



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 06.08.2021
Meie 17.09.2021

nr 5-21-8/2
nr 10-3/5020

Arvamuse edastamine

I Asjaolud ja menetluse käik

Hageja/töötaja esitas 27. aprillil 2020 töövaidluskomisjonile avalduse kostja/tööandja vastu saamata jäänud töötasu, haigushüvitise ja puhkusehüvitise nõudes. Avalduse kohaselt sõlmisid hageja ja kostja 1. mail 2016 töölepingu, mille kohaselt asus hageja tööle bussijuhi ametikohal. Hageja oli haiguslehel 14. jaanuarist kuni 28. jaanuarini 2020 ning 29. jaanuarist kuni 2. märtsini 2020. Tööleping lõpetati 3. märtsil 2020 hageja soovil. Hageja väitel tasus kostja hagejale töötasu kollektiivlepingus (sõitjateveo üldtöökokkulepe) sätestatud miinimummäärast (945 eurot) vähem, arvestas valesti hüvitist kasutamata puhkuse eest, arvestas valesti hüvitist haiguslehel viibimise eest, jättis arvestamata hüvitise haiguslehel viibimise eest ning pidas lõpparvest ebaseaduslikult kinni 445,88 eurot.

Kostja on seisukohal, et ta ei ole hagejale tasunud vähem töötasu, haigus- ega puhkusehüvitist, kuna poolte töösuhtele ei kohaldu Autoettevõtete Liidu ja Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu vahel sõlmitud sõitjateveo üldtöökokkulepe (edaspidi kollektiivleping). Hageja ei kuulu ametiühingusse ning kostja ei kuulu Autoettevõtete Liitu. Kollektiivlepinguga ei ole võimalik panna kohustusi kolmandatele isikutele ehk antud juhul kostjale, kes ei ole Autoettevõtete Liidu liige. Samuti ei anna sellist õigust KLS § 4 lg 4, kuna nimetatud normis ei ole sätestatud õigust panna kohustusi kollektiivlepingu välistele isikutele¹. Seetõttu ei saa kollektiivlepingu tingimused olla kostjale siduvad.

Pooled vaidlevad selle üle, kas poolte suhtele kohaldub kollektiivlepingu seaduse (edaspidi KLS) § 4 lg 4 alusel Autoettevõtjate Liidu ja Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu vaheline kollektiivleping ja kas hageja võib nõuda kostjalt töötasu viidatud kollektiivlepingu alusel. KLS § 4 lg 4 kohaselt võib tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut laiendada poolte kokkuleppel KLS § 6 lg 1 p-des 1 ja 3 määratud tingimuste osas (palgatingimused ning töö- ja puhkeaja tingimused). Laienemise ulatus määratakse kindlaks kollektiivlepingus.

Tartu Ringkonnakohus tunnistas 30.06.2021 otsusega tsiviilasjas nr 2-20-8755 põhiseadusega vastuolus olevaks KLS § 4 lõike 4. Riigikohus edastas kohtuotsuse ja palus mh justiitsministril esitada arvamus ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta.

II Vaidlustatud säte

§ 4. Kollektiivlepingu rakendusala

(4) Tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut võib laiendada poolte kokkuleppel käesoleva seaduse § 6 lõike 1 punktides 1 (palgatingimused) ja 3 (töö- ja puhkeaja tingimused) määratud tingimuste osas. Laienemise ulatus määratakse kindlaks kollektiivlepingus.

III Justiitsministri seisukoht

1. Normikontrolli lubatavus

¹ Vt Riigikohtu lahend tsiviilasjas nr 2-18-7821.

PSJKS § 9 lg 1 järgi on normikontrolli eelduseks vastava normi asjassepuutuvus. Vaidlustatud säte on asjassepuutuv, kui see on kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega, ehk kui kohus peaks sätte põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui sätte põhiseadusele vastavuse korral.²

KLS § 4 lg 4 on asjassepuutuv säte, sest selle alusel on seadusandja lubanud tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut laiendada poolte kokkuleppel (KLS § 6 lõike 1 punktides 1 ja 3 määratud tingimuste osas). Kui KLS ei näeks ette sellist sätet seaduses, ei oleks praegu vaidlust selle üle, kas selline kollektiivlepingu laiendamine isikutele, kes ei ole kollektiivlepingu pool, on põhiseaduspärane või mitte ehk et kas selline kollektiivlepingu laiendamine piirab ebaproportsionaalselt tööandja ettevõtlusega seotud põhiõigusi.

