



Õiguskantsler

Christian Veske
Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse
kohtlemise volinik
info@volinik.ee

Teie 18.03.2025 nr 1.4/17_2025

Meie 16.10.2025 nr 6-1/251895/2507488

Vanemapuhkuse ajal põhipuhkuse arvestamine

Lugupeetud Christian Veske

Palusite õiguskantsleril hinnata [töölepingu seaduse](#) (TLS) § 68 lõike 2 põhiseaduspärasust. Selle sätte järgi arvestatakse põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka lisaks töötatud ajale veel ajutise töövõimetuse aeg, puhkuse aeg (välja arvatud vanemapuhkuse ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aeg), samuti aeg, kui töötajal on seaduse alusel õigus tööst keelduda TLS § 19 punktis 3 nimetatud juhul, ning muu aeg, milles pooled on kokku leppinud.

Leian, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ei ole vastuolus TLS § 68 lõige 2 osas, milles vanemapuhkusel olemise aega ei arvestata põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka.

Põhipuhkus vabastab inimese tööandja juures töötamise kohustusest, perekondlikest ja muudest eraelulistest kohustustest mitte. Tasustatud põhipuhkus on ette nähtud tööandja juures tehtavast tööst puhkamiseks.

Peale selle oleks vanemapuhkusel olijal õigus koguda põhipuhkust kolme aasta jooksul, ilma et ta peaks seda igal aastal kasutama. Niivõrd pikaajaline põhipuhkuse kogumise võimalus ilma kohustuseta seda kasutada ei vastaks põhipuhkuse eesmärgile. Põhiseaduse järgi ei pea vanemapuhkusel olijatele selliseid soodustusi tegema.

Puhkusesaajate erinev kohtlemine

1. Põhiseaduse § 12 lõikes 1 on sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus, mis keelab Riigikogul kohelda sarnases olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Võrdsuspõhiõigust piiratakse siis, kui sarnases olukorras olevaid inimesi koheldakse erinevalt (RKPKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 48 ja selles viidatud praktika).

2. TLS § 68 lõikes 2 on sätestatud, et põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka arvestatakse lisaks töötatud ajale ajutise töövõimetuse aeg, puhkuse aeg (välja arvatud vanemapuhkuse ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aeg), see aeg, kui töötajal on seaduse alusel õigus tööst keelduda TLS [§ 19 punktis 3](#) nimetatud juhul, ning muu aeg, milles pooled on kokku leppinud.

3. Omavahel tuleb võrrelda töötajaid, kellel on töötamise ajal olnud perioode, mil nad olid töölt eemal (v.a vanemapuhkus), ning töötajaid, kes on töölt eemal olnud vanemapuhkuse tõttu.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. Neid kahte gruppi koheldakse erinevalt. Esimese grupi põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka arvestatakse lisaks töötatud ajale ka tööst eemal viibitud aeg, kuid vanemapuhkusel olijatele ei arvestata vanemapuhkusel viibimise aja eest põhipuhkust.

5. TLS § 68 lõike 2 kohaselt ei arvata põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka ka poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aega. Sellest sättest tuleb veel, et põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka arvestatakse muu aeg, milles pooled on kokku leppinud. Vanemapuhkusel viibijatest eristab neid olukordi asjaolu, et vanemapuhkust peab tööandja võimaldama, ent töölepingu seaduses sätestamata juhtudel töötajale puhkust andma ei pea.

Erineva kohtlemise põhjendus

6. Põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga, seega saab seda piirata igal põhjusel, mis on põhiseadusega kooskõlas (RKPJKo 31.01.2025, 5-24-26/18, p 63). Võrdsuspõhiõiguse piiramise põhjus peab olema mõistlik ja asjakohane. Riigikohtu praktika kohaselt on piirangu põhjus mõistlik ja asjakohane, kui see on tasakaalus tekitatud erineva olukorra raskusega. Mida suurem on erineva kohtlemise mõju isikutele, seda kaalukamad peavad olema erineva kohtlemise põhjendused. Arvestades Riigikogu avarat otsustusruumi, on erinev kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu (RKÜKo [3-22-246](#), p 40).

