

## Töövaidluse lahendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

### 1. Sissejuhatus

#### 1.1. Sisukokkuvõte

Töövaidluse lahendamiseks on Eestis võimalik pöörduda kas töövaidluskomisjoni (TVK) või kohtusse. TVK on Tööinspeksiooni juures asuv sõltumatu kohtuväline organ, mis lähtub oma töös 01.01.2018. a jõustunud töövaidluse lahendamise seadusest (TvLS). TVK-de tööd juhivad TVK juhatajad, kes peavad vastama TvLS-i § 7 lg-s 2 sätestatud tingimustele ning kelle nimetab ametisse valdkonna eest vastutav minister. Eestis on kaheksa TVK-d, kus töötab kaheksa TVK juhatajat.

Eelnõuga muudetakse TvLS-is TVK juhatajate hindamise regulatsiooni ning täiendatakse seadust TVK juhatajate värbamise, koolitamise, ametist vabastamise ja koostöövestluste regulatsiooniga. Muudatuste eesmärk on kaotada TVK juhatajate perioodiline hindamine ning selle asemel pöörata senisest suuremat tähelepanu TVK juhatajate teadmiste hindamisele nende värbamisel, keskenduda TVK juhatajate pädevuse hoidmisele ning teadmiste ja oskuste arendamisele.

Eelnõuga kaotatakse TVK juhatajate perioodiline hindamine ning nähakse ette lisameetmed TVK-de töö kvaliteedi tagamiseks. Seadusesse lisatakse TVK juhatajate värbamist puudutav regulatsioon, sätestades võimaluse teha teste, lahendada kaasust ja pidada vestlust ning kaasata TVK juhataja kandidaatide sobivuse hindamiseks komisjon. Ametis olevatele TVK juhatajatele nähakse ette kohustus teha sama test, mille teevad TVK juhataja kandidaadid, ning lisatakse testi negatiivse tulemusega tegemise või testi tegemata jätmise korral TVK juhataja ametist vabastamise regulatsioon. Samuti reguleeritakse alustava TVK juhataja sisseelamist, andes Tööinspeksioonile ülesande määrata TVK juhatajale teatud perioodiks mentor, kellele makstakse lisatasu ning kes annab hinnangu alustava TVK juhataja ametisse sobivuse kohta. Tööinspeksioonil tekib kohustus pidada TVK juhatajaga koostöövestlusi, selgitada välja TVK juhatajate koolitusvajadus ja koostada koolituskava. Lisaks antakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile õigus põhjendatud kahtluse korral kokku kutsuda komisjon, et hinnata TVK juhataja vastavust ametikoha nõuetele ning vajaduse korral TVK juhataja ametist vabastada.

Muudatustel on positiivne mõju TVK juhatajatele, kuivõrd neile pakutakse senisest enam tuge ja enesetäiendamise võimalusi ning seeläbi aitavad muudatused hoida TVK töö head kvaliteeti. Muudatustega lisanduvad mõned uued ülesanded Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Tööinspeksioonile, kuid lisanduv koormus ei ole suur.

#### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna ekspert Liis Tõnismaa ([liis.tonismaa@mkm.ee](mailto:liis.tonismaa@mkm.ee)) ja töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets ([maria-helena.rahumets@mkm.ee](mailto:maria-helena.rahumets@mkm.ee), 5916 2680). Eelnõu mõjuanalüüsi on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töövaldkonna andmete nõunik Ingel Kadarik ([ingel.kadarik@mkm.ee](mailto:ingel.kadarik@mkm.ee), 5451 0226). Õiguslikke ettepanekuid on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass ([ragnar.kass@mkm.ee](mailto:ragnar.kass@mkm.ee)). Keeletoimetuse on teinud Justiits- ja

Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

### 1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse TvLS-i redaktsiooni RT I, 24.11.2020, 6.

Eelnõule eelnes töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamise kavatsus, mis edastati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks 31.12.2025.<sup>1</sup>

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

### 2. Seaduse eesmärk

Muudatuste peamine eesmärk on tagada TVK-de töö hea kvaliteet, pöörates senisest suuremat tähelepanu TVK juhatajate pädevuse hoidmisele ning teadmiste ja oskuste arendamisele. Kandideerimisprotsessi täiendamise ja TVK juhatajate ametist vabastamise reguleerimise eesmärk on tagada, et TVK juhataja kandidaatidel oleksid head teadmised õigusaktidest ning TVK juhataja tööks sobivad isikuomadused.

Alates 2018. aastast korraldatakse TVK juhatajatele regulaarseid hindamisi. Hindamise eesmärgiks on võimaldada perioodiliselt hinnata isiku ametikohale sobivust, eelkõige läbi kvalifikatsioonitaseme ning tööõiguse ja töövaidluse menetlusõiguse tundmise ja kohaldamise hindamise. TVK juhatajaid hinnatakse kord kolme aasta jooksul. Hindamise sisu ja läbi viimist reguleerib hindamise korra määrus<sup>2</sup> (vt ka määruse lisasid: kaasuse<sup>3</sup> ja vestluse<sup>4</sup> hindamislehed). Hindamise mitteläbimisel tunnistatakse TVK juhataja ametikohale esitatud nõuetele mittevastavaks ning vabastatakse oma ametikohalt avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 alusel (TvLS § 7 lg 6).