2. Piiratud põhiõigus ja selle riive

PS § 31 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Ettevõtlusvabadus annab ettevõtjale õiguse oma ettevõtlusalast tegevust korraldada, planeerida selleks vahendeid, otsida sobivaid töötajaid, sõlmida töölepinguid tingimustel, mis on kooskõlas ettevõtja vajaduste ja võimalustega. Riigikohus on märkinud, et ettevõtja kasutab ettevõtlusvabadust mh seeläbi, et võtab lepinguga tööle töötajad, kujundades nii lepinguliste suhetega tingimused, mis võimaldavad tal oma eesmärged ellu viia³ ning et ettevõtlusvabadus kaitseb ka ettevõtja lepinguvabadust.⁴

Põhiõiguse riive on igasugune põhiõiguste adreassaadi tegevus, mis takistab, välistab või piirab muul viisil põhiõigusega kaitstud tegevust. KLS § 4 lõikest 4 tulenev kollektiivlepingu laiendamine ettevõtjatele, kes ei ole kollektiivlepingu pooleks, piirab ettevõtja eelpool nimetatud tegevust – kohustades ettevõtjat tasuma planeeritud kõrgemat töötasu oma töötajatele või nähes neile ette teistsuguseid töö- ja puhkeajatingimused. Laiendatud kollektiivlepinguga seotakse ettevõtja teiste erasubjektide – tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu – vahel sõlmitud kollektiivlepingu tingimustega ka juhul, kui ta ise ei ole lepingupool ega kuulu vastavasse ühendusse. Seega riivab selline kollektiivlepingu laiendamine ettevõtja, kes ei ole lepingu pooleks ega kuulu lepingu pooleks olevasse ühendusse, ettevõtlusvabadust.

3. Sätte põhiseaduspärasus

Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

3.1 Formaalne põhiseaduspärasus

Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist ehk olulisuse põhimõttest kinnipidamist.

Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaselt peab akt olema antud selleks pädeva organi poolt, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid. Need tingimused on praegusel juhul täidetud – seadus on vastu võetud Riigikogu poolt ning on avaldatud Riigi Teatajas. Samuti on seadus õigusselge.

Küll aga tõusetub KLS § 4 lg 4 puhul küsimus kooskõlast parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttega. Selle põhimõtte kohaselt peab seadusandja otsustama kõik põhiõiguste teostamise ja riiklikult tähtsate küsimuste seisukohalt olulised otsused ise (PS § 3 lg 1 koosmõjus §-ga 59 ja § 65 p-

² RKPJKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15.

³ RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14, p 23; RKPJKo 20.04.2021, 5-20-10, p 49.

⁴ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 108.

ga 1). Seda, mida peab otsustama parlament, ei tohi delegeerida otsustamiseks kellelegi teisele.⁵ Põhiõiguste teostamise seisukohalt on oluline mitte üksnes küsimus, kas üldse põhiõigusi riivata, vaid ka see, millistel tingimustel põhiõigusi riivatatakse. Seadusandja peab määratlema põhiõiguste riivamise olulised eeldused. Mida intensiivsem on riive, seda üksikasjalikum peab olema seadusandja määratlus. KLS § 4 lg 4 võimaldab sõlmitud kollektiivlepingut laiendada kollektiivlepingu pooleks mitteolevatele ettevõtjatele, nägemata seejuures ette tingimusi selliseks laiendamiseks. Sisuliselt on seadusandja sellega volitanud erasubjektide kehtestama teatavates küsimustes siduvaid regulatsioone, mis laienevad kõigile valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele. Isegi juhul, kui säärane delegeerimine on lubatav, ei ole KLS § 4 lõike 4 regulatsioonitihedus piisav, et tagada kõigi asjaosaliste põhiõiguste piisav kaitse.

3.2 Materiaalne põhiseaduspärasus

Põhiõiguse riive on materiaalselt põhiseaduspärane, kui sellel on legitiimne eesmärk ja riive on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.

Legitiimne eesmärk

PS §-st 31 tulenev ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguste piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, mis ei ole põhiseadusega keelatud.⁶

KLS § 4 lg 4 kohaselt töandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning töandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut võib laiendada poolte kokkuleppel palgatingimuste ja töö- ja puhkeaja tingimuste osas. Selleks, et hinnata, kas ettevõtlusvabaduse piiramine on põhjendatud, tuleb vaadata regulatsiooni eesmärki.

KLS-st ei tulene kollektiivlepingu laiendamise eesmärk. Samuti puuduvad seaduse seletuskirjas põhjendused ja selgitused kollektiivlepingu laiendamise eesmärgi osas.

