



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Eesti Advokatuuri tööõiguse komisjoni õiguslik arvamus töölepingu seaduse (TLS) § 35 ja § 37 kohaldamise osas

01. aprillil 2020. a

Eesti Advokatuuri tööõiguse komisjoni (edaspidi *komisjon*) kuuluvad 01.04.2020. a seisuga järgmised vandeadvokaadid: Anne Värvimann – esimees, Pirkko-Liis Harkmaa, Kristi Relvik, Rando Maisvee, Karina Paatsi, Anu Kirss, Katrin Sarap, Kristi Sild ja Hanna Pahk.

Komisjoni töökorra § 1 kohaselt on komisjoni tegevuse eesmärgiks mh vastava seadusandluse ja õiguspraktika analüüsimine ja muudatusettepanekute koostamine. Komisjon võib avaldada arvamust ka muudes õigusloomet või -praktikat puudutavates küsimustes.

Komisjoni ülesanneteks on töökorra § 2 lõike 1 kohaselt tööõiguse valdkonnas õigusloome ja -praktika analüüsimine või analüüsimise korraldamine ning ettepanekute koostamine seadusandluse või õiguspraktika muutmiseks.

1. Seoses Eesti Vabariigis välja kuulutatud eriolukorraga koroonaviiruse (COVID -19) leviku tõkestamiseks on suur osa tööandjaid sattunud neist mitteolenevatest majanduslikest asjaoludest tulenevalt olukorda, kus äriühingute käibed on järsult langenud kas märkimisväärselt või lausa nullini.

Kirjeldatud olukorras ei ole tööandjatel mh enam võimalik ka tagada töötajatele kokkulepitud mahus tööd ning maksta kokkulepitud suuruses töötasu. Töötasu maksmist töö mitteandmisel ning töötasu vähendamist töö mitteandmisel reguleerivad TLS §-d 35 ja 37.

Tulenevalt eriolukorrast on Tööinspeksioon (edaspidi *TI*) avaldanud korduvalt seisukohta, et olukorras, kus tööandja on sunnitud töötajad koju saatma, kuivõrd tal ei ole töötajatele üldse tööd pakkuda, ent koondamisolukorda veel ei esine, peab tööandja kohaldama TLS §-i 35 ja maksma töötajatele keskmist töötasu, mitte ei tohi kohaldada TLS §-i 37. Hilisemalt on TI oma seisukohta täiendanud ja selgitanud, et TLS §-i 37 alusel võib töötajad siiski koju saata n-ö tööootele, aga seda üksnes juhul, kui tööandja on järginud töötasu vähendamise reegleid ning TLS § 37 lõike 1 alusel on vähendatud töötaja töötasu (st töötajad teevad juba vähendatud töötasu eest vähendatud mahus tööd), kuid pärast vähendatud töötasu kehtima hakkamist on töömaht veelgi vähenenud ning tööandjal ei ole töötajatele üldse tööd anda. Lisaks on TI selgitanud, et TLS §-i 37 ei saa kasutada olukorras, kus vaatamata töö mitteandmist tingivatele ettenägematutele asjaoludele on tööandjal olemas piisavad rahalised vahendid töötajate töötasude väljamaksmiseks.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Komisjon on märganud TI poolt vastuoluliste seisukohtade avaldamist TLS §-de 35 ja 37 kohaldamise osas, mis on tekitanud segadust ettevõtjates tööandjate õiguste osas ning seetõttu peab komisjon vajalikuks esitada oma seisukoht ja tõlgendus nimetatud sätete osas eesmärgiga ühtlustada TI, tööandjate, nõustajate jt arusaama TLS §-de 35 ja 37 tõlgendamisel ja rakendamisel.

Ülaltoodust tulenevalt peab komisjon vajalikuks avaldada õiguslik arvamus käesoleva eriolukorra ajal TLS § 35 ja TLS § 37 kohaldamise osas. Kõnealune arvamus on komisjoni liikmete poolt esitatud ühehäälselt.

2. TLS § 35 kohaldamise eeldused

TLS § 35 sätestab, et tööandja peab töövõimelisele ja töö tegemiseks valmis olevale töötajale maksma keskmist töötasu ka juhul, kui töötaja ei tee tööd seetõttu, et tööandja ei ole andnud tööd, ei ole teinud töö tegemiseks vajalikku toimingut või on muul viisil töö vastuvõtmisega viivitanud, välja arvatud juhul, kui töö andmata jätmise on põhjustanud töötaja süü.

TLS § 35 kohaldamine eeldab komisjoni hinnangul seega, et juhul, kui töötaja on valmis tegema tööd ja töö andmata jätmise ei ole põhjustanud töötaja ise, peab tööandja maksma töötajale keskmist töötasu. Seda juhul, kui tööandjast tulenevalt ei ole töötajale antud tööd, tehtud selleks vajalikku toimingut või on töö vastuvõtmisega viivitatud.