Tänaseks on põhjust kahelda, et hindamine sellisel kujul on vajalik ning täidab oma eesmärgi. Isiku sobivust ametikohale, sh tööõiguse tundmist, tuleks põhjalikult hinnata tema tööle võtmisel ning ei ole alust arvata, et tema oskused ja teadmised, mida hindamisel kaasuse lahendamisega hinnatakse, võiksid ametis olemise ajal väheneda sellisel määral, et inimene ei sobi enam TVK juhataja ülesandeid täitma. Praktika on näidanud, et iga kolme aasta tagant uue eksami tegemine oma tavatöö kõrvalt on TVK juhatajatele koormav ja pingeline, mistõttu hindamise tulemused ei pruugi peegeldada TVK juhatajate tegelikku taset. Üheski teises sarnases ametis (nt advokaadid, kohtunikud, riigihangete vaidlustuskomisjoni liikmed) sellist regulaarset testimist ei toimu.

Kehtivas õiguses ei ole TVK juhatajate värbamist reguleeritud. Praktikas kuulutatakse välja konkurss ning välja valitud kandidaadid lahendavad kaasuse ning potentsiaalsete kandidaatidega viiakse lisaks läbi intervjuud. Kaasus on pigem keskmise raskusega ning selle lahendamisega ei ole võimalik põhjalikult kontrollida kandidaadi teadmisi tööõigusest ja

<sup>1</sup> Eelnõude infosüsteemis toimik nr 26-0003. <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/ee11b559-815e-41ac-a75b-61a12d12d539>.

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122017028?leiaKehtiv>

<sup>3</sup> [https://www.riigiteataja.ee/akt/lisa/1130/7202/3078/SOM\\_m71\\_lisa1.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/akt/lisa/1130/7202/3078/SOM_m71_lisa1.pdf#)

<sup>4</sup> [https://www.riigiteataja.ee/akt/lisa/1130/7202/3078/SOM\\_23122017\\_m71\\_lisa2.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/akt/lisa/1130/7202/3078/SOM_23122017_m71_lisa2.pdf#)

menetlusõigusest. Kuivõrd käesoleva eelnõuga kaotatakse TVK juhatajate regulaarne hindamine, tuleks nende teadmisi ja isiksuseomaduste sobivust hinnata tööle võtmisel.

Alustavatel TVK juhatajatel puudub sisseelamisprogramm, mistõttu on neil keeruline TVK juhataja ametiga kohaneda. TVK juhataja amet on vastutusrikas ning vajab lisaks õiguslastele teadmistele ka teatud ametioskusi. Uue ametiga kohanemise teeb keeruliseks muuhulgas asjaolu, et TVK juhataja töö on olemuselt iseseisev (üksi menetluse ja istungite juhtimine, töövaidluse osas otsuse tegemine jne), kuivõrd TVK juhatajad on oma töös sõltumatud. Sellest tulenevalt on ka eelnõusse lisatud alustavale TVK juhatajale teatud perioodiks mentori määramine.

Eelnevalt välja toodud murekohti kirjeldati ja nendele pakuti lahendusi töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamiskavatuses. Eelnõuga kavandatud muudatused erinevad mõnevõrra väljatöötamiskavatsuses välja pakutud lahendustest. Enamus arvamuse avaldajatest toetas hindamise lõpetamist, värbamise reguleerimist, TVK juhatajatele koolituste tagamist ning mentori määramist ametisse sisseelamise toetamiseks. Väljatöötamiskavatuses pakuti ühe lahendusena TVK juhatajatele 3-aastase „katseaja“ rakendamist, mille jooksul saab neid ametist vabastada, kui nad ei vasta esitatud nõutele. See lahendus sai pigem negatiivset tagasisidet, mistõttu sellisel kujul ettepanek eelnõusse ei jõudnud.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

#### 3.1. TvLS muutmine

##### Eelnõuga tehakse muudatused TvLS-is.

**Punktiga 1** tunnistatakse kehtetuks § 7 lõiked 4–6. Muudatus on seotud TVK juhatajate perioodilise hindamise lõpetamisega. Kehtiva õiguse järgi hinnatakse TVK juhatajate ametisse sobivust iga kolme aasta tagant. Nüüdseks on leitud, et hindamine praegusel kujul ei ole vajalik, kuivõrd see ei täida oma eesmärki. Isiku sobivust ametikohale, sh tööõiguse tundmist, tuleks põhjalikult hinnata tema tööle võtmisel ja esimesel ametisoleku aastal. Kui hiljem esineb asjaolusid, mis võivad viidata TVK juhataja ametisse sobimatusele, tuleks TVK juhataja pädevust hinnata nende asjaolude tekkimisel. Eelnõuga lisataksegi seadusesse asjaomased muudatused (vt punkt 2).

