

Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga antakse riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile. Riikliku lepitaja poole pöörduvad töötajate ja tööandjate ühingud või liidud siis, kui omavaheliste läbirääkimiste käigus ei jõuta töötüli osas kokkuleppele (nt uut kollektiivlepingut sõlmides) ning tekib töörahu katkemise oht. Riiklik lepitaja kutsub pooli osa võtma lepitustoimingutest ning alustab lepitusmenetlust.

Riikliku lepitaja ülesannete üleandmine õiguskantslerile aitab tõsta kollektiivsete töötülide lahendamise kvaliteeti ja efektiivsust tulenevalt Õiguskantsleri Kantselei suuremast võimekusest. Riikliku Lepitaja Kantselei koosseisus on lisaks lepitajale kaks inimest (lepitaja nõunik-asetäitja ja kantselei juhataja). Õiguskantsleri Kantseleil on ka näiteks eraldi haldus- ja õigusteenistus, võimaldades lepitusmenetlustes suuremat tuge. Arvestades lepitusmenetluste väikest arvu (2021. a 3, 2022. a 6 ja 2023. a 2 menetlust) ning väikest kantselei koosseisu ei ole seega mõistlik hoida Riikliku Lepitaja Kantseleid eraldiseisva üksusena. Seejuures on õiguskantsleri ja riikliku lepitaja funktsioonides olulisi sarnasusi. Õiguskantsler on sarnaselt riikliku lepitajaga rangelt apoliitiline institutsioon, kelle ülesanne on seista selle eest, et Eesti riigis kehtivad seadused on kooskõlas põhiseadusega ning inimeste põhiõigused ja vabadused, sh ühinemisvabadus, on kaitstud. Seega on õiguskantsleri ja riikliku lepitaja funktsioonides olulisi kokkupuutekohti ja sarnasusi ning riikliku lepitaja tegevus sobib õiguskantsleri kantselei juurde.

Eelnõuga muudetakse peamiselt kollektiivse töötüli lahendamise seadust ja õiguskantsleri seadust eesmärgiga sätestada, et riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler. Sellega seoses tehakse väiksemaid mittesisulisi muudatusi ka teistesse seadustesse (nt kõrgemate riigiteenistujate ametipalkade seadus, töötuskindlustuse seadus).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (maria-helena.rahumets@mkm.ee, +372 5916 2680) ja nõunik Johann Vootele Mäevere (johann.maevere@mkm.ee, +372 5378 5158). Eelnõuga kaasnevaid mõjusid hindasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töövaldkonna analüüsijuht Deisi Pohlak (deisi.pohlak@mkm.ee, +372 5912 7349) ja töövaldkonna andmete nõunik Ingel Kadarik (ingel.kadarik@mkm.ee, +372 5451 0226). Eelnõu koostamises osales tööala asekanter Ulla Saar (ulla.saar@mkm.ee, +372 5919 8883).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse kollektiivse töötüli lahendamise seadust (RT I, 30.06.2023, 31), avaliku teenistuse seadust (RT I, 02.05.2024, 21), kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadust (RT I, 04.01.2024, 3), maksukorralduse seadust (RT I, 21.06.2024, 6), ravikindlustuse seadust (RT I, 21.06.2024, 17), tööturumeetmete seadust (RT I, 06.07.2023, 110), töötuskindlustuse seadust (RT I, 06.07.2023, 111), töövaidluse lahendamise seadust (RT I, 24.11.2020, 6) ja õiguskantsleri seadust (RT I, 26.05.2020, 11).

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust. Väljatöötamiskavatsuse koostamine ei ole Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 5 kohaselt vajalik, kui seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Eelnõuga ei kaasne seaduste ulatuslik ümberkujundamine ega asenduseaduse väljatöötamine. Eelnõuga ei kavandata kollektiivse töötüli lahendamise sisulist muutmist. Et tegemist on faktiliselt ühe riikliku funktsiooni liigutamisega ühest asutusest teise, siis omab see mõju vaid kahele asutusele ja neid asutusi puudutavatele seadustele. Ka eelnõu laiem mõju ühiskonnale on vähene, kuna riikliku lepituse mehhanism säilib senisel kujul ja lepitusmenetlusi viiakse läbi harva.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga antakse riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile.

Riiklik lepitaja on sõltumatu erapooletu ametiisik, kes aitab kollektiivse töötüli pooltel leida neid rahuldavat lahendust. Riikliku lepitaja põhiülesanne on kollektiivse töötüli lahendamisele kaasaaitamine lepitusmenetluses, selgitades välja töötüli põhjused ja asjaolud ning pakudes välja lahendusi.

Kollektiivne töötüli on tööandja (nende liidu) ja töötajate (nende ühingu või liidu, st ametiühingu või ametiühinguliidu) vahel kollektiivlepingu sõlmimise ja selle rakendamise ning uute töötingimuste kehtestamise pinnal tekkinud tüli. Kui riikliku lepitaja korraldatud lepitusprotseduuride käigus leppimist ei saavutata, siis tekib töötajatel, nende ühingul või liidul õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik.