7. Põhiseaduse § 29 lõike 4 järgi on töötingimused riigi kontrolli all. Sellest sättest tuleneb muu hulgas, et Riigikogu peab reguleerima töö- ja puhkeaega ning iga-aastast puhkust. Seda tehes tuleb Riigikogul arvestada nii tervise- ja põhiõiguse (PS § 28 lg 1) kui ka põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigusega eraelu kaitsele, aga ka tööandja ettevõtlusvabaduse (PS § 31) ja omandipõhiõigusega (PS § 32).

8. Selleks et luua kohane tasakaal palgatöötajate ja tööandjate õiguste vahel, tuleb Riigikogul järgida ka Eestile siduvaid välislepinguid, näiteks parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklit 2 ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artiklit 7. Kuna Eesti kuulub Euroopa Liitu, tuleb Riigikogul õigust luues täita ka liidu liikmetele pandud kohustusi.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 2 lõike 3 järgi ei või puhkuseõigust vähendada selle tõttu, et puhkuse andmise aluseks oleva töötamise perioodi ajal on töötaja olnud ajutiselt töövõimetu (vt nt Karin Lukas. [Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Kommenteeritud väljaanne](#), lk 54).

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artikkel 7 punkti d järgi tuleb puhkuse andmise aluseks oleva töötamise perioodi hulka arvata haiguse, vigastuse või emakssaamise tõttu töölt puudumise aeg (pakti sisustatakse suuresti Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni [konventsiooni nr 132](#) abil, vt majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee 2016. aastal antud [üldist selgitust nr 23](#), p-d 1 ja 5).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. a [direktiiv 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta](#) lähtub samuti Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni [konventsioonist nr 132](#) (vt preambuli punkti 6). Direktiivi artikkel 7 sätestab, et liikmesriigid peavad tagama iga töötaja õiguse vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele nendel tingimustel, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega. Euroopa Kohtu hinnangul (4. oktoobril 2018. a tehtud otsus asjas nr [C-12/17](#)) tuleb artiklit 7 tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline

liikmesriigi õigusnorm, mis ei käsita vanemapuhkuse ajal aega tasustatud põhipuhkuse andmise aluseks oleva ajana.

9. Põhipuhkuse andmine tähendab tööandjale rahalist kulu: põhipuhkuse kasutamisel on töötajal õigus saada selle aja eest tasu, mida maksab tööandja (erandid pikendatud põhipuhkuse osas, TLS § 66). Tööandjal võib olla vaja töötaja põhipuhkuse ajaks palgata asendustöötaja – see tähendab, et tööandja peab tegema lisakulusid, et vajalik töö saaks tehtud. Mõnel juhul lisandub ka väljaõppele tehtud kulu. Töölepingu lõppemisel peab tööandja hüvitama töötajale kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse rahas. Seega, mida suurem on töötaja puhkuse jääk, seda suurema summa peab tööandja olema valmis välja maksma.

