

## Arvamuse avaldamine töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Tiit Riisalo!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, mis annab tööandjale ja töötajale teatud juhtudel võimaluse sõlmida paindliku töötaja kokkulepe ning lubab tööandjal rakendada graafikuga töötaja osas teatud juhtudel lühemat iganädalast puhkeaega. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud eelnõu kohta.

### 1. Paindliku töötaja kokkulepe (eelnõu punkt 2)

Eelnõu punktiga 2 täiendatakse töölepingu seadust §-ga 43<sup>3</sup>, millega võimaldatakse tööandjal ja töötajal teatud tingimuste täitmise korral sõlmida paindliku töötaja kokkulepe. Paindliku töötaja kokkuleppe kohaselt jaguneb töötaja tööaeg kokkulepitud töötundideks ja lisatundideks, kusjuures lisatunde ei loeta ületundideks.

Tunnustame Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumit, et olete pakkunud välja sõnastuse, mis annab tööandjale ja töötajale võimaluse korraldada tööaega senisest paindlikumalt. Kinnitame, et suurema töötaja paindlikkuse järele on jätkuvalt suur vajadus nii tööandjate vaates, aga oleme saanud tööandjate kaudu tagasisidet, et järjest suuremat paindlikkust soovivad ka töötajad.

Peame positiivseks, et paindliku töötaja kokkuleppe sõnastuse väljatöötamisel on ministeerium võtnud arvesse Kaubanduskoja varasemat tagasisidet muutuvtunni kokkuleppe regulatsiooni kitsaskohtade osas. Näiteks on positiivne, et paindliku töötaja kokkuleppeid on lubatud sõlmida kõikides sektorites ja tähtajatult ning puudub piirang, kui paljude töötajatega võib tööandja sõlmida sellist kokkulepet.

Samas leiame, et paindliku töötaja kokkuleppe regulatsioon võiks pakkuda töösuhte osapooltele paindlikkust suuremas ulatuses kui eelnõus hetkel kirjas. Suurem paindlikkus aitab paremini täita muudatuse eesmärki ehk vähendada motivatsiooni sõlmida võlaõiguslikke lepinguid. Samas ei kaasne suurema paindlikkusega kõrgendatud riski töötajale, sest kokkuleppe sõlmimiseks oleks jätkuvalt vaja poolte kokkulepet ning töötajal on eelnõu kohaselt õigus keelduda lisatundide tegemisest. Järgnevalt esitame konkreetsemad ettepanekud, kuidas võiks muuta paindliku töötaja kokkuleppe sätet töösuhte osapoolte jaoks paindlikumaks.



### 1.1. § 43<sup>3</sup> lõige 1

Eelnõu punktis 2 on töölepingu seaduse § 43<sup>3</sup> lg 1 sõnastatud järgmiselt:

„(1) Tööandja võib sõlmida kirjalikult paindliku tööaja kokkuleppe, mille kohaselt töötaja tööaeg jaguneb kokkulepitud töötundideks ja lisatundideks, töötajaga:

- 1) kes omandab põhi-, kesk- või kõrgharidust;
- 2) kes on vanaduspensioniealine või jäänud ennetähtaegsele vanaduspensionile;
- 3) kes on vähenenud töövõimega;
- 4) kellele on paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimise võimalus ette nähtud kollektiivlepingus.“