Eelkirjeldatud funktsiooni täitmiseks on täna Riikliku Lepitaja Kantselei käsutuses büroo ja lisaks riiklikule lepitajale kaks töötajat: lepitaja nõunik-asetäitja ja kantselei juhataja. Kantselei ülesandeks on riikliku lepitaja menetlusse võetud kollektiivsete töötülide lahendamise seotud lepitustoimingute korraldamine, läbirääkimiste tehniline ja sisuline ettevalmistamine, läbirääkimistega seotud dokumentide vormistamine. Lisaks aitavad kantselei töötajad selgitada oma pädevusvaldkonna õigusakte.

Riikliku lepitaja ülesannete üleandmine õiguskantslerile aitab tõsta kollektiivsete töötülde lahendamise kvaliteeti ja efektiivsust tulenevalt Õiguskantsleri Kantselei suuremast võimekusest. Riikliku lepitaja kantselei väiksuse tõttu jääb lepitusmenetluste kvaliteetse ja efektiivse läbiviimise jaoks ressursidest vajaka. Riikliku Lepitaja Kantselei koosseisus on lisaks lepitajale kaks inimest. Õiguskantsleri kantselei on seevastu tugev põhiseaduslik institutsioon, kus on tagatud erineva mastaabi ja keerukusastmega töövaidluste efektiivse lahendamise jaoks piisav personal¹ ja kompetents (nt õigusteenistus, sotsiaalsete õiguste osakond ja üldosakond, sh tugipersonal töökorralduse, dokumendihalduse, eelarve, personali jt küsimustes). Arvestades lepitusmenetluste väikest arvu (2021. a 3, 2022. a 6 ja 2023. a 2 menetlust) ning väikest kantselei koosseisu ei ole seega mõistlik hoida Riikliku Lepitaja Kantseleid eraldiseisva üksusena.

Seejuures on õiguskantsleri ja riikliku lepitaja funktsioonides olulisi sarnasusi. Sarnaselt riikliku lepitajaga on õiguskantsler rangelt apoliitiline institutsioon. Õiguskantsleri ülesanne on seista selle eest, et Eesti riigis kehtivad seadused on kooskõlas põhiseadusega ning inimeste põhiõigused ja vabadused on kaitstud. Ühinemisvabadus, sh õigus pidada kollektiivlääbirääkimisi ja sõlmida kollektiivlepinguid töötingimuste osas, on üks põhiõigustest ja vabadustest, mille tagamisel on oluline roll nii õiguskantsleril kui riiklikul lepitajal. Lisaks kuulub õiguskantsleri ülesannete hulka lepitusmenetlus diskrimineerimisvaidlustes, mis sarnaneb riikliku lepitaja poolt läbiviidava lepitusmenetlusega. Seega on õiguskantsleri ja riikliku lepitaja funktsioonides olulisi kokkupuutekohti ja sarnasusi ning riikliku lepitaja tegevus sobib õiguskantsleri kantselei juurde. Teisi sarnased asutusi, kuhu riiklik lepitaja oma funktsioonidega sobiks, Eestis ei ole.

Seega tõstetakse käesoleva eelnõuga kollektiivsete töötülde lahendamise efektiivsust ja kvaliteeti.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu vastavus rahvusvahelisele õigusele

Rahvusvaheliste tööõiguse põhimõtete kohaselt on oluline, et riigil oleks olemas mehhanism kollektiivsete töövaidluste lahendamiseks. Peaasjalikult tulenevad kollektiivset töötüli käsitlevad rahvusvahelised põhimõtted Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) soovitudest. Need ei käsitle kollektiivse töötüli lahendamise korda detailselt, küll aga näevad ette peamised lepitusmehhanismi põhimõtted. ILO soovitus R092² järgi peab olema tagatud kättesaadav, vabatahtlik, kiire ja tasuta lepitusmehhanism, mis aitab ennetada ja lahendada kollektiivseid töötülisid tööandjate ja töötajate vahel. Soovitus R158³ näeb ette, et kollektiivsete töötülde puhuks peab olema organiseeritud siseriiklike tingimustega kohalduv lepitus- ja vahendusvõimalus, mis peaks olema korraldatud vastavate pädevate asutuste poolt. Esmatähtis on, et eksisteeriks erapooletu ja kompetentne lepitusmehhanism, mis vastaks siseriiklikele tingimustele. Samuti on Eesti ratifitseerinud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta⁴ artikli 6 punkti 3, mille kohaselt, et rakendada tulemuslikult õigust pidada kollektiivlääbirääkimisi, kohustuvad lepingupooled soodustama asjakohase lepitus- ja vabatahtliku vahekohtumehhanismi loomist ning kasutamist töövaidluste lahendamisel.

¹ Info Õiguskantsleri Kantselei ametkonna kohta on kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/ametkond>.

² ILO. Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951 (No. 92), Kättesaadav: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R092.

³ ILO. Labour Administration Recommendation, 1978 (No. 158), Kättesaadav: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:31249:6:NO.

