

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Liis.Tonismaa@mkm.ee

Rahandusministeerium
info@fin.ee

28. märts 2024

Arvamuse avaldamine avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu kohta

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit pöörduvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi poole seoses avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga, millega muu hulgas muudetakse ka töölepingu seaduse sätteid seoses põhipuhkuse aegumisega. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud töölepingu seadust puudutavate muudatuste kohta.

1. Põhipuhkuse nõude aegumine (eelnõu § 3)

Eelnõu § 3 muudab töölepingu seaduse § 68 lg 6 ja sõnastab selle järgmiselt:

„(6) Põhipuhkuse nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse. Põhipuhkuse nõue ei aegu pärast käesolevas lõikes nimetatud tähtaja lõppemist, kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel. Aegumine peatub ajaks, kui töötaja kasutab emapuhkust, isapuhkust, lapsendajapuhkust või vanemapuhkust, samuti juhul, kui töötaja on ajateenistuses, asendusteenistuses või ajutiselt töövõimetu.“

1.1. Tööandja ei võimalda põhipuhkust kasutada

Eelnõu lisab töölepingu seaduse § 68 lõikesse 6 põhimõtte, mille kohaselt ei aegu põhipuhkuse nõue ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse, kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Seletuskirjas (lk 29) on muudatust põhjendatud Euroopa Kohtu otsusega C-120/21, mille kohaselt peab tööandja end kaitsma kasutamata tasustatud põhipuhkuse tõttu esitatud hilinenud taotluste eest sellega, et ta järgib tal töötaja suhtes lasuvat kohustust anda teavet ja kutsuda üles, mis tagab õiguskindluse, ilma et piirataks töötaja õigust puhkusele. Lisaks on seletuskirjas täpsustatud, et eelkõige on tööandjal kohustus töötajat teavitada aeguvast põhipuhkusest, et töötaja oleks teadlik piiratud ajast, mille jooksul on tal võimalik veel põhipuhkust kasutada enne, kui puhkus aegub.

Me ei toeta eelnõus sisalduvat sõnastust, mille kohaselt ei aegu põhipuhkuse nõue, kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada.

Oleme seisukohal, et sellises sõnastuses säte tekitaks ebaselgust töösuhetes ning sellega ka ebamõistlikku halduskoormust sätte tõlgendamisel ja praktikas tõendamisel. Nimelt tekib otsekohe küsimus, kes ja kuidas hakkab tõendama seda, et tööandja ei võimaldanud puhkust kasutada. Millised oleksid konkreetselt need tööandja tegevused, mis kuuluvad puhkuse mittevõimaldamise hulka?

Meile jääb arusaamatuks ka sätte eesmärk. Kui see on eelkõige motiveerida töötajat puhkama, siis antud sõnastus ei toeta meie hinnangul eesmärki, vaid loob täiendavat segadust töösuhetesse ja TLS-i tõlgendamisse.

Leiame, et täna on Eestis puhkustega seonduv TLS-s hästi reguleeritud, andes töötajale piisava õiguse saada puhkust, seda varakult planeerida ning kui plaanid muutuvad, siis edasi lükata või muuta. Tänapäevane TLS aegumise tähtaeg on oluliselt paindlikum ja pikem ning soodsam töötaja vaates kui seda lubavad teiste riikide tööõiguse regulatsioonid. Samuti soovime rõhutada, et puhkuste planeerimine ja väljavõtmine sõltub ka tänapäevase töötajast endast ja tema tahtest ning suuresti leitakse poolte kokkuleppel töötajale sobiv puhkamise aeg. Samas ei saa unustada ka tööandja vajadusi töötaja tööpanuse osas. Näiteks peavad elutähtsa teenuse osutajad arvestama, et oleks tagatud sujuv ja katkematu teenuse osutamine. Seega tööandjad ja töötajad on erinevad ning seetõttu tänapäevane paindlikkus ja poolte kokkulepe on oluline. Näiteks välismaalt pärit töötajad aga soovivadki tihti kombineerida oma mitme aasta puhkusepäevi kokku, et oleks võimalik viibida pikemalt oma kodumaal.

Ettepanekud:

Teeme ettepaneku jätta TLS § 68 lg 6 teine lause eelnõust välja või sõnastada see ringi nii, et see täidaks Euroopa Kohtu otsuse tingimused ilma Eesti tööõigust keerulisemaks muutmata.

Üks võimalus selleks oleks sõnastada antud säte näiteks nii:

"Tööandja peab tagama töötajale igal kalendriaastal TLS § 68 lg 5 kohase puhkuse väljavõtmise võimaluse.

Kasutamata ja aeguvast põhipuhkusest teavitab tööandja töötajat vähemalt 1 kuu enne kalendriaasta lõppemist, et töötajal oleks võimalik poolte kokkuleppel töötajale sobival ajal kasutada."

