**TÖÖÕIGUSE KOMISJONI LIIKMETE ARVAMUSED**

**SEADUSEELNÕUDE JA VÄLJATÖÖTAMISKAVADE KOHTA**

**vastavalt komisjoni 17.11.2014 istungi protokolli nr 1 punktile 5**

**Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus**

Menetluse seis: Avalikult on kättesaadav väljatöötamiskavatsus („VTK“). Mitteametliku info järgi on eelnõu tekst välja töötatud, kuid see ei ole veel avalikest allikatest kättesaadav.

Komisjoni liikmetelt laekunud ettepanekud ja kommentaarid:

1. Töövaidluskomisjonide õiguslik seisund

Töövaidluskomisjonides toimub sisuline õigusemõistmine, kuigi see peaks PS § 146 kohaselt toimuma vaid kohtus. See on senise süsteemi pädevuse põhiseaduspärasuse küsimus, mis muutus minu hinnangul päevakajalisemaks arvates lahendist, millega eitati kohtujuristide pädevust teha menetluskulude kindlaksmääramise menetluses lahendeid (3-4-1-29-13). Kohtulahendile antud J. Põllu, E. Kergandbergi ja J. Luige eriarvamus toetab PS kommentaarides väljendatud PS § 146 esimese lause tõlgendust, mis võimaldas seni lugeda töövaidluskomisjoni tegevuse põhiseaduslikuks. Siiski on tegemist eriarvamusega, mitte kohtulahendiga. Täiendavalt, kuivõrd töövaidluskomisjon on täitevvõimu organi ehk tööinspektsiooni osa, võib päevakajalisemaks taas muutuda küsimus, kas järgitakse võimude lahususe põhimõtet. Samas on vajadus töövaidluste lahendamiseks väljaspool tavapärast kohtumenetlust ilmne ja jätkuv.

Eelkirjeldatud küsimused, samuti mitmed VTK-s kirjeldatud kitsaskohad (selgus kohalduvas menetlusõiguses, vaidluse kohaldamisala täpsustamine, nõuete piirsumma, komisjoni valik, tõendite kogumine, vastunõuete esitamine ja nõuete liitmine, kompromisside kinnitamine, menetluse lõpetamine, menetlusdokumentide ja otsuse kättetoimetamine) lahendaks töövaidluskomisjonide baasil töökohtute loomine, kus vaidluste lahendamine toimuks TsMS alusel. Avaliku teenistuse vaidlused alluksid otse halduskohtutele HKMS alusel. Kohtumisel ministeeriumi ametnikuga võiks seetõttu uurida valmidust tööinspektsiooni koosseisus olevate töövaidluskomisjonide kaotamiseks ja töökohtutega asendamiseks.

1. Töövaidluskomisjoni menetlust reguleerivad seadused

Kui komisjonide kaotamise mõte langeb viljatule pinnale või vajab enam aega, toetan ITVS-is vaidluse lahendamise korra osas haldusmenetluse normide kohaldamist otsuste teatavakstegemise ja kättetoimetamise osas. Hetkel ei ole töövaidluskomisjonid minu hinnangul valmis juhinduma selles küsimuses TsMS-is. Ka sisuliselt vastaks haldusmenetlusest juhindumine enam komisjoni praegusele tegevusele. Muudes väljatöötamise kavas loetletud probleemides võiks ITVS sisaldada ammendavat regulatsiooni. Kindlasti oleks vaja lahendada küsimused kompromisside töövaidluskomisjonis kinnistamisest ja sellistele kompromissidele täitedokumendi staatuse andmisest.