⁴ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

Eestis on nende põhimõtete rakendamiseks loodud riikliku lepitaja institutsioon. Tulenevalt kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (KTTL) § 8 lõikest 1 on riiklik lepitaja sõltumatu erapooletu ametiisik, kes aitab töötüli pooltel leida neid rahuldavat lahendust. Lepitusmenetlus on vabatahtlik, mis tähendab, et kollektiivse töötüli poolel on õigus, mitte kohustus, pöörduda riikliku lepitaja poole.

Eelkirjeldatud rahvusvahelised lepingud ja soovitused ei näe ette põhimõtet, et lepitusfunktsioon peab olema korraldatud selleks eraldi ettenähtud institutsioonina. Andes riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile säilib töötüli lepitaja erapooletus ja sõltumatus. Seega on riikliku lepitaja ülesannete üleandmine õiguskantslerile rahvusvahelise õigusega kooskõlas.

Eelnõu põhiseaduslikkuse analüüs

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 139 lõike 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kuigi grammatiliselt on õiguskantsleri põhiseaduslikud ülesanded tsiteeritud sättes selgelt piiritletud, ei ole see seni seadusandjat takistanud õiguskantsleri ülesandeid laiendamast.⁵

Kui 1999. aastal jõustunud õiguskantsleri seaduse (ÕKS) 4. peatükiga lisati õiguskantslerile ülesanne kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamist ning hea halduse tava järgimist riigiasutustes ja hilisemalt ka teistes avaliku ülesannete täitjate tegevuses (nn ombudsmani funktsioon),⁶ leiti toonase seaduseelnõu seletuskirjas⁷, et sellist täiendust legitimeeris PS § 139 lõige 2, mille kohaselt analüüsib õiguskantsler seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande. Hilisemate täienduste puhul pole enam PS-st alust otsitud, vaid on mindud PS täiendamise teed. Nii on õiguskantsleri ülesandeid täiendatud Eesti Vabariigile välislepingutega võetud ülesannetega, nagu nt õiguskantsler kui väärkohtlemise ennetusasutus (ÕKS § 1 lõige 7), lasteombudsman (ÕKS § 1 lõige 8), Euroopa Parlamendi liikme immunitähtsuse menetleja (ÕKS § 1 lõige 3¹) ja puuetega inimeste õiguste kaitsega tegelev organ (ÕKS § 1 lõige 11).

Ka KTTL § 8 lõike 1 tähenduses riiklik lepitaja täidab KTTL § 9 kohaselt ülesannet, mis on Eesti Vabariigile võetud välislepinguga. Nimelt näeb Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõige 3 Eesti Vabariigile kui lepingupoolele ette kohustuse soodustada asjakohase lepitus- ja vabatahtliku vahekohtumehhanismi loomist ning kasutamist töövaidluste lahendamisel. Seadusandja on otsustanud seda kohustust täita riikliku lepitaja kui sõltumatu ametiisiku ellukutsumisega. Nagu aga eelnevas on kirjeldatud (vt siinses seletuskirjas eespool olevat 2. peatükki), ei ole eraldiseisva ametiisiku loomine, kelle teenindamiseks on vajalik ka eraldiseisev kantselei, end majanduslikult õigustanud. Seepärast on mõistlik riikliku lepitaja KTTL §-s 9 sätestatud ülesanne asetada õiguskantslerile, kes sarnaselt kõnesoleva ülesandega lahendab ka eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidlusi (ÕKS § 1 lõige 5).

Seni on seadusandja sellistele iseseisvatele põhiseaduslikele institutsioonidele nagu õiguskantsler PS-ga võrreldes täiendavate ülesannete asetamisel lähtunud nii õiguskirjanduses kui ka Riigikohtu

⁵ Atko-Madis Tammar, Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022, Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, § 139, komm. 8. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>.

⁶ Hent Kalmo, Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, 2020, XII peatükk, komm. 7.

⁷ Õiguskantsleri seadus 1029 SE. Seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6384c7cc-c357-3018-bba5-c91234609131/oiguskantsleri-seadus/>.

praktikas levinud tõlgendusest, mille kohaselt peab põhiseadusliku pädevusega võrreldes lisäülesannete panemine olema õigustatav mõne kaaluka põhjusega.⁸ Eelnõu koostajad leiavad, et selleks kaalukaks põhjuseks on riigisektori väiksusest tulenev ressursside piiratus, sh ressursside piiratus pädevate ametnike näol. Seda kui kaalukat põhjust on aktsepteeritud ka õiguskirjanduses eeldusel, et täiendavad ülesanded ei piira ülemäära õiguskantsleri põhiseaduslikku sõltumatust, „seades talle liigseid kitsendusi või kohustades teda täitma ülesandeid, mis ei ole õiguskantsleri põhiseaduslike funktsioonidega ühildatavad. [...] Oluline on, et lisapädevuste omistamisel õiguskantslerile ei satuks ohtu tema otse [PS-st] tulenevate ülesannete täitmine ning eeskätt tema kui erapooletu tasakaalustaja positsioon võimude lahususe süsteemis. Loomulikult tuleb ka jälgida, et õiguskantsleri kantseleile eraldatud inim- ja materiaalsed ressursid oleksid kõigi talle pandud ülesannete täitmiseks piisavad.“⁹