M. Erikson on ajakirjas *Juridica* avaldatud artiklis „Veel kord kollektiivlepingu laiendamisest“, viidanud sellele, et kollektiivlepingut laiendatakse kahel põhjusel: esiteks, et luua töandjatele võrdsed tegutsemistingimused, ja teiseks, et tagada töötajatele miinimumkaitse. Kollektiivlepingu laiendamine paneb töandjad võrdsesse konkurentsiolukorda, vähendades kollektiivlepingu pooleks mitteoleva töandja poolt odava tööjõu kasutamise piiramise kaudu sotsiaalset dumpingut. Töötajate seisukohalt on kollektiivlepingu laiendamine kasulik neile, kes kollektiivlepingu pooleks ei ole, kuid saavad siiski samasuguse minimaalse kaitse nagu kollektiivlepingu sõlminud töötajad.⁷

Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (383 SE) seletuskirjas on viidatud sellele, et sektoripõhiste kollektiivlepingute eesmärk on kehtestada miinimumstandardid kindlas sektoris, mis tagaks üheaegselt nii töötajate kaitse, võrdse ja õiglase konkurentsi kui ka sektori majandusliku arengu. Kollektiivlepingute laiendamine võimaldab kindlat sektorit arendada viisil, mis ei too kaasa seadustes töötingimuste killustamist sektoripõhiselt.⁸

Seega võib tulenevalt eelnevast pidada kollektiivlepingu laiendamise eesmärgiks:

(1) töötajate puhul:

- 1) kaitsta neid töötajaid, kes ei ole kollektiivlepingu pooleks ning võivad seetõttu sattuda halvemasse olukorda kui need, kes saavad tulenevalt kollektiivlepingust paremad palga-, töö- ja puhkeajatingimused;
- 2) tagada töötajatele miinimumkaitse.

(2) ettevõtjate puhul:

⁵ RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94: „Põhiseaduse §-de 11, 26, 33, 43 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas Põhiseadusega ja seaduses sätestatud juhtudel ja korras. [...] Seda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.“

⁶ Vt nt RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 81.

⁷ M. Erikson. Veel kord kollektiivlepingute laiendamisest. *Juridica* 7/2020, lk 554.

⁸ Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (383 SE) seletuskiri, lk 4.

Kättesaadav veebilehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e19aa2d-8d3a-4825-9b89-f120f328b5f5/Kollektiivlepingu%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

- 1) luua tööandjatele võrdsed tegutsemistingimused;
- 2) panna tööandjad võrdsesse konkurentsiolukorda, vähendades kollektiivlepingu pooleks mitteoleva tööandja poolt odava tööjõu kasutamise piiramise kaudu sotsiaalset dumpingut;
- 3) luua võrdne ja õiglane konkurents;
- 4) tagada sektori majanduslik areng nii, et see ei too kaasa töötingimuste killustamist sektoripõhiselt.

Neid eesmärke võib pidada PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse piiramise kontekstis legitiimseteks.

Selleks, et põhiõiguse ja -vabaduse riive oleks proportsionaalne, peab see olema legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Abinõu sobivus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

Laiendades KLS § 4 lg 4 kohaselt tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud poolte kokkuleppel palgatingimuste ja töö- ja puhkeaja tingimuste osas kollektiivlepingut teistele töötajatele, kes ei ole kollektiivlepingu pooleks, täidab eesmärgi kaitsta kollektiivlepingu pooleks oleva sektori töötajaid, et nad ei satuks halvemasse olukorda kui need, kes saavad tulenevalt kollektiivlepingust paremad palga-, töö- ja puhkeajatingimused. Seega abinõu on sobiv, et täita eesmärke töötajate osas.

Kollektiivlepingute laiendamisel võib olla ettevõtjate võrdsed ja õiglast konkurentsist soodustav ning võrdsed tegutsemistingimusi loov toime. Teisalt võib kollektiivlepingute laiendamine konkurentsist pärssida. Suurematel ettevõtetel on võimalus väiksemate konkurentide kõrvaldamiseks või kahjustamiseks sõlmida viimastele mittejõukohaseid palgakokkuleppeid.

Abinõu vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.

Kollektiivlepingute laiendamise alternatiiviks võib olla riigi enda õigusloome miinimumpalga ja ühetaoliste töötingimuste loomisel. Riiklik õigusloome on avatud ja kaasav, mis tagab kõigi asjassepuutuvate ettevõtjate võimaluse regulatsioonide kujunemisel kaasa rääkida. Riikliku õigusloome näiteks on töölepingu seaduse § 29 lg 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud töötasu alammäär.

Mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

KLS § 4 lõikest 4 tulenev kollektiivlepingu laiendamine kätkeb endas ulatuslikku sekkumist tööandjate ettevõtlusvabadusse. Selline regulatsioon riivab ettevõtjate õigusi, lubades sisuliselt ühtedel erasubjektidel eraõiguslike suhete raames panna teistele kohustusi, milleks viimased ise nõusolekut andnud ei ole. Selline laiendamine võib mõjutada kõiki vastava tegevusala ettevõtjaid, tuues neile kaasa täiendavaid kulutusi, mida ettevõtja oma tegevuse kavandamisel ei ole pruukinud ette näha. Samuti võib kollektiivlepingute laiendamine takistada uutel ettevõtjatel turule tulla.

Sekkumise intensiivsust suurendab asjaolu, et tööandjatele, kellele kollektiivlepinguga kokku lepitud laiendatakse, kuid kes ise ei ole lepingu poolteks, ei ole seadusega garanteeritud võimalust kaasa rääkida, et puudub riigi poolne kontroll selle üle, kas laiendatava lepingu tingimused on mõistlikud, asjakohased ja konkurentsist tagavad ning et seadusega ei ole tagatud tööandjate teavitamist neile laienema hakkavatest kollektiivlepingutest.

Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (383 SE) seletuskirjas⁹ on viidatud ILO kollektiivlepingute soovitusel nr 91 (1951)¹⁰, mille kohaselt tuleks võtta riiklike õigusnormidega määratletud ja igas riigis valitsevate tingimustega sobivad meetmed, millega laiendada kollektiivlepingut või selle teatud sätteid kõikide tööandjate ja töötajate jaoks, kes kuuluvad lepingu valdkondlikku ja piirkondlikku kohaldamisalasse. Riiklikud õigusnormid võivad seada kollektiivlepingu laiendamise sõltuvusse muu hulgas järgmiste tingimuste täitmisest:

- (a) kollektiivleping hõlmab juba sellist tööandjate ja töötajate arvu, mis on pädeva ametiasutuse arvates piisavalt esinduslik;
- (b) üldiselt esitab/esitavad lepingu laiendamise taotluse lepingu liikmeks olevate töötajate või tööandjate organisatsioon(id);
- (c) enne lepingu laiendamist tuleks edaspidi lepingu kohaldamisalasse jäävatele tööandjatele ja töötajatele anda võimalus esitada oma seisukohad.

KLS § 4 lg 4 selliseid tingimusi ette ei näe, mistõttu on kehtiv regulatsioon puudulik ega võta arvesse muid tingimusi peale selle, et tegemist on samas valdkonnas tegeleva ettevõttega.

Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (383 SE)¹¹, mis on saadetud Riigikogus kolmandale lugemisele, on tehtud ettepanek muuta KLS § 4 lg 4, nähes ette:

- esinduslikkuse kriteeriumi (ametiühingute liit või tegevusala ametiühing, kelle liikmed moodustavad 15 protsenti tegevusala töötajatest või kellel on vähemalt 500 liiget, ja tööandjate ühing või liit, kelle liikmed on tööandjaks vähemalt 40 protsendile vastava tegevusala töötajatele, kellele kohaldatakse kollektiivlepingu laiendatud tingimust);
- informeerimise ja konsulteerimise kohustuse;
- kollektiivlepingu laiendatud tingimuste kontrolli.

Seega näeb eelnõu ette, et kõikidele sama sektori ettevõtetele ei saa kollektiivlepingut laiendada tulenevalt esinduslikkuse määrast, ja paneb kohustuse informeerida ning konsulteerida, kuid ettevõtjale, kes ei ole kollektiivlepingu pooleks, ei anta võimalust kollektiivlepingu laiendamisest keelduda.

Kollektiivlepingu laiendamine tööandjale, kes ei ole kollektiivlepingu pool, kui ettevõtlusvabaduse piirang oleks vähem intensiivne ja seega võiks olla proportsionaalne, kui seadus näeks ette nimetatud laiendamise lisatingimused.

KLS § 4 lg 4 kehtivas redaktsioonis on aga ettevõtlusvabaduse ebaproportsionaalne riive.

4. Justiitsministri arvamus

Tulenevalt eelnevast, olen seisukohal, et kollektiivlepingu seaduse § 4 lõige 4 on põhiseadusvastane.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

⁹ Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (383 SE) seletuskiri.

Kättesaadav veebilehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e19aa2d-8d3a-4825-9b89-f120f328b5f5/Kollektiivlepingu%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

¹⁰ Kättesaadav veebilehel:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312429

¹¹ Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (383 SE).

Kättesaadav veebilehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e19aa2d-8d3a-4825-9b89-f120f328b5f5/Kollektiivlepingu%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

Maris Lauri
minister

Monika Tappo 620 8184
Monika.tappo@just.ee
Aaro Mõttus 620 8170
Aaro.mottus@just.ee