1. Komisjoni valik (IV probleem)

VTK-s on välja toodud, et pole selge, kuhu komisjoni peab pöörduma isik, kes töötab välismaal. Tuleb märkida, et nimetatud probleem ei esine ainult välismaal töötavate isikutega. Komisjoni valiku küsimus tekib ka olukorras, kui sõlmitud ei ole kirjalikku lepingut, milles sätestatakse töötamise koht. Praeguse ITVS § 14 lõike 1’ kohaselt olukorras, *kus töötaja töökoht on töölepingus kindlaks määratud mitut maakonda hõlmavas piirkonnas, esitatakse avaldus tööandja asukoha- või elukohajärgsele töövaidluskomisjonile*. Samas jääb lahtiseks küsimus, kuhu tuleb avaldus esitada siis, kui töötamise koht pole määratletud. Analoogia korras saaks ehk lähtuda eelnimetatud sättest (mida saaks ilmselt teha ka välismaal töötavate isikute puhul), kuid selgem oleks regulatsiooni täpsustada viisil, mis lahendab ka olukorra, kus töötamise kohta ei ole määratletud. Vastasel juhul võib tekkida küsimus seadusandja tahtes, kuivõrd konkreetselt on reguleeritud ainult juhtum, kui lepingus on mitu maakonda, siis jääb ebaselgeks, kuidas toimida muudel juhtudel. Ehk küsimuseks on see, milline on seadusandja üldisem tahe juhul, kui töökoht ei ole selgelt määratletud. Sealjuures võib küsimusi tekkida ka olukorras, kus avalduse sisuks on töösuhte tuvastamine – sellisel juhul võib taaskord puududa leping.

1. Dokumentaalsete tõendite esitamine ja avalduses puuduste kõrvaldamine (V probleem)
   1. ITVS-is tuleks sätestada tõendamiskoormuse jaotus. Eelduslikult võiks tõendamiskoormus olla jagatud sarnaselt tsiviilkohtumenetluses kehtiva jaotusega.
   2. VTK-s on välja toodud dokumentaalsete tõendite esitamine ning avalduses puudulike andmete kõrvaldamine. Märgitud on, et üldjuhul omab töösuhtega seotud dokumentatsiooni tööandja, kuid tegelikult võib esineda ka olukordi, kus tõendeid pole ka tööandjal, kuivõrd tegu on väidetava tööandja seisukohast negatiivse asjaoluga.

TsMS kohaselt tuleb poolel enda esitatud väiteid tõendada ning hagiavalduses tuleb esitada tõendid, mis tõendavad hagi aluseks olevaid asjaolusid. ITVS-i rakendamise puhul on tõendamiskohustus ebaselge. Kohane oleks lähtuda regulatsiooni loomisel seisukohast, et kui pool esitab väite, peab ta seda ka põhistama, seda nt tõenditega.

* 1. VTK-s on märgitud, et töövaidluskomisjonil peaks olema õigus taotleda poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. Minu hinnangul peaks see õigus siiski olema piiratud ühe poole vastavasisulise taotlusega töövaidluskomisjonile ehk komisjon teeks poolele ettepaneku dokumentaalsete tõendite esitamiseks vaid juhul, kui teine pool põhjendab, milliseid enda väiteid ta soovib selliselt tõendada, ja kirjeldab, millised tõendid tuleks välja nõuda. Ilmselt tuleks kaaluda ka regulatsiooni lisamist selles osas, kuidas mõjutab tõendamiskoormust see, kui pool, kellele on tõendite esitamise ettepanek tehtud, nende esitamisest mõjuva põhjuseta keeldub / kas asjaolu loetakse tõendatuks vms.

Ühtlasi tuleks silmas pidada vajadust kaitsta teiste isikute isikuandmeid. Juhul, kui tõendid sisaldavad teiste isikute (nt teiste töötajate) isikuandmeid, peaks poolel, kellele tehti ettepanek tõendite esitamiseks, olema võimalus esitada tõend väljavõttena või muul viisil selliselt, et sellest ei nähtu teiste isikute isikuandmeid.