TVK juhatajate puhul ei kaalutud neile hindamise asemel sarnaselt avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (836 SE)<sup>5</sup> toodud lähenemist, et keskastmejuhtide ametiaeg on viis aastat. TVK töö kvaliteedi tagamiseks on oluline, et ametis oleksid kogenud TVK juhatajad ning ei ole otstarbekas TVK juhatajaid iga viie aasta järel uuesti värvata. TVK juhatajate puhul ei ole asjakohane roteerumine ega avalikus sektoris erinevatel ametikohtadel töötamine, mida on nimetatud eelnõus toodu tähtjalise ametisuhte soodustamise põhjendusena.

**Punkti 2** kohaselt täiendatakse seadust §-dega 7<sup>1</sup>–7<sup>4</sup>.

Paragrahv 7<sup>1</sup> reguleerib TVK juhatajate värbamist. Lõikega 1 sätestatakse, et TVK juhataja ametikohale kandideerija õiguslasteid teadmisi, oskusi ja isikuomadusi võib hinnata vestluse, kaasuse lahendamise ja testidega. Kaotades perioodilise hindamise, tuleb leida alternatiivseid viise tagamaks, et TVK juhataja ametis on inimesed, kes on pädevad ja täidavad ametikoha

<sup>5</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cfcf3b00-ad94-43b3-88b7-c149631c2365/avaliku-teenistuse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

nõudeid. TVK juhatajate pädevust on mõistlik hinnata põhjalikumalt nende värbamisel. Seega võib kandidaate ees oodata kaasuse lahendamine ja vestlus, mida tehakse ka praegu. Lisaks võidakse kasutada TVK juhatajate konkurssidel ka teste. Test peaks eelkõige hindama kandideerija teadmisi TVK juhataja tööd puudutavatest õigusaktidest (nt töölepingu seadus, TvLS, võlaõigusseadus). Lisaks võidakse teha näiteks laialdaselt kasutuses olevaid vaimse võimekuse ja isikuomaduste teste.

Lõikega 2 reguleeritakse kandidaadi ametikohale sobivuse hindamist, mida teeb komisjon. Komisjoni kaasatakse Justiits- ja Digiministeeriumi, Tööinspeksiooni, töövaidluskomisjoni juhatajate, Eesti Kohtunike Ühingu ja ülikoolide (eelkõige õigusteadust õpetavate ülikoolide) esindajad. Sarnases koosseisus tegutseb ka praegu komisjon, kes hindab regulaarselt TVK juhatajate ametisse sobivust, kuid värbamisel ei ole seni komisjoni rakendatud. Komisjoni liikmete eesmärk on esindada TVK tegevusega kokku puutuvaid valdkondi, mis mõjutavad enim töövaidluste lahendamise üldise arengu ja kvaliteedi järjepidevat edendamist.

Töövaidluskomisjoni juhataja ametikohale kandideerija nõuetele vastavuse hindamise ning hindamise komisjoni moodustamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (lõige 3).

Paragrahv § 7<sup>2</sup> reguleerib alustava TVK juhataja ametikohale sisseelamist ja hindamist. Alustava TVK juhatajana mõeldakse igat ametikohal alustavat TVK juhatajat olenemata sellest, kas varem ollakse samas ametis olnud või mitte, kuivõrd ka uuesti alustaval TVK juhataja võib vajada tuge sisseelamiseks.

Lõike 1 kohaselt määrab Tööinspeksioon alustavale TVK juhatajale teiste töövaidluskomisjoni juhatajate seast mentori kuni 12 kuuks alates ametikohale asumisest. Alustavatel TVK juhatajatel puudub sisseelamisprogramm, mistõttu on neil ametiga keeruline kohaneda. TVK juhataja amet on vastutusrikas ning eeldab lisaks õiguslastele teadmistele ka teatud ametioskusi. Uue ametiga kohanemise teeb keeruliseks muu hulgas asjaolu, et TVK juhataja töö on olemuselt iseseisev (üksi menetluse ja istungite juhtimine, töövaidluse kohta otsuse tegemine jne), kuivõrd TVK juhatajad on oma töös sõltumatud. Seega aitaks kogemusega TVK juhataja tugi alustaval TVK juhatajal kiiremini tööga tuttavaks saada ja paremini kohaneda. Mentorlusperioodi pikkus on jäetud lahtiseks, et mentori määramisel oleks Tööinspeksioonil võimalik arvestada konkreetse TVK juhataja soove ja vajadusi ning ka varasemat töökogemust.

Kuivõrd mentori ülesandeid täitvale TVK juhatajale kaasneb sellega lisakoormus, peab mentori ülesannete täitmine olema tasustatud. Seetõttu makstakse mentoriks nimetatud TVK juhatajale mentorlusperioodi eest lisatasu 5% ametipalgast.

