



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Erkki Keldo

Majandus- ja tööstusminister
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee
Liis.Tonismaa@mkm.ee

Teie 31.12.2025 nr 2-1/4368-1
Meie 02.02.2026 nr 1-8/26/3-1

Töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamiskavatsus

Lugupeetud Erkki Keldo

Täname, et olete advokatuurile saatnud arvamuse avaldamiseks töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamiskavatsuse. Esitame teile selles osas advokatuuri tööõiguse komisjoni ja menetlusõiguse komisjoni seisukohad.

I Tööõiguse komisjoni seisukohad

1. Töövaidluskomisjoni (TVK) juhatajate hindamise, värbamise, sisseelamise ja TVK töö kvaliteedi tagamisest

Komisjoni hinnangul on mõistlik, et töövaidluskomisjoni (TVK) juhatajatel on n-ö sisseelamise periood ja sellel ajal ka mentor, kes neid vajadusel juhendab. See, et TVK juhatajatele kohaldub esmalt n-ö 3-aastane katseaeg, mis peädib TVK juhatajate hindamisega, on samuti mõistlik. Küll aga tuleks läbi mõelda, kes TVK juhatajaid hindab.

Ühe variandina võiks tulla kõne alla TVK juhatajate sobivuse hindamine sarnaselt kohtunikega (vt KS § 73 lg 2, sh tagasiside kogumine teistelt osapooltelt). Kindlasti peaks olema sätestatud väga konkreetsed kvaliteedikriteeriumid, mille mittetäitmisel oleks automaatselt (st ilma täiendava hindamiseta) võimalik TVK juhataja ametist vabastada. Sel juhul peaks TVK juhataja ametist vabastamine jääma valdkonna eest vastutavale ministrile (nii, nagu see on praegu). Juhul, kui hindamist mitte ära kaotada, võiks kaaluda, kas hindamine võiks toimuda näiteks iga 5 aasta tagant (praeguse iga 3 aasta asemel).

Igal juhul (st sõltumata sellest, kas TVK juhatajaid hinnatakse üksnes sisseelamisperioodi lõpus või ka hiljem) peaks kindlasti säilima TVK juhatajate täiendkoolituse kohustus. Koolituskohustus peaks olema iga-aastaselt, mitte ainult TVK juhataja ametisse asumise alguses. Samas tekib selle juures küsimus, kes otsustab, millistele koolitustele TVK juhatajad lähevad? Ühe variandina võiks kõne alla tulla, et TVK juhatajad võiksid osaleda samadel koolitustel, kus osalevad advokaadid ja/või kohtunikud. Komisjoni hinnangul edendaks see ka osapoolte (TVK, advokaatuur, kohtud) vahelist koostööd ja lihtsustaks omavahelist mõistmist – kõik osapooled oleksid n-ö samas ruumis. Lisaks ei ole selge, et isegi kui täienduskoolituse protseduur paika pannakse, siis kes hakkab seda kontrollima?

Komisjon märgib veel, et TVK juhataja tegevuse ja/või tema otsuste peale esitatud kaebuste hulk ei pruugi näidata TVK juhataja pädevust ega töö kvaliteeti, vaid see võib muutuda hoopis üleskutseks hakata esitama kaebusi. Juhul, kui TVK juhataja pädevust ja töö kvaliteeti soovitakse siduda tema tegevuse ja/või tema otsuste peale esitatud kaebustega, siis pigem võiks arvestada, mitu protsenti niisugustest kaebustest rahuldatakse. Samuti juhib komisjon tähelepanu, et sisuliselt lahendatakse kavandatud seadusemuudatustega ainult 8 inimese (TVK-des töötab kokku 8 TVK juhatajat) võimalikke probleeme.

2. Kutsehaiguste, tööõnnetuste ning tööst põhjustatud haigustega kaasneva kahju hüvitamise nõudmise võimalus TVK-s

Komisjoni hinnangul ei peaks ühtegi nendest vaidlustest andma TVK pädevusse sellisel kujul, nagu on väljatöötamiskavatsuses praegu kajastatud. Kutsehaigusi, tööõnnetusi ja tööst põhjustatud haigusi puudutavad vaidlused on väga mahukad ja keerulised. Komisjon ei ole kindel, kas TVK-l on olemas vajalik pädevus selliste vaidluste lahendamiseks. Kuna taolised vaidlused nõuavad tihti näiteks ka arstlikke ekspertiise, ei ole komisjoni hinnangul võimalik selliste vaidluste lahendamine TVK-s 45 kalendripäevase tähtaja jooksul (TvLS § 38 lg 1). Ainuüksi meditsiinilise ekspertiisi läbiviimine võtab mitmeid kuid.