Seega on TLS § 35 kohaldamise eelduseks komisjoni hinnangul tööandjast tulenevad põhjused töö mitteandmisel ja töötaja valmisolek töö tegemiseks.

3. TLS § 37 kohaldamise eeldused

TLS § 37 lg 1 sätestab, et kui tööandja ei saa ettenägematutest, temast mitteolenevatest majanduslikest asjaoludest tulenevalt anda töötajale kokkulepitud ulatuses tööd, võib ta töötasu kuni kolmeks kuuks 12-kuulise ajavahemiku jooksul vähendada mõistliku ulatuseni, kuid mitte alla Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära, kui kokkulepitud töötasu maksmine oleks tööandjale ebamõistlikult koormav.

Seega eksisteerib TLS § 37 lõike 1 kohaldamiseks komisjoni hinnangul kaks põhilist eeldust:

- töö mitteandmine peab olema tingitud tööandjast mitteolevatest majanduslikest asjaoludest ning olema ettenägematu;
- kokkulepitud töötasu maksmine peab olema tööandjale ebamõistlikult koormav.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Erinevalt TLS §-ist 35 kohaldub TLS § 37 seega olukorras, kus töö mitteandmine töötajale tuleneb tööandjast mittesõltuvatest asjaoludest.

4. TLS § 35 ja TLS § 37 kohaldamise probleemid koroonaviiruse (COVID -19) leviku tõkestamiseks välja kuulutatud eriolukorras

TI avaldatud tõlgenduste kohaselt on lihtsustatult öeldes TLS § 35 ja TLS § 37 rakendamise eeldused järgmised:

TLS § 35: olukord „tööd pole – rahalised vahendid on“,

TLS § 37: olukord „tööd on väiksemas mahus – rahalisi vahendeid pole“.

Mõlema olukorra puhul eeldatakse ka, et see kestab lühikest aega ehk ajutiselt.

Olukorda „tööd pole – rahalisi vahendeid pole“, käsitleb TI üksnes püsiva iseloomuga olukorrana ehk vastava olukorra tekkimisel tekivad koheselt alused koondamiseks, st töösuhte jätkamine kokkulepitud tingimustel muutub võimatuks töömahu vähenemise või töö ümberkorraldamise tõttu või muul töö lõppemise juhul (TLS § 89 lg 1).

Seega n-ö ajutist tööpuudust ettenägematus olukorras sellise tõlgenduse kohaselt TLS ei reguleeri ja see sunnib tööandjaid kirjeldatud olukorras valima lahendusena töötajate koondamise, kuigi ajutiselt oleks tööandjal võimalik maksta töötajatele ka vähendatud töötasu kuni eriolukorra normaliseerimiseni. Samas, kohest koondamist ei sooviks ei tööandjad ega töötajad ning samuti lisanduks seeläbi suur rahaline koormus riigile, kuivõrd sellisel juhul jääksid massiliselt tööta tuhanded töötajad, kellele riik kohustuks tasuma töötuskindlustushüvitist.

Senised TI tõlgendused TLS § 35 ja TLS § 37 osas on peamiselt keskendunud tööandja võimekusele anda tööd ja maksta töötasu. Tähelepanuta on nende tõlgenduste juures jäänud aga töö mitteandmise motiiv, st kas töö mitteandmisel eksisteerivad tööandjast sõltuvad subjektiivsed või objektiivsed põhjused või ei eksisteeri.

Eraldi tõusetub küsimus ka selle kohta, kuidas käesolevas eriolukorras tuleks hinnata seda, et tööandja jaoks on töötasu maksmine „ebamõistlikult koormav.“ Lisaks tööandja võimekusele maksta töötasu, puudutab eriolukord ka tööandja võimekust täita oma muid rahalisi kohustusi kas siis riigi või muude lepingupartnerite ees. Kas tööandja, kellel on rahalisi vahendeid, peab selle kasutamisel eelistama töötajate nõudeid ja mitte kasutama oma vahendeid parimal viisil, mis tagaks kriisiolukorras võimalikult pikaajalise „pinnal püsimise“ nii oma ettevõtte kui ka töötajate jaoks või on tööandjal kohustus eelkõige jätkata ajutiselt kodus olevatele töötajatele keskmise töötasu maksmist, mis viib paratamatult tööandjate pankrotini.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Keskmise töötasu maksmine majanduslikult raskes olukorras töö ajutisel lõppemisel on majanduslikust seisukohast ebamõistlik ning üksnes kiirendab tööandja majandusliku olukorra halvenemist ja töötajate koondamise tõenäosust. Samuti võib nende tööandjate puhul, kes on sunnitud TLS §-i 37 asemel kasutama TLS §-i 35, nende riikliku abimeetmete kasutamise tingimuste kohane omaosalus olla suurem kui minimaalselt nõutav 150 eurot.