Kaubanduskoja hinnangul kitsendab viidatud lõige põhjendamatult töötajate ringi, kellega tööandja võib sõlmida paindliku tööaja kokkuleppe. Näiteks on ettevõtjad andnud teada, et sageli on paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimisest huvitatud lapsevanemad, kes kasvatavad last. Sageli ei ole nad huvitatud fikseeritud tööajaga töötamisest, vaid soovivad just ebaregulaarset töökoormust lähtuvalt näiteks lapse heaolust ja tervislikust seisundist või lapsehoidja olemasolust. Suuremat paindlikkust vajavad ka inimesed, kes hooldavad oma lähedast. Jääb ka ebaselgeks, miks ei ole lõikes 1 toodud välja töötajaid, kes omandavad haridust 5. taseme kutseõppes, mille eelduseks on vähemalt keskharidus. Lisaks eeltoodud põhjustele võib töötajatel olla muid isiklike või perekondlike põhjuseid, miks soovitakse töötada just paindliku tööaja kokkuleppe alusel. Seega jääb ebaselgeks, miks leitakse, et üksnes lõikes 1 nimetatud töötajad ootavad ja vajavad tööaja osas suuremat paindlikkust, kuid teised töötajad mitte. Kuna paindliku tööaja kokkuleppe regulatsioon sisaldab lisaks lõikele 1 täiendavaid eeldusi kokkuleppe sõlmimiseks, siis ei kahjusta lõike 1 paindlikumaks muutmine töötajate huvisid.

#### **Kaubanduskoja ettepanekud:**

- **Teeme ettepaneku muuta § 43<sup>3</sup> lg 1 sõnastust selliselt, et tööandjal on lubatud sõlmida paindliku tööaja kokkuleppe kõikide töötajatega, kes töötavad osalise tööajaga. Sellisel juhul saab eelnõust jätta välja ka § 43<sup>3</sup> lg 8, mille tulemusena ei pea töötajad esitama tööandjale paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimiseks andmeid õppimise alustamise ja lõpetamise, vähenenud töövõime või ennetähtaegsele vanaduspensionile jäämise kohta ning tööandjad ei pea nende andmete õigsust töötajalt edaspidi üle küsima.**
- **Kui ministerium ei võta arvesse meie ettepanekut, siis palume § 43<sup>3</sup> lõikes 1 sisalduvasse loetelusse lisada vähemalt töötajad, kes kasvatavad alla 14-aastast last; töötajad, kes hooldavad oma lähedast; töötajad, kes õpivad 5. taseme kutseõppes. Lisaks palume seletuskirjas täiendavalt selgitada, miks ei võimaldata kõikidel töötajatel sõlmida paindliku tööaja kokkulepet.**

### 1.2. § 43<sup>3</sup> lõige 2

Eelnõus on töölepingu seaduse § 43<sup>3</sup> lg 2 sõnastatud järgmiselt:

„(2) Paindliku tööaja kokkuleppe alusel võib töötaja lisaks kokkulepitud töötundidele töötada kuni kümme lisatundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Nimetatud töö- ja lisatunnid võib kokku leppida ajavahemikuna.“

Lõikes 2 sisalduv tingimus, et paindliku tööaja kokkuleppe raames võib teha kuni kümme lisatundi, ei taga töösuhete osapooltele piisavat paindlikkust. Jääb ebaselgeks, miks on lisatundide maht piiritletud kümne tunniga. Paindlikkuse suurendamiseks on mõistlik anda töötajale ja tööandjale suurem kokkuleppevabadus lisatundide osas. See on oluline just nendes sektorites, kus on ebaühtlane töömaht ja tööjõuvajadus või töötaja soovib töötada periooditi erineva töökoormusega. Suurem paindlikkus aitab paremini täita ka eelnõu eesmärki vähendada võlaõiguslike lepingute kasutamist ning suurendada töölepingute kasutamist.

#### **Kaubanduskoja ettepanekud:**

- **Teeme ettepaneku jätta eelnõust välja § 43<sup>3</sup> lg 2. Eelnõusse jääb endiselt alles põhimõte, et kokkulepitud töötunnid ja lisatunnid kokku ei tohi ületada täistööaega (§ 43<sup>3</sup> lg 4).**
- **Kui eelnevat ettepanekut ei ole võimalik arvesse võtta, siis palume paindlikkuse suurendamiseks asendada § 43<sup>3</sup> lg-s 2 sõnad „kümme lisatundi“ sõnadega „kakskümmend lisatundi“.**

#### **1.3. § 43<sup>3</sup> lõige 3**

Töölepingu seaduse § 43<sup>3</sup> lg 3 on eelnõus sõnastatud järgmiselt:

„(3) *Paindliku tööaja kokkuleppe võib sõlmida töötajaga, kelle:*

- 1) tunnitasu on vähemalt 1,2-kordne käesoleva seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud tunnitasu alammäär ja*
- 2) kokkulepitud töötunnid on vähemalt kümme tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.“*

Oleme saanud ettevõtjatelt tagasisidet, et 1,2-kordse alampalga maksmise kohustus piirab teatud juhtudel ebamõistlikult paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimist. Eelkõige puudutavad sellised juhtumid alaealisi. Kuna neil ei ole sageli varasemat töökogemust ja eelnevat väljaõpet, siis võib olla põhjendatud maksta neile 1,2-kordsest alampalgast madalamat töötasu. Samas eelnõu ei luba sellisel juhul sõlmida paindliku tööaja kokkulepet.

Lisaks on tekkinud küsimus, miks peavad kokkulepitud tunnid olema vähemalt 10 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Teatud ametikohtadel, kus töötajad soovivad ka ise periooditi suuremat paindlikkust, võib tööaeg jääda ka alla 10 tunni nädalas ehk väiksem kui veerand kohta. Veerand koormusest väiksema koormusega võivad töötada näiteks alaealised või inimesed, kes soovivad näiteks muu töö kõrvalt aeg-ajalt töötada, kuid muutuva töökoormusega.

Seega ei pruugi § 43<sup>3</sup> lõige 3 pakkuda piisavat paindlikkust töösuhete osapooltele ning võib saada takistuseks paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimisele. Selle tulemusena võib vähemalt osaliselt jääda täitmata ka eelnõu eesmärk ning suurema paindlikkuse tagamiseks eelistatakse ikkagi võlaõiguslikku lepingut töölepingule.

#### **Kaubanduskoja ettepanekud:**

- **Teeme ettepaneku jätta eelnõust välja § 43<sup>3</sup> lg 3 p-s 1 sätestatud 1,2-kordse alampalga maksmise nõue või lisada eelnõusse teatud erisused, mille puhul ei pea seda tingimust täitma.**



- **Teeme ettepaneku vähenda § 43<sup>3</sup> lg 3 p-s 2 sätestatud kokkulepitud töötundide mahtu kümnele tunnil viie tunnini.**

## 2. Iganädalane puhkeaeg (eelnoo punkt 3)

Eelnõu punktiga 3 lisatakse töölepingu seaduse §-i 52 lõige 2<sup>1</sup>, mille kohaselt eelneb iganädalasele puhkeajale igapäevane puhkeaeg. See tähendab, et töötajale tuleb vähemalt kord seitsme päeva jooksul tagada järjestikku nii igapäevane kui ka iganädalane puhkeaeg, mis on kehtiva õiguse kohaselt summeeritud tööaja arvestuse korral 11 tundi + 36 tundi ehk kokku 47 tundi ning teistel töötajatel 11 tundi + 48 tundi ehk kokku 59 tundi. Lisaks täiendab eelnõu punkt 3 töölepingu seaduse §-i 52 lõikega 2<sup>2</sup>, mille kohaselt võib eelnevalt nimetatud üldpõhimõttest teha summeeritud tööaja arvestuse korral erandi kollektiivlepinguga või kui töötajale on kaks korda kalendrikuus tagatud järjestikku igapäevane ja iganädalane puhkeaeg.

Kaubanduskoda peab väga positiivseks, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium otsib lahendusi ning on tulnud välja konkreetse ettepanekuga, kuidas leevendada raskusi, mis on tekkinud paljudel tööandjatel aga ka töötajatel seoses iganädalase ja igapäevase puhkeaja regulatsiooni uue tõlgendusega, mis on tingitud Euroopa Kohtu 2023. aasta otsusest kohtuasjas C-477/21 IH versus MÁV-START.

Eelnõus välja pakutud erand (§ 52 lg 2<sup>2</sup>) leevendab mõnevõrra tänast probleemi ning suurendab teatud määral paindlikkust töö- ja puhkeaja korraldamisel. Tegemist on parema lahendusega kui praegune tõlgendus iganädalase ja igapäevase puhkeaja regulatsiooni osas. Samas ei lahenda eelnõus olev erand täielikult olemasolevat probleemi. Kaubanduskodal on § 52 lg 2<sup>2</sup> osas neli kommentaari.