Lõige 2 näeb ette, et alustavale TVK juhatajale määratud mentor annab tema kohta hinnangu hiljemalt mentorlusperioodi lõpuks. Hinnangu andmine enne mentorlusperioodi lõppu võib tulla kõne alla juhul, kui on ilmselge, et inimene ei sobi TVK juhataja ametisse ning ta ei saa tööd jätkata. Muudel juhtudel tuleks hinnangu andmisega oodata mentorlusperioodi lõpuni. Kui mentor leiab, et TVK juhataja ei vasta ametikoha nõuetele, võib Tööinspeksioon teha MKM-ile ettepaneku vabastada TVK juhataja ametist ametikoha nõuetele vastamata jätmise tõttu. Ametikoha nõuetele vastamata jätmisega on tegemist eelkõige siis, kui TVK juhatajal puuduvad sobivad isikuomadused või vajalikud õiguslased teadmised ning need puudused mõjutavad oluliselt tema töö kvaliteeti ja võimet TVK juhataja ametikohal töötada.

Tööinspeksiooni ettepaneku ja mentori hinnangu põhjal võib MKM otsustada TVK juhataja ametist vabastada avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 alusel.

TVK juhatajatele ei ole mõistlik rakendada ATS §-s 24 ametnikele ette nähtud katseaega, kuivõrd 4 kuud on liiga lühike aeg, et hinnata TVK juhataja ametisse sobivust. Lisaks on TVK juhatajad oma töös sõltumatud, mistõttu ei saa nende sobivust hinnata Tööinspeksioon ega MKM. Seega on sätestatud hinnangu andmise kohustus mentorile, kelleks on teine TVK juhataja ning hinnang antakse mentorluse lõppedes.

Paragrahv § 7<sup>3</sup> reguleerib TVK juhatajate tagasisidestamist ja koolitamist.

Lõike 1 kohaselt peab Tööinspeksioon vähemalt korra aastas töövaidluskomisjoni juhatajaga koostöövestluse, mille käigus arutatakse TVK juhataja arenguvajadusi (sh koolitusvajadust) ja töötingimusi, antakse tagasisidet töövaidluskomisjoni juhataja töö kohta ja räägitakse läbi järgmise perioodi eesmärgid. Sellega luuakse TVK juhatajatele ametnikega sarnane koostöövestluse formaat, mis võimaldab anda TVK juhatajatele vajalikku tagasisidet nende tegemiste kohta ning TVK juhatajatel väljendada oma soove ja vajadusi seoses koolituste ja töökeskkonnaga ning juhtida tähelepanu lahendamist vajavatele murekohtadele. Koostöövestluse raames võib näiteks teha ülevaate menetlusi puudutavate näitajate kohta: menetlustähtaegade järgimine, keskmine menetlusaeg, töökoormus, kaebused jm tagasiside, statistilised näitajaid (nt kompromisside, keeldumiste või rahuldatud nõuete osakaal). Tööinspeksioonil on võimalik vajaduse korral paika panna koostöövestluste täpsem sisu, arvestades TVK juhatajate soove ja vajadusi. Koostöövestlusi on võimalik vajaduse korral pidada ka rohkem kui korra aastas. Koostöövestluse tulemus vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Ametnikele kehtestab arengu- ja koostöövestluse regulatsiooni ATS § 30. Eelnõu koostamise käigus kaaluti ka nimetatud regulatsiooni kohaldamist TVK juhatajatele, kuid ATS § 30 lõikes 1 sätestatud vestluse sisu ei arvesta TVK juhatajate töö eripäradega. TVK juhatajate töö sarnaneb rohkem kohtunikele kui tavalistele ametnikele. TVK juhatajad on sõltumatud ning keeruline on mõõta ja arutada nende töö tulemusi nagu ametnike puhul tehakse. TVK juhatajate puhul puudub tööandja ning alluvussuhe. Tööinspeksioon korraldab küll TVK-de tööd, kuid neile täiendavate ülesannete andmisel tuleb seda teha selgesõnaliselt seaduses. Seetõttu on oluline sisustada TvLS-is koostöövestluste mõiste TVK juhataja omapärasid arvestades ning anda Tööinspeksioonile roll nende vestluse läbiviimiseks.

TVK juhataja esimesel ametisoleku aastal peetakse koostöövestlus vähemalt kaks korda. Nii on võimalik paremini toetada TVK juhatajat ametisse sisseelamisel ning kiiremini reageerida esile kerkinud murekohtadele.

Lõige 2 reguleerib TVK juhatajate koolitamist. Tööinspeksioon selgitab igal aastal välja TVK juhatajate koolitusvajaduse ning koostab, arvestades TVK juhatajate ja MKM-i arvamust, koolituskava, milles märgib kohustuslike koolituste mahu.