Eeldusel, et „tööd pole – rahalisi vahendeid pole“ olukord on ajutine ja möödub peale eriolukorra lõppemist, tundub puudutatud töötajate koondamine samuti ebamõistlikuna. Esiteks toob see kaasa tööandjale kohustuse maksta keskmisel töötasul põhinevaid hüvitisi (koondamishüvitis ja hüvitis vähem ette teatatud aja eest) ja teiseks toob see kaasa ajutise olukorra lõppemisel täiendavad kulud uue tööjõu palkamiseks ja väljaõpetamiseks. Riiklike abimeetmete pakett ei ole aga koondamisega kaasnevate hüvitiste jaoks leevendusmeetmeid ette nähtud. Riigile toob see omakorda kaasa suurenenud arvu töötuid ja suuremad töötuskindlustuse kulud.

Lisaks on selline olukord ebaõiglane ka töötajate suhtes. Nimelt, töötaja, kellele tööandjal on tööd anda, peab leppima vähendatud töötasuga ja peab töökohustusi täitma, kuid töötajal, kellele ei ole tööandjal ettenägematutel asjaoludel üldse tööd anda, on justkui võimalik oma keskmist töötasu edasi saada. Hetkel leevendab seda vahet teatud osas küll riiklik abimeede, kuid sellel on oma ülempiir ning tööd mittetegevad töötajad on siiski soodsamas olukorras kui tööd tegevad töötajad, kuivõrd tööandjal on kohustus töötajale hüvitada riikliku abimeetmena ettenähtud toetuse ja keskmise töötasu vahe.

Sellisele olukorrale kui ohumärgile on ka viidatud Vabariigi Valitsuse 7. novembri 2016. a määruse nr 130 „Tööhõiveprogramm 2017– 2020“ muutmise eelnõu seletuskirjas (muutmise määrus vastu võetud 20.03.2020. a nr 21): „*Muudatuse eesmärk on vähendada eriolukorra tõttu tekkinud majanduslikke toimetulekuraskusi. Kuivõrd muudatus rakendub nii TLS § 35 kui TLS § 37 korral, siis nende võrdluses on tööandja poolne kohustusliku osa suuruse ulatus erinev: nt TLS § 37 puhul on tööandja kohustatud 1600-eurose brutotöötasuga töötaja puhul tasuma minimaalselt 150 eurot, kuid TLS § 35 korral on tööandja poolt makstava suuruse ulatus sellise brutotöötasu korral 600 eurot. Sellest tulenevalt võib tekkida risk, et tööandja soovib rakendada pigem töötasu vähendamist. Viimane aga tähendab töötajatele teatud brutopalgasuuruse korral väiksemat asendusmäära kui TLS § 35 korral.*“

Seega on komisjon ülaltoodule tuginedes seisukohal, et väljakujunenud TLS § 35 ja TLS 37 rakendamise eelduste erinevad tõlgendused panevad nii töötajad kui ka tööandjad praeguses eriolukorras ebaõiglasesse olukorda.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

5. TLS § 35 ja TLS § 37 kohaldamise alternatiivne tõlgendus

Nagu eelpool öeldud, siis ei ole TI poolt TLS § 35 ja TLS § 37 tõlgendamisel tähelepanu pööratud töö mitteandmise motiivile, st kas töö mitteandmisel eksisteerivad tööandjast sõltuvad subjektiivsed või objektiivsed põhjused või mitte.

Ometigi rõhutakse TLS eelnõu seletuskirja kohaselt TLS §-i 35 ja TLS §-i 37 rakendamise puhul just töö mitteandmise põhjustele.

Nimelt: „Eelnõu § 35 sätestab töötasu maksmise regulatsiooni töö mitteandmise korral. Sarnaselt kehtivale õigusele on eelnõu koostamisel lähtutud põhimõttest, mille järgi tuleb töötasu maksta töötajale alati, **kui töötamine on takistatud tööandjast tuleneval põhjusel ning töötaja on sel ajal töötamiseks võimeline ning töö tegemiseks valmis.**„ Samuti: „Eelnõu § 37 näeb ette võimaluse vähendada ajutiselt töötaja töötasu, **kui tööandjal ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik töötajale kokkulepitud mahus tööd anda.** Regulatsiooni vasted kehtivas õiguses on TLS § 68 ja PuS § 33 osalise töötaja rakendamine või osaliselt tasustava puhkuse andmine töömahu või tellimuste ajutisel vähenemisel.“

Seega nähtub eeltoodust, et seaduseandja mõte oli eristada neid kahte olukorda just nimelt töö mitteandmise põhjuste alusel, mitte aga esmajärjekorras selle alusel, millises mahus tööd on võimalik anda või kas tööandjal on selleks piisavalt rahalisi vahendeid.