* 1. ITVS regulatsiooni sõnastus eeldab, et komisjonis on poolteks tööandja ja töötaja. Samas ei pruugi alati isik, kelle suhtes avaldus esitati, olla avaldaja tööandja. Komisjoni avalduse esitamisel on küsimuseks see, kuidas peab avaldaja tõendama, et isik, kelle suhtes ta avalduse esitab, on tema tööandja. Juhul, kui nõudeks on muu kui töösuhte tuvastamise nõue, tuleb lahendada küsimus, kuidas ja kui põhjalikult peab avaldaja tõendama, et ta esitab avalduse õige isiku suhtes ning mida peab Komisjon tegema olukorras, kui isik, kelle vastu avaldus esitati, esitab vastuväite tööandjaks olemise osas.

Praktikas esineb olukordi, kus avaldaja esitab avalduse isiku vastu, kes ei ole tema tööandja ega töösuhet ettevalmistav isik. Vältimaks olukorda, kus isikul tekivad komisjoni menetluse (sh istungiga) seotud kulud seetõttu, et avaldaja on pelgalt esitanud väite, et tegu on tema tööandjaga, oleks vajalik sätestada avaldaja tõendamiskohustus.

Sealjuures võib tõusetuda küsimus, et mida peab tegema avaldaja, kellel puudub näiteks tööleping. Samas jääb küsimus, kas tööandjaks olemise (või mitteolemise tõendamine) peaks olema avaldaja või väidetava tööandja kohustus. Tuleb märkida, et juhul kui töötaja pole kindel oma tööandjas, on tal võimalus esitata töösuhte tuvastamise avaldus, kuid ka siis peaks avaldajal olema suurem tõendamiskohustus, kui vaid väide, et tema poolt välja toodud isik on ta tööandja.

Juhul kui jääda seisukohale, et tõendama peaks väidetav tööandja, oleks mõistlik lahendada olukord selliselt, et kui komisjon saab avalduse, kus töösuhte olemasolu või ettevalmistamist ei ole selgelt tõendatud, küsib komisjon teiselt poolelt kirjalikku seisukohta ning seejärel saab see pool kas nõustuda tööandjaks olemise osas või esitada ümber lükkavad tõendid. Kui selle käigus saab komisjonile ilmseks, et avaldus on esitatud vale isiku suhtes, võiks komisjonil olla õigus jätta avaldus läbivaatamata, kuivõrd esitatud tõendite alusel pole võimalik avaldust rahuldada (seejuures tuleb sätestada erisus olukorras, kus avaldaja taotleb tõendamiseks isiku või isikute ülekuulamist – näiteks anda avaldajale kohustus nende tunnistajate kirjaliku seisukoha esitamiseks).

* 1. Kaaluda tuleks tõendite esitamise tähtaja täpsustamist. Menetlus ei peaks tuginema vastaspoole üllatamisel, mis paratamatult kaasneb uute tõendite esitamisega töövaidluskomisjoni istungil.
  2. Töövaidluskomisjoni menetluses on praktikas oluliseks probleemiks menetlustähtaegade järgimata jätmisest tulenevad tagajärjed ehk nende puudumine. Erinevalt TsMS-s sätestatust puudub komisjonil alus menetlusdokument või tõend jätta vastu võtmata kui see on esitatud pärast selleks ettenähtud tähtaega. Selline olukord paneb pooled kahtlemata ebavõrdsesse olukorda. Ettepanek on ITVS vastava regulatsiooniga täiendada.

1. Avaldusele vastunõuete esitamine ja nõuete liitmine (VI probleem)

ITVS-is võiks täpsustada protsessuaalse tasaarvestuse võimaluse. Sellel on oluline praktiline roll näiteks juhtudel, kus vaidlus toimub töölepingu ülesütlemise kehtivuse üle ja ülesütlemisega seoses on makstud hüvitisi.