TVK töö kvaliteedi hoidmiseks on vaja tagada, et TVK juhatajad oleksid hea kvalifikatsiooniga, sh vastaksid nende oskused TVK juhataja töö nõudmistele, nende õigusalsed teadmised oleksid ajakohased ning nende otsused lähtuksid kohtupraktikast. Seetõttu on oluline võimaldada TVK juhatajatele regulaarselt koolitusi asjakohastel teemadel. Praegu puudub süsteemne TVK juhatajate koolituskohustus või -programm. TVK juhatajate suhtes kohaldatakse ATS-i § 31. Sättest tuleneb Tööinspeksioonile kohustus rakendada abinõusid

ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste arendamiseks, sealhulgas kavandada ametiasutuse eelarvesse selleks vajalikud vahendid. TVK juhatajad peavad teenistusülesannete asjatundlikuks täitmiseks täiendama oma ametialaseid teadmisi ja oskusi. Samas on TVK juhatajad pidanud oluliseks koolitusvõimalust just menetlusõiguslikes ja kohtupraktikat puudutavates küsimustes. Praegu osalevad TVK juhatajad üldiselt samadel koolitustel, kus osalevad Tööinspeksiooni muud teenistujad (eelkõige iga-aastased koolitused arvestades teenistujate vajadusi ning MKM-i töövaldkonna nõunike korraldatavad koolitused tööõiguslaste seadusemuudatuste või rakenduspraktika kohta), kuid TVK juhatajate kui töövaidluse lahendajate koolitusvajadus on suurem. Seejuures on vaidluse osapoolte õiguste kaitse aspektist võtmetähtsusega, et TVK juhatajad oleksid hästi kursis kõige uuema kohtupraktika ja tsiviilkohtumenetlust puudutavate põhimõtetega.

Seetõttu antakse eelnõu kohaselt Tööinspeksioonile ülesanne selgitada välja TVK juhatajate koolitusvajadus ning selle alusel panna paika koolituskava. Koolituskava koostamisel tuleb arvestada ka MKM-i arvamust. MKM saab hinnata, kas TVK juhatajatele ette nähtud koolitused on asjakohased ning aitavad TVK juhatajate pädevust hoida ja arendada.

Lõike 3 kohaselt on Tööinspeksioonil võimalik vajaduse korral kehtestada täpsem kord koolituste ja koostöövestluste jaoks.

Paragrahv 7<sup>4</sup> reguleerib TVK juhataja ametist vabastamist.

Lõige 1 näeb ette, et MKM võib põhjendatud kahtluse korral teha käesoleva seaduse § 7<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud komisjonile ettepaneku hinnata töövaidluskomisjoni juhataja vastavust ametikoha nõuetele. Teatud olukordades võib sattuda kahtluse alla, kas TVK juhataja vastab endiselt TvLS-i § 7 lõikes 2 sätestatud tingimustele. Magistrikraadi olemasolu, kuriteo toimepanemine, kohtuniku, notari või kohtutäituri ametikohalt tagandamine ja advokatuurist väljaheitmine on kergesti kontrollitavad faktid ning nendele nõuetele vastamist on lihtne kontrollida. Samas peab TvLS-i § 7 lõike 2 kohaselt TVK juhataja tundma tööõigust ja töövaidluse menetluse läbiviimist ning olema ametikohale vajalike võimete, isiksuse- ja kõlbeliste omadustega. TVK juhataja tehtud otsuste, läbiviidud menetluste ja tema kohta tehtud kaebuste põhjal võib tekkida kahtlus, et TVK juhataja ei täida nimetatud nõudeid. Hindamine ei saa toimuda siiski iga väiksema vea või kaebuse tõttu. TVK juhataja peab olema korduvalt valesti käitunud või peab nähtuma selgelt ja järjepidevalt, et ta ei tunne vajalikke õigusakte. Enne hindamise korraldamist saab tekkinud murekohti vajaduse korral arutada TVK juhatajaga koostöövestlusel ning selgitada välja, kas teda saaks probleemide lahendamisel toetada.

Kuivõrd TVK juhataja on sõltumatu ning tal puudub otsene tööandja, kellele ta allub ning kes tema töö tulemusi jälgiks, kutsutakse TVK juhataja hindamiseks kokku sama komisjon, kes hindab TVK juhataja kandidaate värbamise protsessis. Komisjoni rakendamine võimaldab tagada TVK juhataja hindamise objektiivsuse.

Lõige 2 annab komisjonile vabaduse hindamise põhjal otsustada, mis TVK juhatajaga edasi toimub. Komisjon võib anda soovitusi TVK juhataja oskuste ja teadmiste täiendamiseks, kui nähakse, et ta võib ennast parandada. Samas on komisjonil võimalus teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepanek TVK juhataja ametist vabastada.

Lõige 3 võimaldab komisjonil otsuse tegemiseks hinnata TVK juhataja teadmisi. Selleks võib korraldada testi või kaasuse lahendamise. Selline hindamine sarnaneb praegu kehtiva õiguse kohaselt ette nähtud regulaarse hindamisega, mille raames TVK juhatajad lahendavad kaasuse

ja läbivad vestluse. Seega vabanevad TVK juhatajad regulaarse hindamise läbimise kohustusest ning nende ametisse sobivust hinnatakse ainult juhul, kui tekib päriselt kahtlus, et TVK juhataja ei sobi ametisse.

