



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Erkki Keldo

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

Teie 15.04.2026 nr 2-2/1378-1
Meie 07.05.2026 nr 1-8/26/47-1

Eesti Advokatuuri seisukohad töövaidluse lahendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja töölepingu seaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu osas

Lugupeetud Erkki Keldo

Täname, et olete advokatuurile arvamuse avaldamiseks edastanud töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu. Advokatuur esitab teile advokatuuri tööõiguse komisjoni kujundatud seisukohad eelnõu osas. Lisaks esitame teile omal algatusel komisjoni kujundatud seisukohad töölepingu seaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu osas.

1. Töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu

Seoses eelnõu § 7⁴ lg-ga 1 tekib küsimus töövaidluskomisjoni põhiseaduspärasusest ja sõltumatuses (viitame siinkohal 2025. a koostatud [õiguslikule analüüsile](#)¹, kus käsitletakse töövaidluskomisjoni põhiseaduspärasust ja sõltumatust). Kui juba eksisteerib komisjon, mis hindab töövaidluskomisjoni juhatajate kutsesobivust, siis tekib küsimus, kas täitevvõimul on vajadus hinnata nende pädevust eraldi või peaks olema toodud vähemalt kriteeriumid, mis seda põhjendatud kahtlust saaksid tekitada.

Eelnõu § 66¹ vajalikkuse kohta seletuskirjas esitatud põhjendused ei ole piisavalt veenvad. Ühtlasi kerkib küsimus sätte proportsionaalsusest. Arvestades, et ametis olevad töövaidluskomisjoni juhatajad on juba läbinud atesteerimise, ei pruugi kavandatud regulatsioon olla proportsionaalne. Kui töövaidluskomisjoni juhataja ei ole atesteerimist läbinud, võib testi läbimine olla põhjendatud. Täiendava hindamise kohustus võib kaasa tuua istungipäevade ärajäämise ning menetluste pikenemise, kuna juhatajad peavad valmistuma testi läbimiseks. Pädevuse arendamiseks on võimalik rakendada sihipäraseid koolitusmeetmeid ning kasutada juba kehtivaid koostöövestluste ja koolituste mehhanisme. Oleks piisav, kui täiendavale hindamisele suunataks üksnes need juhatajad, kelle pädevuse osas esineb põhjendatud kahtlus ka pärast vajalike koolituste läbimist.

¹ V. Kõve jt „Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs“

2. Töölepingu seaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu

2.1 Tööõiguse komisjon juhib tähelepanu, et direktiivi teadlik osaline ülevõtmine annab Euroopa Komisjonile aluse rikkumismenetluse algatamiseks ELTL artikli 258 alusel, mis lõpeb reeglina trahviga Euroopa Kohtu otsuse alusel.

Direktiivi mehhanismid on omavahel tihedalt seotud ja moodustavad terviku – osaline ülevõtmine ei taga direktiivi tõhusa toime põhimõtet. Näiteks on direktiivi artikkel 4 terviklik ülevõtmine (tööandja kohustus kehtestada töötasustruktuurid, mis võimaldaks hinnata töötajate olukorra võrreldavust töö väärtuse seisukohast, lähtudes objektiivsetest sooneutraalsetest kriteeriumidest) eelduseks järgnevate sätete, sealhulgas näiteks artikkel 5 lõike 1 (eelnõu § 1 p 1) tõhusale ülevõtmisele ja rakendamisele. Direktiivi kohaselt tuleb tööle soovijale anda „*teavet asjaomasel ametikohal objektiivsete ja sooneutraalsete kriteeriumite alusel makstava algtöötasu või selle vahemiku kohta*“, mis eeldab, et tööandja on hinnanud tööde väärtust ja kehtestanud töötasustruktuurid, millel kandidaadile avaldatav info põhineb. Direktiivi artikli 18 lõige 2 näeb ette tõendamiskohustuse ümberpöördumise olukorras, kus tööandja on jätnud täitmata direktiivi artiklites 5, 6, 7, 9 ja 10 sätestatud kohustused – sellisel juhul peab tööandja tõendama, et diskrimineerimist ei toimunud. Kui artiklid 6, 9 ja 10 jäävad ülevõtmata, jääb see tugevdatud kaitse töötajatele nõuetekohaselt kohaldamata.