Juhul, kui meie ettepanekut ei arvestata, siis palume seletuskirjas selgemalt välja tuua, mida peetakse silmas sõnade all „kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada“. Eelkõige palume seletuskirja lisada vastused järgmistele küsimustele:

- Milliseid tööandjate tegevusi käsitletakse puhkuse mittevõimaldamisena?
- Kas eelnõu kohaselt loetakse, et tööandja ei võimaldanud töötajale puhkust kasutada igas olukorras, kus tööandja ei tuletanud töötajale meelde, et tal on kasutamata põhipuhkust, mis aegub teatud tähtaja jooksul? Kas selline tõlgendus kehtib ka olukorras, kus töötajal on võimalus põhipuhkust kasutada endale sobival ajal teatades sellest tööandjale 14 päeva ette, kuid töötaja ei kasuta seda võimalust ning tööandja ei teavita töötajat kasutamata põhipuhkusest?

Kas selline tõlgendus kehtib ka olukorras, kus tööandja teeb töötajate puhkuste graafiku, kus on kirjas detailne ülevaade iga töötaja kasutamata ja kasutatud puhkepäevadest, töötajatele elektrooniliselt igal ajal kättesaadavaks, kuid tööandja ei saada igale töötajale personaalset teadet kasutamata jäänud põhipuhkuse kohta?

- Kui sagedasti peab tööandja saatma töötajale meeldetuletusi, et töötajal on kasutamata põhipuhkus? Kas piisab sellest, kui tööandja teeb teavituse kord aastas, näiteks detsembris, või peab tööandja seda sagedamini tegema?
- Kas puhkuse mittevõimaldamise all peetakse eelnõu kohaselt silmas ka puhkuse katkestamise juhtumeid (TLS § 69 lg 5)?
- Arvestades, et TLS § 69 lõike 1 kohaselt määrab põhipuhkuse aja tööandja, arvestades töötajate soove, mis on mõistlikult ühitatavad tööandja ettevõtte huvidega. Seega ei pea tööandja nõustuma kõigi töötaja puhkusesoovidega lähtuvalt mõistlikkuse printsiibist ja ettevõtte huvidest. Kas ka selline olukord liigitub puhkuse mittevõimaldamise alla?
- Olukorras, kus ettevõttes töötavad inimesed, kellel on TLS § 69 lg-s 7 esinevatel juhtudel võimalus nõuda põhipuhkust sobival ajal, kui samal ajal on ettevõttes inimesi, kellele TLS § 69 lg 7 ei kohaldu. Sellisel juhul võib juhtuda, et tööandjal tuleb keelduda põhipuhkuse andmisest teatud perioodil teatud töötajatele, kui samal perioodil soovivad põhipuhkust kasutada TLS § 69 lg 7 järgi eelistatud isikud. Seega on ebaselge, kas ka sellist juhtumit loetakse tööandja poolseks puhkuse mittevõimaldamiseks TLS § 68 lg 6 täienduse mõistes?

1.2. Töötaja puhkuse kasutamine esimesel võimalusel

Eelnõu lisab töölepingu seaduse § 68 lg-sse 6 ka lause, et kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada, siis sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel.

Ettepanek:

Palume seletuskirjas selgemalt välja tuua, mida tähendab puhkuse kasutamine esimesel võimalusel. Näiteks tuleb seletuskirjas välja tuua, kas tähtaeg hakkab kulgema sellest hetkest, kui tööandja teavitab töötajat kasutamata puhkusest ja selle aegumistähtajast või on see seotud muu asjaoluga. Selgus on oluline seetõttu, et nii tööandja kui ka töötaja saaksid selgemalt aru, milline on nõude aegumistähtaeg sellises olukorras ning kui pika perioodi eest on tööandja kohustatud hüvitama töötajale kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse rahas, kui tööleping lõpeb.

Alternatiivne ettepanek on seada konkreetsem ajaline piirang, millal töötaja peab puhkust kasutama.

1.3. Põhipuhkuse nõude peatumine ajutise töövõimetuse ajaks

Eelnõu § 3 lisab põhipuhkuse nõude peatumise aluste loetellu ajutise töövõimetuse aja. Seega pikeneb muudatuse jõustumisel põhipuhkuse aegumisperiod töötaja ajutise töövõimetuse perioodi võrra, kuivõrd töötajal ei ole võimalik sel ajal puhkust kasutada.