1. Kompromissi kinnitamine (VIII probleem)

VTK-s on välja toodud kompromissi kinnitamise regulatsiooni lisamise vajadus, millega tuleb kindlasti nõustuda. Kaaluda tuleks aga vormi, milles kompromiss kinnitatakse, ja selle sisulist mõju. Kui kompromiss kinnitatakse otsusega, siis tuleks lahendada küsimus, millisel määral on see vaidlustatav – kas ümbermõtlev pool võib siiski pöörduda 30 päeva jooksul kohtusse, vältida sel viisil kompromissi kinnitava otsuse jõustumisest ja tuua kaasa kogu töövaidluse uue sisulise ning täies mahus läbivaatamise. Samas ei võiks lahend, millega töövaidluskomisjon kinnitab kompromissi, olla ka päris vaidlustamatu, peab säilima võimalus saada mööda töövaidluskomisjoni lahendis sisalduvatest vigadest või ebatäpsustest, nt on osa poolte kokkuleppeid jäänud kajastamata vms.

1. Muud ettepanekud
   1. Sarnaselt TsMS-iga tuleks selgelt sätestada ka töövaidluskomisjoni menetluses advokaadi volituste eeldus.
   2. Kaaluda tuleks lahendusvariante, kuidas tagada töövaidluskomisjoni otsuste jõustumise efektiivsem kontroll. Olukorras, kus otsus on saadetud ühele poolel postiga, võib töövaidluskomisjonilt vastuse saamine otsuse jõustumise osas võtta koguni paar kuud. Samas jõustunud otsus on täitmiseks kohustuslik.
   3. Reguleerida tuleks menetluse keelt ja/või menetlustoimingute muus kui eesti keeles tegemise võimalikkuse tingimusi. See puudutab ka avalduste tegemist/seisukohtade esitamist komisjoni istungil. Ideaalis võiks töövaidluskomisjonidel (või kohalikel tööinspektsioonidel) olla vene keele tõlgid, et oleks võimalik tagada venekeelsete isikutele võimalus efektiivselt menetluses osaleda ja samas kõigile isikutele võimalus saada menetluses teave siiski riigikeeles.
   4. Täpsustamist vajab tööõiguslike nõuete aegumine (ITVS § 6). Avaliku teenistuse vaidluses on loetud viidatud tähtaega menetluslikuks ehk mitte aegumistähtajaks (3-3-1-66-11). Samuti näeb TLS § 105 lg 2 ette, justkui ITVS § 6 lg 2 sätestatud nõude esitamise tähtaeg oleks ennistatav ehk mitte aegumistähtaeg, vaid menetluslik. ITVS § 6 senine regulatsioon võiks asenduda uuega, sätestades selged aegumistähtajad.

**Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu (623 SE I)**

Menetluse seis: Esimene lugemine Riigikogus lõpetatud 21.05.2014. Juhtivkomisjon on sotsiaalkomisjon, esindaja Heljo Pikhof.

Komisjoni liikmetelt laekunud ettepanekud ja kommentaarid:

1. Töörahu kohustus: Eelnõu § 57 lg 3 p 1 keelab streigi, hoiatusstreigi ja töösulu muuhulgas kollektiivlepingu tingimuste muutmiseks. Samas võimaldaks selline regulatsioon väita, et töökatkestus on lubatud survestamaks tööandjat sõlmima kollektiivlepingut tingimustel, millised kehtiva kollektiivlepinguga katmata. Selline olukord vähendaks huvi üldse kollektiivlepingu sõlmimise vastu, sest juba sõlmitud leping ei taga töörahu (arvestamata toetusstreikide lubatavust). Teeksin ettepaneku täiendada § 57 lõiget 3 selliselt, et valikulise töörahu kohustuse kehtivuse ajal ei tohi korraldada töökatkestust ka uue või täiendava kollektiivlepingu sõlmimise survestamiseks.
2. Kollektiivlepingu laienemise ja üleriigilise töötasu alammäära kokkulepete avaldamine: Eelnõus (eeskätte § 21 ja 26) on ette nähtud kollektiivlepingu laienemisest ja üleriigilistest töötasu alammäära kokkulepetest teavitamine Ametlike Teadaannete kaudu. Ettepanek oleks täiendavalt lisada ka avaldamine vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes, kuna Ametlikud Teadaanded ei ole tavapärane infokanal ei töötajate ega tööandjate jaoks.