Direktiivi mitteülevõtmine ei tähenda siiski, et direktiivist tulenev regulatiivne mõju jääb täielikult saabumata - see tähendab üksnes seda, et mõju saabumine muutub keerulisemaks ja koormavamaks nii isikutele kui ka kohtusüsteemile. Riigisiseseid kohtud on kohustatud tõlgendama kehtivat õigust nii palju kui võimalik kooskõlas direktiivi eesmärkidega. Selline tõlgendamisprotsess võib olla ajamahukas, koormab kohtusüsteemi ning võib nõuda Euroopa Kohtule eelotsuse küsimist, mis kulutab täiendavaid ressursse. Lisaks tuleb arvestada, et ELi põhiõiguste harta artiklis 21 sätestatud diskrimineerimise keelule ja ELTL artiklis 157 sätestatud võrdse tasustamise põhimõttele on Euroopa Kohtu praktikas omistatud vahetu mõju eraõiguslike isikute vahelistes suhetes: need sätted on iseenesest piisavad, et luua töötajatele subjektiivseid õigusi, millele kohtus vahetult tugineda ka ilma direktiivi täieliku ülevõtmiseta. Seda on käsitatud näiteks Euroopa Kohtu otsuses 22.01.2019 asjas [C-193/17](#), mh p-des 76-78: „*Diskrimineerimise keeld on liidu õiguse üldpõhimõttena imperatiivne. //...// Järelikult, kui peaks ilmnema, et riigisiseseid õigusnorme ei saa tõlgendada kooskõlaliseselt direktiiviga 2000/78, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski tagama töötajatele harta artiklist 21 tuleneva õiguskaitse ja selle artikli täieliku toime.*“ Komisjon leiab seega, et direktiivi mittenõuetekohane ülevõtmine loob õiguslikku ebakindlust ja koormab kohtusüsteemi keerukate tõlgendamisvaidlustega. Lihtsam ja ökonoomsem on koostada kohe terviklik, rakendatav ja arusaadav regulatsioon.

2.2. Eelnõu terminid ei ole kooskõlas ülejäänud kehtiva tööõiguse regulatsiooniga või ei paikne sätted normitehniliselt loogiliselt. Komisjoni hinnangul võiksid olla töötasu puudutavad sätted kõik hes paragrahvis, nt TLS §-s 29, mille pealkiri võiks olla lihtsalt „Töötasu“. Mitmed eelnõu sätted dubleerivad juba kehtivat õigust, samas on valik dubleerimise ja mittedubleerimise osas põhjendamata.

2.2.1 Komisjoni hinnangul on eelnõu §-s 1 p 2 kavandatud täiendus „sissetulekut“ ebapiisav direktiivi nõuetekohase ülevõtmise seisukohast ning kannab endas ka normitehnilisi puudusi:

2.2.2 Direktiivi artiklist 5 tulenev keeld on absoluutne keeld (mitte pelgalt eeldus), mistõttu tuleb seda eristada kehtiva TLS § 11 lõike 2 eeldusepõhisest lähenemisest. Eeldusepõhisesse lõikesse lisatuna võib tekkida tõlgendamisprobleem - kas töötasu küsimise keeld on absoluutne või ümberlükatav? Komisjoni hinnangul oleks korrektsem lisada eraldi säte, mis sisaldab selget ja absoluutset keeldu küsida kandideerijalt teavet tema praeguste või varasemate töösuhete ajal makstud töötasu kohta.

2.2.3 Pelgalt termini lisamine ei selgita tegelikult ka seda, mida tööandja ei või tööle soovijalt täpselt küsida. „Sissetulek“ viitab töötaja igasugusele tulutoovale tegevusele. Direktiiv näeb ette keelu küsida kandideerijalt teavet konkreetselt tema praeguste või varasemate töösuhete ajal makstud töötasu kohta ehk et küsida ei või ajaloolisi palgaandmeid.

2.2.4 Pärast täienduse lisamist muutub ebaselgeks sõna „ebaproportsionaalselt“ grammatiline seos lauses „...mis puudutavad ebaproportsionaalselt tööle soovija eraelu, sissetulekut...“. Jääb selgusetuks, kas „ebaproportsionaalselt“ laiendab üksnes väljendit „eraelu“ või hõlmab see ka „sissetulekut“. Kui määrsõna kohaldub mõlemale, tekib mulje, et sissetuleku kohta küsimine on lubatud seni, kuni see ei ole ebaproportsionaalne - mis on aga direktiiviga selgelt vastuolus.