Arvestades, nagu ka eelnevas on välja toodud (vt siinses seletuskirjas eespool olevat 2. peatükki), et PS § 29 lõige 5 (aga ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 11) hõlmab õigust pidada kollektiivlääbirääkimisi ja sõlmida selle tulemusel kollektiivlepinguid ning kasutada kollektiivseid survemeetmeid enda sotsiaalsete ja majanduslike huvide saavutamiseks,¹⁰ on kollektiivse töötüli lahendamisele kaasaaitamine ühelt poolt töötajate üldise ühinemisvabaduse (PS § 48) ja teiselt poolt tööandjate ettevõtlusvabaduse (PS § 31) realiseerimist võimaldav riigipoolne tegevus. Nimelt on riigil PS §-st 14 tulenevalt kohustus sätestada korraldus ja menetlus, mis on üheaegselt vajalik nii töötaja ühinemisõiguse eri tahkude teostamiseks kui ka teise töösuhte poole ettevõtlusvabaduse teostamiseks. Seega saab kollektiivse töötüli lahendamise mehhanismi pidada meetmeks, mis neid kaht kõnesolevast aspektist vastassuunalise põhivabaduse realiseerimist tasakaalustab. Õiguskantslerile kui põhiseadusliku korra kaitsjale on eelnõu koostajate hinnangul kollektiivse töötüli lahendamisele kaasaaitaja ehk lepitaja roll igati paslik ning tema põhiseaduslike ülesannetega ühildatav.

Eelnevast tulenevalt on eelnõu koostajate hinnangul KTTLS § 8 lõike 1 tähenduses riikliku lepitaja rolli omistamine õiguskantslerile PS-ga kooskõlas.

Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb kümnest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse KTTLS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse KTTLS § 8 lõiget 1. Muudatuse eesmärk on sätestada, et edaspidi täidab riikliku lepitaja ülesandeid õiguskantsler. See tähendab, et KTTLS reguleerib jätkuvalt riikliku lepitaja tegevust ning riikliku lepitaja funktsiooni täidab seejuures õiguskantsler. Võrreldes kehtiva KTTLS § 8 lõike 1 muudatusega eemaldatakse seadusest viited sõltumatusele ja erapooletusele, kuivõrd ÕKS § 1 lõike 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ja ÕKS § 7 lõike 1 kohaselt töötab õiguskantsler täita oma kohustusi erapooletult.

Tulenevalt KTTLS §-st 9 on riikliku lepitaja põhiülesanne aidata kollektiivse töötüli lahendamisele kaasa lepitusmenetluses. Selleks selgitab riiklik lepitaja välja töötüli põhjused ja asjaolud ning pakub välja lahendusi (nt korraldades lepituskohtumisi, tehes lepitusettepanekuid). KTTLS § 11 reguleerib poolte lepitamise protsessi, poolte õiguseid ja kohustusi ja protokollimist. Olukorras, mil lepitusprotseduurid on läbitud, kuid leppimist ei ole saavutatud ja töörahu kohustus ei kehti, tekib

⁸ Vt nt RKPSJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 45.

⁹ Hent Kalmo, Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, 2020, XII peatükk, komm. 11.

¹⁰ Kärt Muller, Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, 2020, § 29, komm. 29.

töötajatel, töötajate ühingul või liidul õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik ning tööandjal, tööandjate ühingul või liidul aga töösulg (KTTLS § 13 lg 1). Streigist või töösulust etteteatamisele kehtivad kindlad tähtajad (KTTLS § 15) ning streigi või töösulu korral on pooled kohustatud taas alustama läbirääkimisi kollektiivses töötülis kokkuleppele jõudmiseks (KTTLS § 13 lg 2).

Eeltoodud põhimõtted lepitusprotsessi osas seaduses ei muutu. Muutub üksnes ametiisik, kellel on seadusest tuleneb õigus ja pädevus lepitusmenetlust läbi viia.

Eelnõu § 1 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks KTTLS sätted, millega seonduvat reguleerib juba ÕKS või ei ole muul põhjusel sätted pärast riikliku lepitaja ülesannete üleandmist õiguskantslerile asjakohased.

KTTLS § 8 lõike 2 kehtetuks tunnistamine on tingitud sellest, et Vabariigi Valitsuse 30. novembri 1993. a määrust nr 372 „Riikliku lepitaja põhimääruse“ kinnitamine“ ei ole eraldiseisvana enam vaja ning seaduses volitusnormi kehtetuks tunnistamisega muutub haldusmenetluse seaduse § 93 lõikest 3 lähtudes kehtetuks ka nimetatud määrus. Vajadusel sätestatakse riikliku lepitaja põhimääruses sisalduvad olulisemad põhimõtted, mida seadus ei reguleeri, KTTLS-is. Põhiseaduse § 144 kohaselt sätestab õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantsleile töökorralduse seadus. Seetõttu tuleb õiguskantslerile esitatavad nõuded, tema tegevuspiirid, töövormid ja -meetodid ning teda abistavate isikute töökorraldus sätestada seadusega, eesmärgiga tagada õiguskantsleri sõltumatus ja poliitiline puutumatus.¹¹

KTTLS §-d 8^{1–6} tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd õiguskantslerile esitatavaid nõudeid, tema ametisse nimetamist ja ametiaja lõppu, töötingimusi ning kantsleid reguleerib ÕKS (vt eelkõige ÕKS §-d 5–6, 8, 36–37 ja 38). Näiteks ei lepi riikliku lepitaja kandidaadis edaspidi kokku tööandjate ja ametiühingute keskliidud, vaid õiguskantsler nimetatakse ametisse Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu poolt. Näiteks kui seni nimetati riiklik lepitaja ametisse viieks aastaks, siis õiguskantsleri ametiaeg on seitse aastat.