Kui TVK juhataja hindamise tulemusel teeb komisjon ettepaneku TVK juhataja ametikohalt vabastada, siis tehakse seda ATS-i § 95 alusel ametikoha nõuetele vastamata jätmise tõttu (lõige 4).

**Punktiga 3** täiendatakse TvLS-i §-ga 66<sup>1</sup>.

Lõige 1 näeb ette juba ametis olevatele TVK juhatajatele kohustuse teha sama õiguslaseid teadmisi hindav test, mille edaspidi teevad TVK juhataja ametikohale kandideerijad § 7<sup>1</sup> lõike 1 alusel. Praegu ametis olevate TVK juhatajate õiguslaseid teadmisi ei ole sellisel viisil kontrollitud, seega selleks, et uued ja praegused TVK juhatajad oleksid võrdses olukorras, on oluline, et nende teadmisi on kontrollitud samal viisil. Ametis olevaid TVK juhatajaid on küll varem hinnatud, kuid selle käigus lahendatava kaasusega kontrollitakse nende teadmisi ainult osaliselt, test võimaldab õiguslaseid teadmisi kontrollida laiemalt. Seetõttu on vaja, et testi teeksid ka juba ametis olevad TVK juhatajad. Edaspidi on TVK juhatajad regulaarsest hindamisest ja teadmiste kontrollist vabastatud ning selle asemel tuleb üks kord teha test õiguslaste teadmiste kontrollimiseks.

Testi korraldab ja tulemust hindab TvLS-i § 7<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud komisjon. Kui komisjon hindab TVK juhataja testi tulemuse positiivseks, jätkub tema teenistussuhe.

Lõige 2 näeb ette teenistussuhte lõpetamise aluse, kui TVK juhataja ei läbi testi edukalt.

Lõige 3 reguleerib TVK juhataja teenistussuhte lõpetamist, kui juhataja keeldub hindamisest, jätab mõjuva põhjuseta hindamisele ilmumata või kasutab hindamisel lubamatuid abivahendeid. Sellisel juhul tunnistatakse isik ametikoha nõuetele mittevastavaks ja vabastatakse ametikohalt ATS-i § 95 alusel. ATS-i § 95 reguleerib teenistusest vabastamist asjaolude tõttu, mis välistaksid teenistusse võtmise. Sellekohased nõuded tulenevad ATS-i §-dest 14 ja 15 ning TvLS-ist, mis on lisatingimused ATS-i § 15 punkti 5 mõttes.

Lõige 4 näeb ette, et lõikes 3 nimetatud isikule ehk isikule, kes ei saa testis positiivset tulemust, on õigus ATS-i § 102 lõigetes 1 ja 2 sätestatud hüvitistele. Kui võrd antud olukorras võib TVK juhataja ootamatult töö kaotada, aitavad ette nähtud hüvitised vähendada töökaotuse negatiivset mõju.

## **3.2. Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs**

### **Põhiõiguse riive**

Eelnõu muudatused on eelkõige seotud inimese õigusega vabalt valida töökohta. Põhiseaduse (PS) § 29 lõike 1 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama lõike teine lause näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS § 29 on mitmetahuline õigus, hõlmates nii isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatult tegevusala, elukutse ja töökohta vaba valiku õigusesse (PS § 29 lõige 1), kui ka õigust riigi positiivsele tegevusele selle vabaduse kindlustamisel (PS § 29 lõiked 3 ja 4).

Siiski võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust. Ühe suure piirangute grupi moodustavad kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele tagamaks nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate isikute ohutuse ja heaolu.<sup>6</sup> Nii on ka TvLS-s sätestatud nõuded TVK juhataja ametikohale ning käesolev eelnõu ei puuduta neid nõudeid, vaid sätestatakse, kuidas nõuetele vastavust kontrollitakse ametikohale kandideerimisel ja ametisoleku ajal. Seega kavandatakse muudatused ei mõjuta oluliselt PS § 29 lõikes 1 sätestatud õiguse teostamist.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi õiguslikke termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu on puutumuses Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga<sup>7</sup>. Harta artikli 47 kohaselt on igaühel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

#### **6. Seaduse mõjud**

Uue regulatsiooniga luuakse TVK juhatajate sisseelamise ja ametialase arengu süsteem ning kujundatakse ümber ametisse sobivuse hindamise süsteem. Alustavate TVK juhatajate toetamiseks hakatakse rakendama mentorlust kuni 12 kuu jooksul. Lisaks hakatakse kõigi TVK juhatajatega regulaarselt pidama koostöövestlusi ning välja selgitama nende koolitusvajadust, mille alusel koostatakse TVK juhatajate ja MKM-i arvamust arvestav koolituskava. Lõpetatakse senine perioodiline, iga kolme aasta järel toimuv ametisse sobivuse hindamine. Selle asemel hakatakse juhatajate sobivust hindama põhjalikumalt värbamisprotsessis, alustava juhataja puhul mentorlusperioodi lõpus ning edaspidi üksnes põhjendatud vajaduse korral ametiaja jooksul. Lisaks kehtestatakse sätted, mille kohaselt peavad enne muudatuse jõustumist ametisse nimetatud TVK juhatajad läbima ühe korra õiguslaste teadmiste testi.