**Täiskasvanute koolituse seaduse eelnõu**

Menetluse seis: Esmakordselt Riigikogu täiskogu päevakorras 17.12.2014. Juhtivkomisjon on kultuurikomisjon, esindaja Tiina Lokk-Tramberg. Kavandatav muudatusettepanekute tähtaeg 06.01.2015 kl 17.15.

Komisjoni liikmetelt laekunud ettepanekud ja kommentaarid:

1. Õppepuhkuse kasutamisest etteteatamine: Sõltumata puhkuse liigist vajab puhkuse kasutamine töö ümberkorraldamist. Eelnõu § 14 lg 6 kohaselt teatab töötaja puhkuste ajakavasse märkimata õppepuhkuse kasutamisest seitse kalendripäeva ette. TLS § 69 lg 3 kohaselt teatakse puhkuste ajakavasse märkimata puhkuse kasutamisest 14 päeva ette. Ka lapsehoolduspuhkusele jäämisest või sellelt naasmisest tuleb 14 päeva ette teatada. Õppepuhkuse kasutamine vajab töö ümberkorraldamist ja mõistlik oleks selle kasutamisest ette teatada vähemalt sama pikalt kui teiste puhkuste kasutamisest. Võimalusel võiks vastavalt eelnõu § 14 lg 6 täiendada.
2. Õppepuhkuse edasilükkamine: Eelnõus ei ole säilinud praegune põhimõte, mille järgi võib tööandja õppepuhkuse andmist edasi lükata juhul, kui üle 10 protsendi töötajatest või teenistujatest on samaaegselt õppepuhkusel, ja see on asendatud viitega TLS § 69 lg-le 5, mis lubab puhkuse edasi lükata või katkestada ettenägematu töökorralduse hädavajaduse tõttu. Õppepuhkuse edasilükkamise sedavõrd kitsas alus on praktikas problemaatiline, sest ka näiteks veerandi töötajate üheaegne õppepuhkuse soov ei pruugi kvalifitseeruda ettenägematu hädavajadusena. Mõistlik oleks TLS § 69 lg 5 regulatsiooni kohaldada vaid juhul, kui õppepuhkus on kantud puhkuste ajakvasse, kuid säilitada tööandjatele laiemad võimalused õppepuhkuse edasilükkamiseks juhul, kui töötaja soovib minna õppepuhkusele ühepoolse etteteatamisega (eelnõu § 14 lg 6). Sel juhul õppepuhkuse edasilükkamise võimalus võib olla endiselt seotud teatud protsendiga kõigist töötajatest.
3. Õppepuhkuse kasutamine esimesel tööaastal: Kehtiva regulatsiooni ja ka eelnõu kohaselt on õppepuhkuse õigus kalendriaastapõhine ja ka näiteks 1. detsembril tööleasuva töötaja võib aasta lõpuni jääva aja viibida ainult õppepuhkusele. Tööandjale kujutab see endast üpris arvestatavat rahalist koormust, seda enam, et pole teada, kas töösuhe jääb üldse katseaja möödudes kestma. Kaaluda võiks esimesel töötamise kalendriaastal õppepuhkuse proportsionaalses ulatuses võimaldamist. Proportsioon võib olla aritmeetiline (nt 2,5 päeva ühe töötamiskuu kohta) või kalendriaasta osadeks jagamise põhine: näiteks enne 1. juulit tööle asunul on vastavalt kalendriaastal õigus 30 kalendripäevale õppepuhkusele, sh 20 päeva tasustatud, ja alates 1. juulist tööleasunul on õigus 15 kalendripäevale õppepuhkusele, sh 10 päeva tasustatud.