10. TLS § 62 lõike 1 esimese lause järgi on Eestis last kasvataval vanemal õigus saada vanemapuhkust. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on vanemapuhkust õigus kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni (vrd nt põhipuhkus 28 või 35 päeva, emapuhkus 100 päeva, isapuhkus 30 päeva, lapsendajapuhkus 70 päeva, lapsepuhkus 10-30 päeva, õppepuhkus [täiskasvanute koolituse seaduse](#) § 13). Euroopa Nõukogu direktiivi 2010/18/EÜ kohaselt kestab minimaalne lapsehoolduspuhkus neli kuud. Euroopa Liidu riikides rakendatakse väga erinevaid vanemapuhkuse süsteeme, kuid Eesti eristub neist pika vanemapuhkuse poolest ([Vanemapuhkus | EUR-Lex](#); [vanemapuhkuste süsteemid Euroopa Liidu liikmesriikide näitel](#)). Vanemapuhkuse kasutamise aja pikkuse üle (nt kas kasutab puhkust 100 päeva või 1095 päeva) otsustab töötaja. See tähendab, et sõltuvalt vanemapuhkusest olija otsusest, kui kaua ta vanemapuhkust kasutab, võib tööandja kulu olla suur, arvestades et selle aja eest ei ole tööandja saanud töötajalt ka n-ö vastuteenet, vaid on pidanud tööle võtma asendaja, kellel on samuti õigus puhkusele.

11. Töötaja võib pikka aega töölt eemal olla ka ajutise töövõimetuse korral (vt [määrus](#)). Samas on Riigikogu tööandja huvide kaitseks andnud tööandjale võimaluse lõpetada tööleping, kui töötaja ei ole tervislikel põhjustel pikka aega töövõimeline (TLS § 88 lg 1 p 1, vt ka TLS-i [kommenteeritud väljaanne](#), lk 200: „Töötaja töövõime vähenemist tervise seisundi tõttu tõendab näiteks pikaajaline haigusleht või tervishoiuarsti otsus. Seadus eeldab pikaajalisust, st kui tööülesannete täitmine on takistatud nelja kuu jooksul“). Seega ei pea tööandja väga pikalt taluma olukorda, mil tema töötaja tööd teha ei saa, kuid sellest hoolimata peab ta kandma kulusid (sh lisanduvad põhipuhkuse päevad, asendaja palkamine). Erinevalt vanemapuhkusest, mille pikkuse valib seadusega lubatud piires inimene ise (seejuures ei ole töötaja kohustatud tööandjale teatama, kui kaua ta kavatseb vanemapuhkusele olla), annab haigus- või hoolduslehe arst, lähtuvalt inimese tervisest.

12. Põhipuhkuse mitteametamine vanemapuhkuse ajal ei saa tekitada vanemapuhkuse olujale raskusi ega seada teda keerulisse olukorda. Kui vanemapuhkuse ajal saaks koguda põhipuhkuse päevi, koguneks näiteks 28-päevase põhipuhkuse õiguse korral vanemapuhkuse olujale kolme aasta jooksul 84 põhipuhkuse päeva. Sedavõrd pikaajalise põhipuhkuse kogumine ja kogutud puhkuse perioodiline kasutamata jätmine (igal aastal) ei ole kooskõlas põhipuhkuse eesmärgiga.

13. Põhipuhkus on ette nähtud töö tegemisest taastumiseks ja uue tööperioodi ettevalmistamiseks.¹ Põhipuhkusest pole töötajal õigust keelduda, see tuleb ära kasutada kalendriaasta jooksul

¹ Puhkuseõiguse kohta vt parandatud ja täiendatud Euroopa [sotsiaalharta](#), mille artikli 2 lõike 3 järgi on puhkuse andmine töölepingulise suhte küsimus (vt ka Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee [seisukohti](#) selle sätte kohta, lk 59-60). Vt ka [ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakti](#) artikli 7 p d kohta [üldkommentaari](#) nr 23, lk 10-11: õigus puhkusele on töösuhtest tulenev õigus, kusjuures puhkuse aeg on töötaja ja tööandja kokkuleppe küsimus. Kuigi Eesti ei ole ühinenud ILO konventsiooniga nr 132 ([Holidays with Pay Convention \(Revised\), 1970](#)), nähtub sellestki dokumendist, et puhkuseõigus on töölepingulise suhte küsimus. Konventsiooni artikli 5 punkti 4 kohaselt arvestatakse puhkuseõiguse tekkimise aja hulka perioodid, mida inimene ise otseselt ei mõjuta (haigus, vigastus, emadus).