Muudatust põhjendatakse seletuskirjas (lk 29) vajadusega viia töölepingu seaduse § 68 lg 6 vastavusse Euroopa Kohtu otsusega liidetud kaasustes C-518/20 ja C-727/2038. Euroopa Kohus jõudis viidatud lahendis järeldusele, et direktiivi 2003/88/EÜ artikliga 7 on vastuolus riigisisene õigusnorm, mille kohaselt töötaja õigus tasustatud põhipuhkusele – mis on omandatud võrdlusperioodil, mil see töötaja tegelikult töötas, enne kui ta on täielikult töövõimetu või haiguse tõttu töövõimetu ning see töövõimetus on sellest ajast alates püsinud – võib aeguda riigisiseste õigusnormidega lubatud üleviimise perioodi lõppedes või hiljem, kuigi tööandja ei ole sellele töötajale õigel ajal andnud võimalust seda õigust kasutada.

Meie hinnangul läheb plaanitav muudatus kaugemale tõlgendusest, mille andis Euroopa Kohus. Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu otsusest, et aegumine peab peatuma üksnes juhul, kui töötaja on kuni aegumistähtaja lõpuni ajutiselt töövõimetu ja tal ei ole seetõttu võimalik oma põhipuhkust kasutada. Näiteks kui töötajal jäi 2023. aasta eest kasutamata 14 puhkepäeva, tööandja tuleb töötajale meelde, et töötaja kasutaks puhkepäevad ära enne nende aegumist ning töötaja plaanib need kasutada 2024. aasta septembris, kuid jääb 2024. aasta septembris haiguslehele, mis kehtib kuni 2025. aasta jaanuarini, siis sellisel juhul ei ole Euroopa Kohtu otsusest lähtuvalt töötaja 2023. aasta põhipuhkus aegunud haiguslehe lõppemisel, vaid ta saab seda kasutada ka 2025. aastal selle aja jooksul, mis ta oli eelnevalt haiguslehel. Samas Euroopa Kohtu otsus ei puuduta meie hinnangul olukorda, kus töötaja oli 2023. aastal igas kuus näiteks kaks päeva haiguslehel, tal jäi 2023. aastal kasutamata 14 puhkepäeva, tööandja tuleb töötajale meelde kasutamata puhkust ning töötaja ei ole 2024. aastal üldse haiguslehel. Sellises olukorras on mõistlik, et 2023. aasta põhipuhkus aegub 2025. aasta 1. jaanuaril, sest tööandja on andnud võimaluse kasutada 2023. aasta puhkust (teavitus töötajale tehtud) ning töötajal on olud võimalik pärast haiguslehel naasmist oma põhipuhkust kasutada. Samas eelnõus sisalduva muudatuse kohaselt tuleb mõlema toodud näite puhul aegumine peatada ajutise töövõimetuse ajaks. Selline lahendus koormab ebamõistlikult tööandjaid, kes peavad tegema iga töötaja jaoks, kes on aasta jooksul kasvõi ühe päeva haiguslehel, eraldi arvestuse selle kohta, millal aegub nende konkreetse aasta põhipuhkus. See pole mõistlik ning läheb meie hinnangul kaugemale Euroopa Kohtu otsusest.

Ettepanek:

Muuta eelnõu § 3 sõnastust selliselt, et aegumine peatub ajaks, kui töötaja on ajutiselt töövõimetu üksnes siis, kui ajutise töövõimetuse tõttu ei ole töötajal võimalik kasutamata jäänud põhipuhkust ära kasutada aegumistähtaja jooksul. See tähendab, et iga ajutine töövõimetus ei peata aegumist, vaid ainult selline ajutine töövõimetus, mis jääb aegumistähtaja lõppu.

Lisame, et praktikas saab selle sätte täitmine olema tööandjatele keeruline, kuna nad hakkaksid saama infot erineval ajal ja erinevatest allikatest. Kui puhkusele minekuks tuleb töötajal teha avaldus ette ning määratleda puhkusel viibimise aeg, siis töövõimetuslehtede ilmumine ja nende pikkus on tööandja jaoks ettearvamatu ning erinevalt puhkusest saab tööandjale teatavaks tagantjärele, mistõttu on seda keerulisem



5

arvestada. See tähendab, et aegumiste ajad tuleks kogu aeg lahtisena hoida ja jooksvalt korrigeerida. Hetkel on Eestis puhkuste aegumise aeg juba kaks aastat. Kui see ei tundu seadusandja jaoks piisavalt pikk aeg, siis **teeme ettepaneku kaaluda puhkuste aegumiste pikendamist** selle asemel, et nende jooksvate ja ebamäärase tähtaegadega ajutiste töövõimetustega olukorda keerulisemaks muuta.

Loodame, et peate võimalikuks meie ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts
Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Arto Aas
Eesti Tööstus- ja Kaubandusliidu tegevjuht

Doris Pöld
Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu tegevjuht

Marko Udras marko.udras@koda.ee
Piia Zimmermann piia.zimmermann@employers.ee
Keilin Tammepärg keilin.tammeparg@itl.ee