Juhul, kui selliseid vaidlusi lahendada aga kiirustades, suureneks kahtlemata kohtusse pöördumiste arv (TVK otsuste vaidlustamine) ning see suurendaks kohtute töökoormust veelgi. Juhul, kui pooled pöörduvad selliste vaidlustega TVK-st edasi kohtusse, ei ole menetlus kindlasti ka lühem ega odavam (mis on TVK menetluse üldine eesmärk). Seega on ekslik TVK-s toodud väide, et praegune õiguskord pigem loob soodsa võimaluse õiguse realiseerimisest loobumiseks, tuues kaasa ebamõistlikult pika menetlusaja ja kõrged kulud. Kui tööandjad saavad nt kutsehaiguse vaidluses TVK-s negatiivse otsuse, on selle vaidlustamise tõenäosus enam kui 90% arvestades kutsehaiguse vaidlustes väljamõistetavate summade suurust ja hüvitise maksmise aja pikkust. Seega antud vaidluse alustamisel TVK-s muutuks vaidlus vastupidiselt veel pikemaks ja veelgi kulukamaks. Arvestades, et TVK menetluses kannab kumbki pool oma kulud ise (TvLS § 16 lg 1) soovib komisjon veel välja tuua, et juhul kui kutsehaigustega seotud vaidluses määrab ekspertiisi TVK juhataja oma algatusel (mitte seda ei taotle kumbki pool), siis ei ole põhjendatud jätta neid kulusid poolte kanda (vrd TsMS § 148 lg 1).

Komisjon leiab kokkuvõttes, et kutsehaiguste, tööõnnetuste ning tööst põhjustatud haigustega kaasneva kahju hüvitamise nõuete menetlemise andmine TVK pädevusse on õiguspoliitiline otsus, ent vaidluste mahtu ja keerukust arvestades peaksid need jääma kohtute pädevusse.

Juhuks, kui nimetatud nõuded otsustatakse siiski anda TVK pädevusse, siis peaks seda tüüpi vaidluste lahendamisele kindlasti kohalduma oluliselt pikem tähtaeg kui tavapärane 45 kalendripäeva, kuivõrd nii lühikese aja jooksul ei ole taolisi vaidlusi võimalik põhjalikult lahendada. Samuti võiks sellisel juhul kaaluda juba ka teiste vaidluste (nt konkurentsipiirangu kokkuleppe täitmise küsimused, mida TVK on seni lahendanud üksnes piiratud ulatuses) lahendamise andmist TVK pädevusse täies ulatuses.

II Menetlusõiguse komisjoni seisukohad

Kutsehaiguste, tööõnnetuste ning tööst põhjustatud haigustega kaasneva kahju hüvitamise nõuete allutamisest TVK-le

Tööõnnetusest, tööst põhjustatud haigestumisest ja kutsehaigusest tingitud kahju hüvitamise asjade lahendamisel on tavapäraselt vajadus meditsiinalaste eriteadmiste järele. Seetõttu on tavapärane, et sellistes asjades tuleb määrata ekspertiis või isegi mitu ekspertiisi. Ekspertiisid on vajalikud nii tervisekahjustuse tõsiduse kui ka tööõnnetuse/kutsehaiguse/tööst tingitud haiguse ja kahju vahelise põhjusliku seose tuvastamiseks.

TVK-l ei ole kehtiva TvLS järgi võimalik määrata ekspertiise. Sarnaselt TsMS hagimenetluse sätetega on ka TvLS-is sätestatud tõendite *numerus clausus*. TvLS § 44 lg 2 kohaselt võib töövaidluskomisjonis tõendiks olla tunnistaja ütlus, dokumentaalne tõend, asitõend ja vaatlus. Ekspertiis TVK-s tõendiks ei ole. VTK lk 10 on viidatud sellele, et kutsehaiguste keerukama olemuse tõttu võib tekkida vajadus TVK-l pöörduda eriteadmistega isiku poole või tellida ekspertiis sarnaselt tsiviilkohtumenetluse seadustiku 32. peatükis sätestatud korrale. See märkus on esitatud ekspertiisi kuludega seonduvalt.

Komisjon ei pea võimalikuks toetada TVK-le vaidluste lahendamisel ekspertiisi määramise õiguse andmist, kuna see ei oleks kooskõlas TVK kui täitevvõimu organi olemusega. Siin võib välja tuua järgmised probleemid:

- Kohtu määramisel on ekspertiisi tegemine eksperdile kohustuslik (TsMS § 295). TVK ei saa teha ekspertiisi tegemist eksperdile kohustuslikuks, TVK-l puudub sunnimehhanism ja nii peaks see mittekohtuliku organi puhul ka jääma.
- TVK ei saa eksperte vannutada ega kriminaalvastutuse eest hoiatada, niisamuti nagu ta ei vannuta ega hoiata tunnistajaid. Tunnistajavande puudumise kompenseerib see, et kohtus vaadatakse sama vaidlus uuesti läbi ja seega kuulatakse uuesti üle asjakohased tunnistajad. Samas oleks ilmselgelt ebaotstarbekas uue ekspertiisi määramine kohtumenetluses eesmärgiga kõrvaldada puudujäägid, mille tõttu TVK menetluses määratud ekspertiis ei ole kohtus lubatav tõend. Tulemus oleks VTK eesmärgiga vastupidine – suureneks poolte ajaline ja rahaline kulu.
- Kohtumenetluses saab ekspert esitada tema tasu kindlaksmääramisele või tasu määramata jätmisele määruskaebuse, samuti saavad tasu määramise vaidlustada pooled ja Eesti Vabariik (TsMS § 159 lg 2). Määruskaebuse menetlemine järgib kohtusüsteemi ülesehitust. TVK-s sellist kaebemehhanismi ei ole. TVK puhul puudub järgmine aste, mis saaks kontrollida TVK menetluslike määruste õigsust. Oleks ebaotstarbekas viia tervisekahjude üle otsustamine TVK-sse ja anda TVK-le pädevus määrata ekspertiise, kuid suunata TVK menetluslike küsimuste peale edasikaebamine kohtusse. See suurendaks muu hulgas kohtute töökoormust, mis on praegu juba kriitiline.
- Erinevalt kohtust (TsMS § 148 lg 1) puudub TVK-l võimalus teha poolele kohustuslikuks kulude ettetasumist deposiitkontole. Kui TVK-le taoline õigus antaks, kaasneks sellega samasugune probleem adekvaatse edasikaebemehhanismi puudumise näol, nagu tõime ülal esile eksperditasu määramise või määramata jätmise vaidlustamise kohta.

Lisaks ei saa alahinnata seda, et tervisekahju hüvitamise nõuete üle otsustamisel esineb vajadus kohaldada õigusnorme, mille tundmist töövaidluskomisjoni juhatajalt ega liikmetelt ei nõuta. Tervise kahjustamisest lähtuva vaidluse lahendajal tuleb kohaldada erinevaid õigusakte ja

lahendada keerulisi õiguslikke küsimusi väljaspool tööõigust, nt küsimusi tagajärje ettenähtavusest, põhjuslikust seosest, kannatanu enda käitumise võimalikust mõjust ja selle tähendusest hüvitiskohustuse tekkimisele ning ulatusele, kahjunõude tekkimise üldiste eelduste täidetusest, mittevarelise kahju hindamisest jne. Tervisekahju hüvitamist taotlev isik võib muu hulgas valida nõude esitamiseks lepinguvälise aluse (VÕS § 1044 lg 3) ja sel juhul on vajalik nõude kontrollimine ka deliktiõiguse alusel. Vastavalt TvLS § 7 lg 2 p-le 2 nõutakse töövaidluskomisjoni juhatajalt tööõiguse ja töövaidluse menetluse tundmist, kuid ei nõuta põhjalikke teadmisi kogu võlaõigusest, sh deliktiõigusest. Seega ei võimalda töövaidluskomisjoni juhatajate praegune ettevalmistus ja kogemused tööõnnetusest, kutsehaigusest või tööga seotud haigestumisest tingitud vaidlusi õigesti ja õiglaselt lahendada.

On põhjendatud säilitada kutsehaiguste, tööõnnetuste ning tööst põhjustatud haigustega kaasneva kahju hüvitamise vaidluste praegune lahendamise kord, s.t vaidlused kuuluvad lahendamisele kohtus. Ekslik on VTK-s toodud põhjendus, nagu võiks kohtuvaidluses juhtuda, et töötaja nõue aegub liiga pika menetluse tõttu ja nõuet ei õnnestunud realiseerida töötajast mitte tulenevatel põhjustel (VTK lk 5-6). Tsiviilasja aegumine peatub hagi esitamisega (TsÜS § 160 lg 1). Seega pikk menetlusaeg, nii nagu igasugustes vaidlustes, võib pooli väsitada, kuid sellega ei kaasne hagejale (tööõnnetuse ja kutsehaiguse asjadest töötajale või tema pärijale) nõude kaotamist. Menetlusaja probleem tuleb lahendada kohtusüsteemi siseselt ja vajadusel kohtutele antava ressursi suurendamise teel.

Lõpetuseks juhime tähelepanu Riigikohtu poolt esile toodud PS § 146 riivele, mis kaasneb vaidluste lahendamisega TVK-s¹. Selles valguses ei ole põhjendatud laiendada TVK pädevust vaidluse liikide osas ega luua TVK-le menetluslikke pädevusi, mille üle puudub asjakohane edasikaebe- ja kontrollimehhanism tulenevalt TVK paiknemisest väljaspool kohtusüsteemi.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Merit Aavekukk-Tamm 6979 253
merit.aavekukk-tamm@advokatuur.ee

¹ Riigikohtu 18.11.2025 seisukoht TvLS jt seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta, kättesaadav: <https://adr.rik.ee/riigikohus/dokument/18152257>; Riigikohtu 28.01.2026 seisukoht TvLS VTK osas, kättesaadav: <https://adr.rik.ee/riigikohus/dokument/18345754>