KTTLS § 10 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd õiguskantsler võib lepitusprotsessi nii või teisiti kaasata asjakohaseid eksperte või ametiisikuid, kui selleks vajadus tekib. Töötüli lahendamisse kaasatud ekspertidele, ametiisikutele jt-le kehtib sel juhul KTTLS § 11 lõikest 5 tulenev kohustus hoida neile lepitustoimingute käigus teatavaks saanud tootmis-, äri- või ametisaladusi. KTTLS § 29 tunnistatakse kehtetuks, kuivõrd tegemist on rakendussättega aastast 2015, mida enam rakendada ei ole võimalik ning seetõttu on säte muutunud tänaseks sisutühjaks.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse KTTLS §-i 11. Täiendused on tingitud asjaolust, et Vabariigi Valitsuse 30. novembri 1993. a määrus nr 372 „Riikliku lepitaja põhimääruse“ kinnitamine“ tunnistatakse kehtetuks.

Valdav osa riikliku lepitaja põhimääruse regulatsioonist on seaduses olemas või on ebamõistlik sätestada seaduse tasandil liialt detailset lepitusmenetluse regulatsiooni. Näiteks reguleerib seadus riikliku lepitaja põhimääruse punkte 1 (vt KTTLS § 8 lg 1, ÕKS § 1 lg 1 ja § 7 lg 1), 19 (vt KTTLS § 11 lg 2), 21 (vt KTTLS § 11 lg-d 3 ja 4), 31 (vt KTTLS § 11 lg 5), 33 (vt KTTLS § 19 lg 1) ja 34 (vt KTTLS § 21 lg 3). Seejuures näib ebamõistlik kehtestada seaduse tasandil teatud põhimääruses sisalduvaid põhimõtteid nagu näiteks põhimääruse punktis 30 toodud riikliku lepitaja kohustus pidama kinni seaduste ja teiste õigustloovate aktidega ettenähtud ja menetluse käigus kokkulepitud

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, 2020. § 144, komm 1.

tähtaegadest, kuivõrd õiguskantsleril tuleb nii või teisiti oma tegevuses lähtuda seaduses sätestatud või kokkulepitud tähtaegadest.

KTTLS-i täiendatakse põhimõtetega, mis puudutavad lepitusmenetluse ja lepituskoosoleku korraldamise, lepitusmenetluse peatamise ja leppimiskokkuleppe projektiga seonduvat. Valdav osa KTTLS § 11 sätetest võrreldes kehtiva seadusega ei muutu: eelnõu lõiked 1, 2 ja 9 on sõnastuselt samad nagu kehtivad seaduses (vt kehtiva KTTLS § 11 lõiked 1, 2 ja 5) ning lõike 7 põhimõtted on näeb samuti ette ka kehtiv seadus, kuid lõike sõnastust muudetakse (vt kehtiva KTTLS § 11 lõiked 3 ja 4). Ülejäänud reeglistik tuuakse riikliku lepitaja põhimäärusest seaduse tasandile. See tähendab, et lepitusmenetluse reeglistik võrreldes kehtivaga ei muutu ja jääb samaks.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse KTTLS-i §-ga 30 riikliku lepitaja ülesannete ümberkorraldamise kohta. Riiklikul lepitajal tuleb 2025. a 1. aprillil jõustuvate riikliku lepitaja ülesannete ümberkorraldamisega seotud toimingud teha ära 31. märtsiks 2025. a (nt lõpetada lepingud, mida Õiguskantsleri Kantseleile üle ei anta ja mis ei ole riikliku lepitaja funktsiooni täitmiseks vajalikud). Vajadusel tuleb anda lepingud, mis on õiguskantsleri arvates riikliku lepitaja funktsiooni täitmiseks vajalikud, üle õiguskantsleriga temaga kokkuleppel.

Samuti täiendatakse seadust põhimõttega, mille kohaselt makstakse 2025. a 31. märtsi seisuga ametisse nimetatud riiklikule lepitajale seoses tema ülesannete üleandmisega õiguskantslerile hüvitist riikliku lepitaja ühe kuu keskmise ametipalga ulatuses lähtuvalt 2025. a 31. märtsil kehtinud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse redaktsioonist. Säte on vajalik, kuivõrd riiklikule lepitajale ei kohaldu avaliku teenistuse seadus ulatuses, milles käesolevas seaduses ei nähta ette erisusi. Hüvitise suuruse leidmisel on võetud aluseks sarnane hüvitise suurus koondamise korral.