2.2.5 Eelnõu §-ga 1 p 3 soovitakse täiendada tööandjate kohustusi sellega, et lisatakse kohustus mitte takistada töötajal avalikustada oma töötasu suurust. Komisjoni hinnangul on selline kohustus ebamäärane. Ja kuigi juba praegu kohaldub töösuhetes põhimõte, et tööandja ei saa keelata töötajatel enda töötasu avaldamast, on selguse huvides soovitatav pigem lähtuda direktiivis toodud konkreetselt juhised, et keelata tuleb lepingutingimused, mis takistavad töötajaid oma töötasu kohta teavet avaldamast. Normitehniliselt võiks selline säte paikneda kas töötasu sättes (TLS § 29) või saladuse hoidmise kohustuse sättes (TLS § 22), mitte aga tööandja põhikohustuste loetelus.

2.2.6 Eelnõu §-s 1 p 4 soovitakse täiendada TLS § 29 lg-t 6¹, kus on kirjas, et tööandja määrab töötasu suuruse – töölepingulises suhtes on töötasu sageli see oluline tingimus, milles pooled peavad kokkuleppe saavutama ja sellises sõnastuses jääb mulje nagu viidataks individuaalse töötasu suuruse kindlaksmääramisele. Kui siin on mõeldud seda, et tööandja peaks oma töötasustruktuuri kujundama selliselt, et naiste ja meeste sama või võrdväärse töö eest oleks tagatud võrdne tasustamine, siis tuleks seda sätet selliselt täpsustada. Komisjoni hinnangul jääb direktiivi poolikul ülevõtmisel ebaselgeks, kuidas tööandjad ilma oma töötasusüsteeme auditeerimata ja ametikohti võrdlemata seda tegema hakkavad. Seletuskirjast ei nähtu, et oleks läbi viidud analüüs juba olemasolevate samasisuliste sätete osas. Näiteks TLS § 3 sätestab, et *tööandja peab tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele*. SoVS § 6 lg 2 p 3 sätestab, et *tööandja tegevust loetakse diskrimineerivaks ka siis, kui ta kehtestab ühest soost töötajale või töötajatele ebasoodsamad töö tasustamise või töösuhete seotud hüvede andmise ja saamise tingimused kui sama või sellega võrdväärset tööd tegevale teisest soost töötajale või töötajatele*. Tekib küsimus, et kui osad dubleerivad kohustused on eelnõusse lisatud, siis miks ei ole eelnõusse lisatud kohustust tagada, et töökuulutused ja ametinimetused on sooneutraalsed ning värbamisprotsessid viiakse

läbi mittediskrimineerival viisil, et mitte kahjustada õigust saada võrdse või võrdväärse töö eest võrdset tasu, milline kohustus on samuti soolise võrdõiguslikkuse seadusest tuletatav.

2.2.7 Komisjoni hinnangul on tervitatavad sätted värbamise osas (eelnõu § 1 p 1), kuna neid tänases õiguses ei eksisteeri. Siiski tekitab küsimusi mõiste „eeldatav töötasu“, mis on mitmetähenduslik. Seletuskirja järgi on eeldatav töötasu töökoha põhitöötasu, kuid eeldatav töötasu sobib vähemasti sama hästi kui mitte paremini kirjeldama tasu, mida konkreetsel ametikohal töötades tavapäraselt teenitakse, st põhitöötasu ja varieeruva osa (lisatasud, tulemustasud, preemiad) summa. Just nii võib „eeldatav“ sõna mõjuda - „see, mida võib oodata“ ehk kogu tüüpiline teenimisvõimalus. Direktiiv kasutab terminit „algtöötasu“ (ingl k versioonis "*initial pay*"), mis ei ole küll mõistena defineeritud, kuid viitab baastasemele ehk põhitöötasule. Komisjoni hinnangul võiks mitmetähendusliku „eeldatav töötasu“ asemel tuua töölepingu seadusesse sisse pigem tavakeeles laialt kasutusel oleva (ja varem kehtinud palgaseaduses defineeritud) põhitöötasu mõiste. Teiseks, võimalus märkida palga vahemik on laialdaselt tõlgendatav - vahemikud võivad olla sedavõrd suured, et ei anna tööle kandideerijale adekvaatset infot ning kuigi ka direktiiv ise näeb ette palgavahemiku märkimise töökuulutusse, ei pruugi see tegelikku kasu õigusesse tuua ja vajaks täiendavaid juhiseid, et kuidas palgavahemikku märkida.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

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