Seaduse rakendamisega kaasneb sotsiaalne mõju ja mõju riigiasutustele. Muudatused ei mõjuta haridust, kultuuri ja sporti; keskkonda; infotehnoloogiat ja infoühiskonda; riigikaitset ja välissuhteid; siseturvalisust ega regionaalarengut.

##### **6.1. Sotsiaalsed mõjud**

*Sihtrühm: töövaidluskomisjonide juhatajad*

Eestis on kaheksa töövaidluskomisjoni, igaühes on üks juhataja. Muudatused puudutavad kõiki TVK juhatajaid, kuid kokkuvõttes väikest sihtrühma.

Muudatuste tulemusena muutub TVK juhatajate ametisse sobivuse hindamise ja ametialase arengu süsteem toetavamaks, paindlikumaks ja sisulisemaks. Suurem rõhk liigub juhatajate põhjalikumale valikule värbamisprotsessis, sisseelamise toetamisele ning ametialase arengu järjepidevale toetamisele kogu ametiaja jooksul.

Juhatajate professionaalset pädevust toetatakse ja arendatakse senisest enam mentorluse, koostöövestluste ja sihitud koolituste kaudu. Mentoriks valitud TVK juhatajale kaasneb sellega

---

<sup>6</sup> Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/9

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

küll mõnevõrra suurem töökoormus, kuid praktikas on viimastel aastatel korraldatud ligikaudu üks konkurss aastas, mistõttu on mentorlusega seotud lisakoormus eeldatavasti piiratud. Mentorirolli on võimalik kogenumate TVK juhatajate vahel periooditi jagada, kuna pikaajalise kogemusega TVK juhatajaid on ametis mitu. Koostöövestlused ja sihitud koolitused pakuvad edaspidi TVK juhatajatele paremaid võimalusi töökorralduses ja oma tööalases arengus kaasa rääkida ning oma teadmisi ja oskusi vajaduspõhiselt arendada. Seni on TVK juhatajad saanud osaleda peamiselt teistele TI ametnikele suunatud koolitustel, mis ei pruugi alati arvestada TVK juhataja töö spetsiifilisi vajadusi. TVK juhatajate sisseelamise ja arengu toetamise tulemusena võivad paraneda TVK juhatajate ametialased oskused, motivatsioon ning töö kvaliteet.

Muudatuste tulemusena väheneb perioodilise hindamise roll ning TVK juhatajate pädevuse hindamine muutub vajaduspõhiseks. See võib vähendada juhatajates kohustusliku testimisega seotud pinget, mis tuleneb kohustuslikust formaalse iseloomuga testimisest, millega kaasneb ametist vabastamise risk isegi töökvaliteedi ja töö sisu seisukohast ebaoluliste eksimuste tõttu. Kuigi sellised juhtumid on praktikas väga ebatõenäolised, kaasneb sellega siiski psühholoogiline pinge, mis võib halvendada ka töökvaliteeti. Kuigi ka vajaduspõhine hindamine võib teatud määral tekitada ebakindlust, kuna hindamine ei ole enam ajaliselt ette teada ning võib tulla ootamatult, eeldab sellise hindamise algatamine alati põhjendatud kahtlust ning senise praktika kohaselt on vajadus selleks tõenäoliselt väga harv. Lisaks võimaldab uus süsteem TVK juhatajal vajaduse korral selle protsessi raames oma teadmisi ja oskusi selgitada või täiendada. Seega edaspidi TVK juhataja jaoks hindamiste arv ja sellega kaasnev stress tõenäoliselt väheneb. Praegu on pikaajalise, viie või enama aasta pikkuse staažiga TVK juhatajaid ametis mitu.

Ühekordne test enne uue regulatsiooni jõustumist toob ametis olevatele TVK juhatajatele ajutiselt kaasa lisakoormuse ja pinget, kuid asendab edaspidi korduva hindamise kohustuse.

Kokkuvõttes võib muudatuste tulemusena väheneda TVK juhatajate tööga seotud pinge ning samal ajal tugevneda nende ametialane tugi ja paraneda arenguvõimalused, mis võib suurendada tööalast kindlustunnet ja autonoomiat ning parandada psühhosotsiaalset töökeskkonda. Mõju avaldumise ulatus on keskmine, kuna TVK juhatajate töökorraldus teatud määral muutub, kuid see ei muuda nende põhitegevust ega nõua märkimisväärseid kohanemistegevusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna kavandatud meetmeid rakendatakse regulaarselt. Ebasoovitavate mõjude risk on väike.