Eelnõu §-ga 2 tunnistatakse kehtetuks avaliku teenistuse seaduse § 2 lõike 3 punkt 8, mille kohaselt ei kohaldata avaliku teenistuse seadust riiklikule lepitajale. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, eemaldatakse seadusest viide riiklikule lepitajale. Seejuures sätestab avaliku teenistuse seaduse § 2 lõike 3 punkt 6, et avaliku teenistuse seadust ei kohaldata õiguskantslerile.

Eelnõu §-ga 3 tunnistatakse kehtetuks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 3 lõige 18, mis sätestab riikliku lepitaja palgamäära. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, eemaldatakse seadusest viide riiklikule lepitajale. ÕKS § 14 lg 1 kohaselt määratakse õiguskantsleri ametipalk kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega (vt kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 3 lõige 7).

Eelnõu §-ga 4 tunnistatakse kehtetuks maksukorralduse seaduse § 25¹ lõike 4 punkt 11, mille kohaselt kantakse riiklik lepitaja töötamise registrisse. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, eemaldatakse seadusest viide riiklikule lepitajale.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse ravikindlustuse seaduse § 5 lõike 2 punkti 2 ja § 6 pealkirja. Kehtiv ravikindlustuse seadus reguleerib riikliku lepitaja kindlustuskaitset. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, eemaldatakse seadusest viide riiklikule lepitajale.

Eelnõu §-ga 6 muudetakse tööturumeetmete seadust.

Eelnõu § 6 punktiga 1 muudetakse tööturumeetmete seaduse § 8 lõike 4 punkti 4 ja § 18 lõike 3 punkti 2. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, eemaldatakse seadusest viide riiklikule lepitajale.

Eelnõu § 6 punktiga 2 lisatakse tööturumeetmete seadusele rakendussättena § 35¹, mis sätestab erisused riikliku lepitaja ülesannete ümberkorraldamisel. Sätte kohaselt kohaldatakse 2025. a 31. märtsi seisuga ametisse nimetatud riikliku lepitaja osas tööturumeetmete seaduse 2025. a 31. märtsil kehtinud redaktsiooni.

Eelnõu §-ga 7 muudetakse töötuskindlustuse seadust.

Eelnõu § 7 punktiga 1 muudetakse töötuskindlustuse seaduse § 3 lõiget 1 ja § 7 lõike 1 punkti 1, eemaldades nendest sätetest viited riiklikule lepitajale. Paragrahvi 3 lõike 1 kohaselt on töötuskindluse seaduse tähenduses kindlustatu lisaks näiteks töötajatele ja ametnikele ka riiklik lepitaja. Paragrahvi 7 lõike 1 punkti 1 kohaselt loetakse töötuskindlustusstaazi hulka ka periood, mil inimene sai tasu riikliku lepitajana ametis olemise eest, kui sellelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, eemaldatakse seadusest viide riiklikule lepitajale.

Eelnõu § 7 punktiga 2 lisatakse seadusele rakendussättena 52⁷, mis sätestab erisused riikliku lepitaja ülesannete ümberkorraldamisel. Sätte kohaselt kohaldatakse 2025. a 31. märtsi seisuga ametisse nimetatud riikliku lepitaja osas kohaldatakse töötuskindlustuse seaduse 2025. a 31. märtsil kehtinud redaktsiooni.

Eelnõu §-ga 8 muudetakse töövaidluse lahendamise seaduse § 7 lõiget 3, mille kohaselt on töövaidluskomisjoni juhataja põhipalk 80–100 protsenti riikliku lepitaja põhipalgast. Kuivõrd riikliku lepitaja ülesandeid täidab edaspidi õiguskantsler, asendatakse seaduses viide riiklikule lepitajale viitega soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule. Tegemist on mittesisulise muudatusega, mis töövaidluskomisjoni juhatajate töötasu suurust ja vahemikku ei mõjuta. Riikliku lepitajal on sama ametipalga koefitsient, mis soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul (kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 3 lõige 19).

Eelnõu §-ga 9 täiendatakse ÕKS § 1 lõikega 12 ning tuuakse õiguskantsleri ülesandena välja, et õiguskantsler täidab kollektiivse töötüli lahendamiseks riikliku lepitaja ülesandeid kollektiivse töötüli lahendamise seaduses ettenähtud korras. Sätte eesmärk on anda õiguskantslerile riikliku lepitaja pädevus. Kuivõrd lepitusmenetluse sisu ja korda reguleerib KTTLS, viidatakse ÕKS-is vajadusele järgida sealset korda lepituse läbiviimisel.

Eelnõu §-ga 10 sätestatakse seaduse jõustumise kord. Eelnõu § 1 punkt 4 jõustub üldises korras ehk kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Ülejäänud eelnõu sätted jõustuvad 01.04.2025 a. Jõustumistähtaeg võimaldab jätta piisavalt aega ümberkorralduste ettevalmistamiseks ja elluviimiseks, et anda riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigus kollektiivsete töötülide lahendamise põhimõtteid ei reguleeri. Kollektiivse töötüli lahendamise seadusega seonduvat rahvusvahelise õiguse reeglistikku on selgitatud sektsioonis „Eelnõu vastavus rahvusvahelisele õigusele“.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga antakse riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile. See tähendab, et edaspidi lepitab kollektiivse töötüli osapooli õiguskantsler.