- Esiteks, seda erandit saab ilma kollektiivlepinguta kasutada ühes kuus üksnes piiratud ulatuses, kuid paljudel juhtudel on nii tööandjal kui ka töötajal soov suurema paindlikkuse järele. Seega tegemist on pooliku lahendusega.
- Teiseks, Kaubanduskoda ei ole veendunud, et töölepingu seadusesse lisatava § 52 lg 2<sup>2</sup> sõnastus on kooskõlas eelnevalt viidatud Euroopa Kohtu otsusega. Nimelt leidis Euroopa Kohus, et igapäevane puhkeaeg ei ole osa iganädalasest puhkeajast, vaid lisandub sellele. Samuti tõi kohus välja, et kui riigisisised õigusnormid näevad ette iganädalase puhkeaja, mis ületab 35 järjestikust tundi, siis tuleb töötajale lisaks sellele ajavahemikule võimaldada ka igapäevast puhkeaga. Saame § 52 lg 2<sup>2</sup> sõnastusest selliselt aru, et see ei luba vähendada töölepingu seaduses sätestatud minimaalset igapäevast ja iganädalast puhkeaga, kuid võimaldab arvata igapäevase puhkeaja iganädalase puhkeaja sisse. Selline lahendus on meie hinnangul vastuolus Euroopa Kohtu otsusega.
- Kolmandaks, § 52 lg 2<sup>2</sup> rakendamiseiga võib kaasneda tööandjale täiendav koormus. Kuna erandit on lubatud rakendada siis, kui töötajale on kaks korda kalendrikuus tagatud järjestikku igapäevane ja iganädalane puhkeaeg, siis peab tööandja hakkama igal kuul pidama arvestust erandi kasutamise osas iga töötaja lõikes. Arvestuse pidamine muutub keerulisemaks, kui tööandja juures on suurem tööjõu liikuvus, samuti muudab arvestuse pidamise töömahukamaks puhkused, haiguspäevad ja muud töölt eemal viibimised, mis ei lähe igapäevase ja



iganädalase puhkeaja arvestusse. Lisaks võib erandi kasutamine jääda segaseks töötaja jaoks, kui mõnel kuul kasutatakse erandit kahel nädalal, mõnel kuul ühel nädalal ja mõnel kuul üldsegi mitte.

- Neljandaks, plaanitava erandi osas jääb ebaselgeks, mis saab olukorras, kus tööandja saab alles poole kuu pealt teada, et erandi kasutamise eeldused ei ole täidetud, kuid erandit on juba kasutatud. Näiteks kui tööandja planeerib töötaja töögraafikut selliselt, et kahel esimesel nädalal on iganädalane puhkeaeg 36 tundi ja kuu kahel viimasel nädalal 47 tundi, kuid töötaja jääb poole kuu pealt haigeks.

Kaubanduskoja esimene eelistus on jätta eelnõust välja töölepingu seaduse § 52 lg 2<sup>2</sup> ning selle asemel muuta töölepingu seaduse § 52 lõikeid 1 ja 2 selliselt, et iganädalane puhkeaeg on summeeritud töötaja arvestuse korral 25 tundi ning muudel juhtudel 37 tundi. Seega ettepaneku kohaselt oleks graafikuga töötajate puhul igapäevane ja iganädalane puhkeaeg kokku minimaalselt 11 tundi + 25 tundi = 36 tundi ning teistel töötajatel 11 tundi + 37 tundi = 48 tundi. Järgnevalt toome välja põhjused, miks on mõistlik lisada selline ettepanek eelnõusse.