Põhimõtteliselt saab ka TLS §-i 35 kasutada ja keskmist töötasu säilitada olukorras, kus töötaja teeb tööd tööandjast tuleneval põhjusel vähendatud mahus. Kui seadusandja on võrdsustanud TLS § 37 kasutamise varem kehtinud puhkuseseaduse §-i 33 kohase osaliselt tasustatava puhkusega, siis selles valguses peaks olema lubatud ka TLS § 37 alusel töötajate koju n-ö tööootele saatmine. Kuivõrd TLS §-i 35 kohaldamise eelduseks on eelkõige tööandjast tulenevad põhjused, siis on pigem eitav selle sätte rakendamine olukorras, kus koju n-ö tööootele saatmine on seotud tööandjast mittesõltuvate ettenägematute asjaoludega.

Komisjon leiab, et TLS §-is 35 toodud keskmise töötasu säilitamise kohustuse eesmärgiks on tööandjate distsiplineerimine ja kuritarvituste ärahoidmine (nt tööandja ei luba töötajat tööle; ei soovi aega ja raha kulutada seadme parandamiseks; tööandja üritab oma majanduslikku riski töötajale panna; vms olukord).

TLS eelnõu kohaselt oli uue seaduse vastuvõtmise põhjuseks tuua töösuhetesse rohkem paindlikkust: „Siiski on kehtivas õiguses tunduvalt suurem kaal imperatiivsetel sätetel, millega püütakse reguleerida võimalikult üksikasjalikult ja täpselt ette tulla võivaid olukordi. Tagajärjeks on paindlikkuse puudumine ja lüngad regulatsioonis. Erinevalt kehtivast õigusest on eelnõu koostamisel lähtutud ideest, et seaduses tuleb ette kirjutada vaid abstraktsed miinimumnormid, mis tuleksid kohaldamisele võimalikult paljudes



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

olukordades ning mille puhul otsustatakse sätte kohaldamise vajalikkus ja ulatus konkreetse olukorra pinnalt.“ Samuti: „Miimumnormide eesmärgiks on sätestada seaduses töötaja kaitset maksimaalselt tagav säte, mis samas koormaks minimaalselt tööandjat.“

Seega tuleks TLS §-i 35 ja TLS §-i 37 selles võtmes ka tõlgendada.

Samuti viitab eelnõu seletuskiri koondamiste osas: „See tähendab, et koondamishüvitis peab vältima lühikeste (nt paari-kolmenädalast) nõudluse katkestuste puhul inimeste koondamist. See probleem võib esile kerkida monostruktuursetes asulates, kus töötajatel ei ole võimalik alternatiivset töökohta leida ning ettevõtjal on võimalik oma monopoolset seisundit ära kasutada. Selliste mõjude vältimiseks on eelnõus teatud koondamishüvitis alles jäänud.“

Eeltoodu põhjendab küll vajadust säilitada tööandja poolt makstavad koondamishüvitised, kuid alla joonitud osa näitab selgelt, et seadusandja eesmärk oli vältida koondamisi ajutistes „tööd pole – rahalisi vahendeid pole“ olukordades.

Järelikult on komisjoni hinnangul TLS §-i 37 võimalik käesoleva eriolukorra valguses tõlgendada ja kohaldada selliselt, et seda on õiguspärane kasutada ka TI näidatud „tööd pole – rahalisi vahendeid pole“, ehk olukorras, kus tööandja käive on järsult langenud ja olemasolevad rahalised vahendid on eelkõige vajalikud, et täita äriühingul lasuvaid rahalisi kohustusi, mida ei ole võimlik edasi lükata või ajatada vältimaks äriühingu pankrotti ja seeläbi kõikide töökohtade kaotust.

Nimetatu tähendab, et TLS §-i 37 on komisjoni arvamuse kohaselt võimalik kohaldada ka olukorras, kus tööandjal ei ole töötajale üldse tööd pakkuda, ent koondamist kumbki pool ei soovi ning tööandja on töö puuduse tõttu sunnitud saatma töötaja maksimaalselt kolmeks kuuks koju, makstes talle samal ajal vähemalt seaduses sätestatud miinimumtöötasu.

/allkirjastatud digitaalselt/

Anne Värvimann
komisjoni esimees

/allkirjastatud digitaalselt/

Pirkko-Liis Harkmaa
protokollija