### **Kaasnevad sotsiaalsed mõjud**

*Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub TVK-sse aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%*

TVK juhatajate töökvaliteedi paranemine võib omakorda parandada töövaidluskomisjonide otsuste kvaliteeti, mis võib vähendada edasikaebamiste arvu ning võimaldada töövaidluste osapooltel saada oma vaidlustele kiirem ja usaldusväärsem lahendus. Seega võib kaudselt avalduda positiivne mõju ka tööturu teistele osalistele. Samas on mõju eeldatavasti piiratud, kuna andmed ei viita olulistele süsteemsetele kvaliteediprobleemidele. TVK otsustega pöörduetakse keskmiselt ligikaudu 15% juhtudel maakohtusse ning üle pooltel juhtudel jõuab kohus samale järeldusele, mis viitab, et TVK otsuste kvaliteet on juba praegu üldjoontes hea<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Justiitsministeerium. 28.06.2023. Töövaidluste lahendamise analüüs. [Töövaidluste lahendamise analüüs.pdf](#)

## 6.2. Mõjud riigiasutustele

*Sihtrühm: Tööinspeksioon*

Muudatuste tulemusena ühest küljest TI töökoormus väheneb, kuna lõpeb TVK juhatajate perioodiline hindamine, mille protsessis TI hindamiskomisjoni liikmena osaleb. Hindamine muutub vajaduspõhiseks ning senise praktika põhjal võib eeldada, et tõenäoliselt hakatakse vajaduspõhiseid hindamisi väga harva korraldama. Teisalt toovad muudatused TI-le kaasa korralduslikke lisaülesandeid, nagu põhjalikum värbamisprotsess ning TVK juhatajate arengu toetamine. Suurem koormus võib tekkida eelkõige muudatuste rakendamise algfaasis, näiteks koostöövestluste formaadi väljatöötamisel. Samuti on koolituste korraldamiseks vaja planeerida rahalisi lisavahendeid. Muudatuste mõju ulatus ja sagedus on siiski piiratud, kuna TVK juhatajad (8 inimest) moodustavad väikese osa kõikidest TI töötajatest (ca 90 inimest) ning uued tegevused toimuvad kord aastas ja on planeeritava töömahu ja kuluga.

*Sihtrühm: MKM*

MKMi töökoormus tõenäoliselt väheneb nagu TI-l, kuna lõpeb TVK juhatajate perioodiline hindamine, mille protsessis MKM hindamiskomisjoni liikmena osaleb. Teisalt lisanduvad MKM-ile uued ülesanded, nagu arvamuse avaldamine TVK juhatajate iga-aastase koolituskava kohta, õiguslaste teadmiste testi väljatöötamine ning praegu ametis olevate TVK juhatajate teadmiste testi korraldamine ja hindamine. Muudatuste mõju ulatus ja sagedus on piiratud, kuna TVK juhatajaid on vähe ning värbamisi ja võimalikke sobivuse hindamisi toimub pigem harva. Lisaks on enne muudatuse jõustumist ametis olevate TVK juhatajate testimine vaid ühekordne tegevus. Muudatused ei muuda MKMi põhifunktsioone ega eelda märkimisväärseid kohanemistegevusi.

*Sihtrühm: hindamiskomisjoni liikmed (kohtud, ülikoolid ja JDM)*

Kehtiva korra kohaselt osalevad JDMi, kohtunike ja ülikoolide esindajad hindamiskomisjoni liikmetena TVK juhatajate iga kolme aasta järel toimivas perioodilises hindamises. Muudatuste tulemusena muutub komisjoni liikmete osalemine hindamisprotsessis vajaduspõhiseks. Seetõttu võib komisjoni töö olla edaspidi mõnevõrra vähem planeeritav. Sisuliselt komisjoni töö olemus ei muutu ning värbamisi ja võimalikke sobivuse hindamisi toimub pigem harva. Senise praktika kohaselt on TVK juhatajate värbamisi toimunud ligikaudu üks kord aastas ning ametis olevate TVK juhatajate vajaduspõhiseid hindamisi hakkab tõenäoliselt esinema väga harva. Seega on mõju piiratud.

## 7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega kaasnevad kulud Tööinspeksioonile seoses TVK juhatajate koolituste võimaldamisega ning alustava TVK juhataja mentorile makstava lisatasuga. MKM-ile võivad kaasneda kulud seoses värbamisel kasutatava testi koostamisega. Kulud kaetakse Tööinspeksiooni eelarvest ja Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest.

## 8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumisel muutub volitusnormi kehtetuks tunnistamisega (haldusmenetluse seaduse § 93 lõige 1) kehtetuks tervise- ja tööministri 23.12.2017. a

määrus nr 71 „Töövaidluskomisjoni juhataja nõuetele vastavuse hindamise kord“ (RT I, 13.07.2023, 78).

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras ehk kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

Seaduse jõustumiseks ei ole vaja näha ette üleminekuaga.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Tööinspeksioonile, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kohtunike Ühingule, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Tartu Maakohtule, Viru Maakohtule ning tööõiguse ekspertidele Thea Rohtlale, Merle Eriksonile ja Heli Raidve Tööõigusabi OÜ-le.

---

Algatab Vabariigi Valitsus ..... 2026  
(allkirjastatud digitaalselt)