- Selline lahendus on nii tööandja kui ka töötaja jaoks lihtsam ja selgem kui eelnõus välja pakutud sõnastus.
- Ettepanek tagab nii tööandjale kui ka töötajale suurema paindlikkuse töö- ja puhkeaja korraldamisel kui eelnõus välja pakutud sõnastus.
- Ettepanek on kooskõlas hiljutise Euroopa Kohtu otsusega. Juhime tähelepanu, et Euroopa Kohtu otsuse mõte ei olnud anda töötajatele juurde täiendavat puhkeajaga, vaid Euroopa Kohus andis juhiseid, kuidas tõlgendada puhkeajaga reguleerivat Euroopa Liidu direktiivi 2003/88/EÜ.
- Ettepanek on kooskõlas Euroopa Liidu direktiivis sätestatud miinimumnõuetega, kusjuures Eesti regulatsioon oleks ettepaneku elluviimisel jätkuvalt rangem kui direktiivi miinimumnõuded. Nimelt on direktiivi artiklis 5 „Iganädalane puhkeaeg“ ette nähtud, et liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 24-tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks 11-tunnisele igapäevasele puhkeajale. Seega direktiivi kohaselt peab iganädalane puhkeaeg koos igapäevase puhkeajaga olema kokku vähemalt 35 tundi. Kaubanduskoja ettepaneku kohaselt oleks järjestikune puhkeaeg vähemalt 36 või 48 tundi.
- Ettepanek ei muuda Eestis aastakümnete jooksul väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on graafikuga töötaja iganädalane puhkeaeg koos igapäevase puhkeajaga olnud vähemalt 36 tundi ja teistel töötajatel vähemalt 48 tundi. Seega taastuks ettepaneku elluviimisel nii tööandjate kui ka töötajate jaoks harjumuspärane olukord.
- Ettepaneku elluviimisel ei muutuks Eesti iganädalase ja igapäevase puhkeaja regulatsioon ELi liikmesriikide võrdluses kõige leebemaks, vaid oleksime ELi keskmisel tasemel. Meile teadolevalt on vähemalt 13 liikmesriigis (Itaalia, Tšehhi, Horvaatia, Saksamaa, Belgia, Taani, Portugal, Prantsusmaa, Iirimaa, Kreeka, Malta, Sloveenia ja Küpros) iganädalane ja igapäevane puhkeaeg kokku vähemalt 35 tundi ehk madalam Kaubanduskoja ettepanekust. Hetkel on Eestist





rangem regulatsioon meile teadaolevalt üksnes Hispaanias, kus graafikuga töö puhul on iganädalane puhkeaeg koos igapäevase puhkeajaga kokku vähemalt 48 tundi. Eestist paindlikum regulatsioon on täna ka Luksemburgis, Poolas, Soomes ja Leedus.

**Kaubanduskoja seisukohad ja ettepanekud:**

- **Teeme ettepaneku jätta eelnõust välja töölepingu seaduse § 52 lg 2<sup>2</sup> ning selle asemel muuta töölepingu seaduse § 52 lõikeid 1 ja 2 selliselt, et iganädalane puhkeaeg on summeeritud tööaja arvestuse korral 25 tundi ning muudel juhtudel 37 tundi.**
- **Kui seda ettepanekut ei ole võimalik arvesse võtta, siis eelistame eelnõus olevat lahendust kehtiva töölepingu seaduse sõnastusele ja selle tõlgendusele. Kui ministeerium jääb eelnõus oleva lahenduse juurde, siis**
  - **palume seletuskirja lisada analüüs, mis näitab, et § 52 lg 2<sup>2</sup> sõnastus on kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega. Meie hinnangul oleks Euroopa Kohtu otsusega paremini kooskõlas selline sõnastus, mis võimaldab teha erandi töölepingu seaduse § 52 lõikest 2 selliselt, et erandina oleks iganädalane puhkeaeg minimaalselt 24 tundi.**
  - **Lisada seletuskirja selgitus selle kohta, mis saab olukorras, kus tööandja saab alles poole kuu pealt teada, et erandi kasutamise eeldused ei ole täidetud, kuid erandit on juba kasutatud.**

Loodame, et peate võimalikuks võtta arvesse Kaubanduskoja kommentaare ja ettepanekuid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Marko Udras

[marko.udras@koda.ee](mailto:marko.udras@koda.ee) 6040070