Muudatuste rakendamisega kaasneb mõju järgmistes valdkondades: (1) sotsiaalne, sh demograafiline mõju ning (2) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende asutuste korraldusele. Eelnõu mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Muudatused ei mõjuta haridust, kultuuri, sporti; majandust; keskkonda; infotehnoloogiat ja infoühiskonda; riigikaitset ja välissuhteid; siseturvalisust ega regionaalarengut, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud.

Kokkuvõtlikult suurendatakse kollektiivsete töötülide lahendamise kvaliteeti ja efektiivsust. Muudatuse laiem mõju ühiskonnale on vähene, kuna riikliku lepituse mehhanism jääb alles senisel kujul ja lepitusmenetlusi viiakse läbi harva.

Sotsiaalne mõju, sealhulgas demograafiline mõju

Mõjutatud sihtrühmad: töötajad, sh töötajate ühingud ja liidud; tööandjad, sh tööandjate ühingud ja liidud

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Eelnõuga antakse riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile ehk edaspidi lepitab kollektiivse töötüli osapooli õiguskantsler. Praegu kehtiv lepitusmenetluse kord ja mehhanism ei muutu. KTTLS-i üksnes täiendatakse lepitusmenetlust puudutavate põhimõtetega, mis seni on kehtestatud riikliku lepitaja põhimääruse tasandil (nt lepituskoosoleku kokku kutsumise ja lepitusmenetluse peatamise kord).

Vastavalt KTTLS-ile on töötajatel (sh ka töötajate ühikul või liidul) ja tööandjal (sh ka tööandjate ühikul või liidul) võimalus pöörduda abi saamiseks riikliku lepitaja poole kui nende vahel on tekkinud kollektiivlepingu sõlmimisel, täitmisel või muutmisel vaidlus, milles pooled ei suuda kokkuleppele jõuda. Statistikaameti (2024) tööelu-uuringu andmetel oli kollektiivlepingu sõlminud ettevõtteid 2015. a ca 600 ja 2021. a ca 800, mis moodustab vastavalt 3,9% ja 5,2% kõikidest vastava aasta ettevõtetest. Seega on tööandjate puhul muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus väike. Kollektiivlepinguga kaetud töötajaid oli 2015. a ca 98 000 ning 2021. a ca 100 000, mis moodustab vastavalt 18,6% ja 19,1% kõikidest vastava aasta töötajatest. Seega on töötajate puhul mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Samas nähtub, et praktikas pöördatakse riikliku lepitaja poole kollektiivsete töövaidluste lahendamiseks siiski harva. Riiklik lepitaja on vahemikus 2017–2023 läbi viinud kokku 25 lepitusmenetlust ehk keskmiselt 3,6 menetlust aastas.

Riikliku lepitaja lepitusmenetluste arv aastatel 2017–2023:

Aasta	Menetluste arv
2017	5
2018	2
2019	6
2020	1
2021	3
2022	6

Eelnõuga säilib riikliku lepitaja funktsioon sihtrühmade jaoks, kes seda vajavad. Kuivõrd riikliku lepitaja kantselei on väike (riiklik lepitaja ja kaks töötajat), võib see piirata töötulide lahendamise efektiivsust ja kiirust ning seda eriti keerulisemate juhtumite puhul. Õiguskantsleri kantselei on seevastu tugev põhiseaduslik institutsioon, kus on tagatud erineva mastaabi ja keerukusastmega töövaidluste efektiivse lahendamise jaoks piisav personal ja kompetents, millest tulenevalt võib eeldada muudatuste tulemusel töötulide lahendamise tõhususe ja kiiruse kasvu. See omakorda mõjutab sihtrühmi positiivselt. Eeltoodust tulenevalt on mõju ulatus sihtrühmade jaoks väike. Mõju sagedus on harv, kuivõrd riikliku lepitaja ülesannete üle andmine õiguskantslerile on ühekordne tegevus.

Ebasoovitavad mõjud

Muudatuse tulemusena kaob tööandjate ja ametiühingute keskliitudel võimalus riikliku lepitaja kandidaadis kokku leppida, vähendades nende võimalust mõjutada riikliku lepitaja kandidaadi valikut. Õiguskantsler, kes edaspidi lepitaja ülesandeid täidab, on oma ülesannetes erapooletu. Seega võib eeldada, et ka muudatuse jõustumisel säilib kollektiivsete töötulide lahendamisel nii tööandjate kui ka töötajate huvidega arvestamine.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuse järgselt võtab õiguskantsler üle riikliku lepitaja ülesanded. Samas säilib senise riikliku lepitaja funktsioon endisel kujul nende sihtrühmade jaoks, kes seda vajavad, mistõttu on mõju ulatus väike. Mõjutatud sihtrühma suurus on tööandjate puhul väike ning töötajate puhul keskmine. Mõju sagedus on harv, kuivõrd muudatus viiakse ellu ühekordselt.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuse ja selle asutuste korraldusele