(TLS § 68 lg 5). Põhipuhkust antakse osadena üksnes poolte kokkuleppel. Kasutamata puhkuseosa saab üle viia järgmisesse kalendriaastasse, kui töötaja on tööandjaga nii kokku leppinud.

14. Seega ei ole põhipuhkus kogumiseks, vaid seda tuleb igal aastal eesmärgipäraselt kasutada töötamiseks taastumisest ja uue tööperioodi ettevalmistamiseks. Vanemapuhkusel olijatel pole vaja perioodiliselt tööst taastuda, kui nad tööandjale pole tööd teinud. Oluline on, et põhipuhkust annab (finantseerib) konkreetne tööandja, kelle juures inimene tööd teeb. Puhkuse ajaks vabaneb inimene tööandja heaks töötamise kohustusest, mitte perekondlikest ja muudest eraelulistest kohustustest.

Riigikogu hinnangul piisab tööst taastamiseks (üldjuhul) 28-päevasest puhkusest aastas. Pole teada põhjust, miks peaksid vanemapuhkusel olnud töötajad vajama pärast tööle naasmist põhipuhkust oluliselt pikemat aega kui teised töötajad (põhipuhkus ei ole mõeldud nt lapse haiguse tõttu või muul sellisel põhjusel töövabastuse saamiseks, vaid perioodiliseks puhkamiseks). Töötajal on võimalus võtta vajadusel ka seadusega ette nähtud lisapuhkusepäevi (TLS §-d 63-64).

15. Vanemapuhkusel oleva töötaja põhipuhkuse nõude aegumine peatub ajaks, kui ta kasutab vanemapuhkust (TLS § 68 lg 6). Seega, nagu teised töötajad, saab ka vanemapuhkusel olia kasutada neid põhipuhkuse päevi, mille ta on tööandjale töötades tööandjalt n-ö välja teeninud. Vanemapuhkuselt tulnud inimesele on ka loodud eelis, et ta saab puhkust kasutada talle sobival ajal (TLS § 69 lg 7 p 2).

16. Nõuet, et vanemapuhkusel viibimise aega peaks arvestama põhipuhkuse õigust andva aja hulka, ei saa õigustada asjaoluga, et kohtupraktika kohaselt tuleb riigi makstava pensioni korral pensionistaaži hulka arvata ka lapsehoolduspuhkusel viibimise aeg (Tallinna Ringkonnakohtu 25.01.2024 otsus asjas nr [3-22-2305](#)). Kui pensioni maksab riik, siis pensionistaaži arvestus ei piira tööandja õigusi, samas kui põhipuhkuse lisandumise kulud katab tööandja.

17. Olukorda võib vaadata ka nii, et vanemapuhkusel olijale kolme aasta jooksul põhipuhkuse arvestamine seaks vanemapuhkusel olia hoopis paremasse olukorda kui teised töötajad, sest erinevalt teistest töötajatest saaks vanemapuhkusel olia koguda puhkusepäevi kolme aasta jooksul. Põhiseadus ei kohusta vanemapuhkusel oliaid selliselt soodustama.

18. Niisiis väljendab TLS § 68 lõige 2 Riigikogu kehtestatud tasakaalu tööandja ja töötajate õiguste ja huvide vahel. Põhipuhkust arvestatakse töölt eemal viibitud aja eest, mis on mõistliku pikkusega või mida saab tööandja ise mõjutada (töölepingu ülesütlemise võimalus). Vanemapuhkust võib töötaja teiste põhipuhkuse arvestamise aluseks olevate töölt eemalviibimise perioodidega võrreldes kasutada oluliselt pikemalt ja sellelt põhipuhkuse arvutamine tooks kaasa tööandjale suure kulu. Vanemapuhkusel olia ei tee tööandja juures tööd, millest taastumiseks tuleks talle perioodiliselt puhkust anda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 693 8428; Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee