



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Tööõiguse komisjoni korralise istungi protokoll

13. august 2019. a nr 16

Tallinn

Istungit juhatas komisjoni liige Anne Värvimann ja protokollis Katrin Sarap.

Istungist võtsid osa komisjoni liikmed Anne Värvimann, Rando Maisvee, Kristi Sild, Karina Paatsi ja Katrin Sarap.

Istungilt puudusid etteteatamisega liikmed: Triinu Hiob ja Anu Kirss ning etteteatamiseta Gerli Kilusk.

Istung algas kell 15.00.

Istung lõppes kell 16:30.

Päevakord:

1. Välismaalaste seaduse muutmise seadus (Eestis töötamise reeglite väärkasutamise vähendamine)

Vabariigi Valitsus (edaspidi VV) on välja töötanud välismaalaste seaduse (VMS) muutmise eelnõu, eesmärgiga aidata vähendada välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamist ning suunata välismaalasi ja nende tööandjaid õiguskuulekale käitumisele. Eelnõuga muudetakse VMS-i 1. septembril 2019. aastal jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 19.03.2019, 82.

Eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole seadusmuudatuste kohta koostatud väljatöötamiskavatsust, lähtudes hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktis 1 sätestatust, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine nõutud, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline.

2. Tööõiguse komisjoni kommentaarid:

Advokatuuri tööõiguse komisjoni (edaspidi *komisjon*) üheks eesmärgiks on komisjoni valdkonda puudutava seadusandluse ja õiguspraktika analüüsimine ja muudatusettepanekute seadusandjale edastamine praktiseerivate advokaatide vaatenurga saamiseks ning parema seadusandluse loomiseks.

Eelnõu väljatöötaja ei ole eelnõu kohta Eesti Advokatuuri arvamust küll küsinud, kuid komisjon peab vajalikuks oma eesmärgist tulenevalt õigusliku arvamuse siiski esitada, kuivõrd seaduse muudatused on arusaamatud ning ei too kaasa õigusakti rakendamise osas selgust.

Komisjoni arvates ei ole eelnõu seletuskirjas piisavalt selgelt põhjendatud, millest ajendatult on eelnõu menetlus sedavõrd kiireloomuline, mille tõttu ei pidanud VV



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) koostamist vajalikuks. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt tuleb üldreeglina enne iga eelnõu koostada VTK.

Komisjon, olles tutvunud eelnõu ja selle seletuskirjaga, on arvamisel, et käesoleval juhul oleks väljatöötamiskavatsuse koostamine olnud kindlasti vajalik ning arvestades eelnõu sisu, ei ole väljatöötamiskavatsuse puudumine põhjendatud ka menetluse kiireloomulisuse argumentidega.

2.1. Eelnõu seletuskirjas puuduvad viited kohastele analüüsidele, andmetele või statistikale, millele tuginevad seletuskirjas esitatud väited välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamise kohta. Eelnõus sisalduvad VMS muudatused ei ole üheselt arusaadavad ning nende praktikas kohaldamine on küsitav ning segadust tekitav.

1) Paragrahvi 106 täiendatakse lõikega 19 järgmises sõnastuses:

(19) Eestis registreeritud ettevõtte, kes kasutab teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud ettevõtte teenuseid, on kasutajaettevõtte käesoleva seaduse tähenduses ja tal on käesolevas seaduses sätestatud kasutajaettevõtte õigused ja kohustused.

Komisjoni kommentaarid:

- On ebaselge, mida peetakse silmas „Eestis registreeritud ettevõtte“ all, kuivõrd äriseadustiku kohaselt ei ole ettevõtte näol tegemist juriidilise isikuga. Eelnõu viitab „Eestis registreeritud ettevõttele“, kuid tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt ei ole ettevõtte näol tegemist juriidilise isikuga. Ettevõtte on majandusüksus, mille kaudu juriidiline isik tegutseb. Võimalik, et eelnõu koostaja on silmas pidanud „ettevõtjat“ äriseadustiku § 1 tähenduses. Sellisel juhul tuleks teha eelnõus vastavad parandused.
- Sõnastusest jääb selgusetuks, milliseid teenuseid siin mõeldakse. Olemasoleva sõnastuse kohaselt hõlmab sõna „teenus“ kõiki teenuseid (näiteks ka müügilepingu täitmist). Seega on antud sõnastusega kaetud ka teenused, mis ei ole ega peakski olema VMS-i huvifääris.
- On ebaselge, miks on hõlmatud vaid Schengeni konventsiooni liikmesriigid.
- Lisaks kasutatakse nimetatud sättes terminit „kasutajaettevõtte“, ent kehtiv seadus nimetatud terminit ei kasuta. Kehtivas seaduses on kasutusel üksnes termin „kasutajaettevõtja“. Eelnõus on kasutatud termineid „kasutajaettevõtte“ (vt § 106 lg 19, § 286 lg 1¹ ja lg 6, § 293 lg 6) ja „kasutajaettevõtja“ (vt § 107², § 187¹, § 286 lg 1¹, § 296², § 306¹) läbisegi. Eelnõust ei selgu, kas eelnõu koostajad on pidanud silmas kahte erinevat mõistet või sama mõistet. Eelnõu mõistekasutus tuleks ühtlustada kehtiva seaduse mõistekasutusega.

2) Seadust täiendatakse §-ga 107² järgmises sõnastuses:

Füüsilist või juriidilist isikut, kes otsustab välismaalase kvalifikatsiooni, vajalike erioskuste, hariduse, tervise seisundi, töökogemuse, teadmiste ja töötamise võimaldamise üle, kehtestab töökorralduse reeglid ja kontrollib nende täitmist ning varustab välismaalased töötamise



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

juhistega, käsitatakse käesoleva jaotise tähenduses tööandja, kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksusena ning tal on käesolevast seadusest tulenevad asjakohased õigused ja kohustused.

Komisjoni kommentaar:

Antud sättes püütakse sõnastada kasutajaettevõtja definitsiooni. Kokkuvõttes jääb aga nimetatud definitsioon arusaamatuks. Ebaselgust tekitab taas kahe erineva termini *kasutajaettevõtte* ja *kasutajaettevõtja* samaaegne kasutus. Eelnõust ei selgu, kas eelnõu koostajad on pidanud silmas kahte erinevat mõistet või sama mõistet.

3) Seadust täiendatakse §-ga 187¹ järgmises sõnastuses:

Füüsilist või juriidilist isikut, kes otsustab välismaalase kvalifikatsiooni, vajalike erioskuste, hariduse, tervises seisundi, töökogemuse, teadmiste ja töötamise võimaldamise üle, kehtestab töökorralduse reeglid ja kontrollib nende täitmist ning varustab välismaalased töötamise juhistega, käsitatakse käesoleva seaduse 3. peatüki 4. jaotise alljaotiste 4–42 tähenduses tööandja, kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksusena ning tal on käesolevast seadusest tulenevad asjakohased õigused ja kohustused.“;

Komisjoni kommentaar:

Eelnõus olevad definitsioonid ei ole järjepidevad. Lõikes viidatakse kasutajaettevõtjale. Jääb ebaselgeks, kes ja mis alusel isikut defineerib. Sellises sõnastuses regulatsiooni rakendamine praktikas on ebaselge.

Samuti on ebaselge eelnõu §-des 107² ja 187¹ sisalduv määratlus isikute kohta. Ei ole võimalik aru saada, kuidas üks ja sama määratlus saab kehtida kolme erineva isiku (tööandja, kasutajaettevõtja ja vastuvõttev üksus) kohta.

4) Paragrahvi 286 lõige 1¹ muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

(11) Kasutajaettevõtja on kohustatud kontrollima, et tema juures töötaval välismaalasel on Eestis viibimiseks ja töötamiseks õiguslik alus ja tagama, et välismaalane töötab Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt ning tööandja ja kasutajaettevõtte vahel sõlmitud lepingu või muu kokkuleppe järgi.

Komisjoni kommentaar:

Eelnõu seletuskirjast ei selgu, kas ja kuidas peaks tööandjal/kasutajaettevõtjal olema võimalik kontrollida lepingu sisu, mille osapooliks ta ise ei ole. Sellise kohustuse panemine tööandjale on ebamõistlik. Eestis asuv kasutajaettevõtja ei ole renditöötaja ja tema tööandja vahel sõlmitud töölepingu osapooliks. Selline leping võib olla ka sõlmitud võõrkeeles teise riigi seaduste kohaselt, mistõttu ei ole kasutajaettevõtjal võimalik sellest tõlketeenust ning juriidilist abi (riigist, mille õigus kohaldub töölepingule) kasutamata aru saada. Selleks, et



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

kasutajaettevõtja saaks töölepingu olemasolu ja selle sisu kontrollida, peaks tööandjal olema kohustus see leping kasutajaettevõtjale esitada. On küsitav, kuidas saab selleks kohustada välismaalasest tööandjat, kelle tegevusele Eesti õigus ei kohaldu.

Praktikas on ette tulnud, et Eesti tööandjad keelduvad töölepingu esitamisest viidates selle konfidentsiaalsusele ja seal sisalduvatele ärisaladustele (eelkõige töötasu, mida tööandja maksab töotajale). Arusaamatuks jääb ka kasutajaettevõtja kohustuse sisu seoses töölepinguga: kui tihti peaks kasutajaettevõtja töölepingu olemasolu ja selle sisu kontrollima?

Komisjoni ettepanek on muuta paragrahvi 286 lõige 1¹ sõnastust järgmiselt:

Kasutajaettevõtja on kohustatud kontrollima, et tema juures töötaval välismaalasel oleks Eestis viibimiseks ja töötamiseks õiguslik alus ja tagama, et välismaalane töötab tööandja ja kasutajaettevõtja vahel sõlmitud lepingu või muu kokkuleppe järgi.

5) Paragrahvi 286 täiendatakse lõikega 6 järgmises sõnastuses:

(6) Kui välismaalase faktiline tegevus ei vasta Eestis töötamise õigusliku aluse sisule ja eesmärgile, on tööandja, kasutajaettevõtte, vastuvõttev üksus ja välismaalane kohustatud lähtuma neist õiguslikest alustest, millele välismaalase tegevus sisult vastab.

Komisjoni kommentaar:

Regulatsiooni eesmärk ja praktiline kohaldamine on ebaselge. Selgusetuks jääb, millisele „õiguslikule alusele“ viidatakse ning mida tähendab selles kontekstis „tegevuse sisust lähtumine“.

Teadaolevalt, kui välismaalane asub Eestis tegema tööd, mille jaoks ei ole talle luba väljastatud, on tal keelatud sellel ametikohal töötamine. Sellisel juhul peaks välismaalane taotlema elamisluba töötamiseks sellel ametikohal. Lõike 6 sõnastuse kohaselt võib välismaalane asuda mistahes ametikohale ilma selleks luba omamata. Jääb arusaamatuks, mida soovitakse täiendavalt reguleerida lisaks juba täna kehtivatele regulatsioonidele.

6) Paragrahvi 293 täiendatakse lõikega 6 järgmises sõnastuses:

(6) Riikliku järelevalve teostamisel välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise asjaolude üle ja välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse lõpetamise või kehtetuks tunnistamise menetluses lasub tööandjal, kasutajaettevõttel, vastuvõtval üksusel ja välismaalasel kohustus tõendada, et välismaalase faktiline tegevus Eestis vastab Eestis töötamise õiguslikule alusele ja eesmärgile. Politsei- ja Piirivalveametil on tõendamiskoormus nende tõendite asjus, mida valdab Politsei- ja Piirivalveamet.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Komisjoni kommentaarid:

- Eelnõu koostaja on pannud tõendamiskoormuse põhjendamatult tööandjale, kasutajaettevõtjale, vastuvõtvale üksusele ja välismaalasele. Asjaolu üle, kas välismaalase faktiline tegevus Eestis vastab Eestis töötamise õiguslikule alusele ja eesmärgile, peab otsustama ja seda tõendama vastav järelevalveorgan.
- Määratletuspõhimõtte kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud viisil, et igaühel oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada. Nimetatud põhjustel tuleb iseäranis karistusõigusnormi sisu selgitamisel esmajoones tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele¹.

Käesolev norm nimetatud põhimõttele ei vasta, kuivõrd ei ole selge kohustuse sisu, mida isik peab jälgima ning mille rikkumise eest näeb eelnõu rikkujale ette arvestatavad sanktsioonid.

/allkirjastatud digitaalselt/
Anne Värvimann
Istungi juhataja

/allkirjastatud digitaalselt/
Katrín Sarap
Istungi protokollija

1

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/jaan_sootak_karistusoiguse_uldosa_terminitest_ehk_elu_se_aduse_fassaadi_taga.pdf