Mõjutatud sihtrühm: Riikliku lepitaja kantselei

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Muudatuse tulemusena riikliku lepitaja kantselei suletakse, mis mõjutab negatiivselt riiklikku lepitajat ja tema kantselei kahte töötajat. Kantselei koosseis on väike (lepitaja ja kaks töötajat), mistõttu on mõjutatud sihtrühm väike. Riikliku lepitaja ja kantselei tegevuseks vajalikud kulud kaetakse riigieelarvest. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala 2024. aasta eelarves on Riikliku Lepitaja Kantselei eelarve 153 269 eurot. Riikliku Lepitaja Kantselei 2024. a palgafond on 132 269 eurot, sh lepitaja enda palgafond 76 376,14 eurot. Töötülisid, kus on vajalik lepitamine, esineb vähe (vahemikus 1–6 menetlust aastas), mistõttu ei ole riikliku lepitaja käsutuses olevad ressursid optimaalselt kasutatud. Teisalt, Riikliku Lepitaja Kantselei väiksuse tõttu ei ole neil keerukamate lepitusmenetluste kvaliteetse ja efektiivse läbiviimise jaoks piisavalt rahalisi ning inimressursse (sh nt kohtuvaidlustes osalemise jaoks). Mõju sagedus on harv, kuivõrd muudatus on ühekordne. Muudatus ei mõjuta kohaliku omavalitsuse üksust ja selle asutusi.

Ebasoovitavad mõjud

Muudatuse tulemusena kaotavad töö kolm inimest, mis mõjutab negatiivselt nii riiklikku lepitajat kui ka kantselei kahte töötajat.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuse tulemusena riikliku lepitaja kantselei suletakse, mis mõjutab negatiivselt riikliku lepitajat ning kantselei kahte töötajat, mistõttu on mõju ulatus nende jaoks keskmine. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike, kuivõrd riikliku lepitaja kantseleisse kuulub kolm töötajat. Mõju sagedus on harv, kuivõrd muudatus on ühekordne.

Mõjutatud sihtrühm: Õiguskantsler

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Muudatus mõjutab õiguskantslerit, kes hakkab täitma riikliku lepitaja ülesandeid ning peab leidma viise, kuidas lepitaja ülesanded tõhusalt oma kantseleis jaotada. Muudatuse tulemusena peab õiguskantsler kohandama oma tööprotsesse, mis ajutiselt suurendab õiguskantsleri ja tema kantselei töökoormust. Tööprotsesside kohandamine on ühekordne protsess. Lisaks kuulub õiguskantsleri ülesannete hulka lepitusmenetlus diskrimineerimisvaidlustes, mis sarnaneb riikliku lepitaja poolt läbiviidava lepitusmenetlusega. Seega võib eeldada, et tööprotsesside kohandamise vajadus on pigem väike. Õiguskantsleri töökoormus kasvab lisanduvate töövaidluste lepitusmenetluste arvelt. Õiguskantslerile eraldatakse rahalised vahendid lisanduvate kohustuste täitmiseks. Kuivõrd seni on töötülide lepitusmenetlusi esinenud harva, siis on mõju ulatus ja sagedus õiguskantsleri jaoks eelduslikult väike.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatus mõjutab õiguskantslerit, seega on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Muudatuse tulemusena peab õiguskantsler kohandama oma tööprotsesse, mis ajutiselt suurendab õiguskantsleri ja tema kantselei töökoormust. Kuivõrd seni on töötülide lepitusmenetlusi esinenud harva, siis on ka mõju ulatus ja sagedus õiguskantsleri jaoks väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

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

Seaduse rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulusid. Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tegevused on kirjeldatud seaduse mõjude peatükis.

8. Rakendusaktid

Seletuskirjale on lisatud kaks eelnõu kavandit:

- 1) Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2013. a määruse nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus“ muutmise;
- 2) Sotsiaalministri 21. jaanuari 2011. a määruse nr 4 „Kollektiivlepingute andmekogu põhimäärus“ muutmise.

Vabariigi Valitsuse määrukses tuleb eemaldada viide Riikliku Lepitaja Kantseleile, mis riikliku lepitaja ülesannete üleandmisega õiguskantslerile kaob. Sotsiaalministri määrukses asendatakse viide riiklikule lepitajale viitega õiguskantslerile, kuivõrd kollektiivlepingu andmekogusse infot kandes tuleb kanda info selle kohta, kas kollektiivlepingu sõlmimisel kasutati riikliku lepitaja abi.

Tulenevalt haldusmenetluse seaduse § 93 lõikest 1 muutub KTTLS § 8 lõike 2 kehtetuks tunnistamisega kehtetuks ka Vabariigi Valitsuse 30. novembri 1993. a määrus nr 372 „Riikliku lepitaja põhimääruse“ kinnitamine“.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punkt 4 jõustub üldises korras ehk kümnenadal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Ülejäänud seadus jõustub 2025. aasta 1. aprillil. Jõustumistähtaeg võimaldab jätta piisavalt aega ümberkorralduste ettevalmistamiseks ja elluviimiseks, et anda riikliku lepitaja ülesanded üle õiguskantslerile.

10. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse koostööstamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Siseministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks õiguskantslerile, riiklikule lepitajale, Tööinspektsioonile, Eesti Ametiühingute Keskliidule ja Eesti Tööandjate Keskliidule.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2024. a.