



ÕIGUSKANTSLER

ETTEKANNE nr 3

Tallinn

kuupäev 10.2005

Töölepingu seaduse probleemid

Üldiselt

1. Kehtiv töölepingu seadus (edaspidi: TLS) koostati põhiseaduse-eelsel perioodil ning Ülemnõukogu võttis selle vastu 15. aprillil 1992. TLS väljendab oma koostamisaja põhimõtteid ning väärtusi ja arvestab 1980ndate lõpul ning 1990ndate algul eksisteerinud majandussuhete vajadustega.

Võrreldes 1992. aastaga on aga kardinaalselt muutunud nii majandussuhted kui ka ühiskondlikud väärtused ja arusaamad, vastu on võetud uus põhiseadus ning 1. mail 2004 liitus Eesti Euroopa Liiduga. Eelnevad muutused on toonud esile konkreetseid probleeme töölepingu seaduses, samuti tinginud üldisema vajaduse vaadata süsteemselt üle kogu töösuhete regulatsioon, et see muuhulgas vastaks tööturu osapoolte vajadustele.

2. Olen omalt poolt juhtinud sotsiaalministri kui ministri, kelle pädevusse kuulub töösuheteid reguleerivate õigusaktide eelnõude ettevalmistamine, tähelepanu mitmetele konkreetsetele probleemidele töölepingu seaduses. Sotsiaalminister on oma kirjades sisuliselt möönnud minu poolt osundatud probleemide olemasolu ning lubanud need lahendada uues töölepingu seaduses. Samas ei ole minu andmetel olemas veel töölepingu seaduse eelnõu täistekstigi. Eelnev tähendab, et ei ole prognoositav, millal probleemne regulatsioon muudetakse.

3. Ma ei saa õiguskantslerina aktsepteerida olukorda, kus reaalselt ei võeta midagi ette töölepingu seaduse sätete, mille tulemusel võidakse ebaproportsionaalselt riivata isikute põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi, muutmiseks. Isikute põhiõigused ja –vabadused tuleb tagada kohe.

Juhingi alljärgnevalt Riigikogu tähelepanu ühele konkreetsele probleemile töölepingu seaduses, mida palun Riigikogul viivitamatult käsitleda. Siinjuures rõhutan, et lisaks alltoodud probleemile on vaja vaadata kiiremas korras süsteemselt üle ka kogu ülejäänud töölepinguliste suhete regulatsioon.

Üle 65-aastaste töötajate vallandamiskaitse vähendamine

4. TLS § 86 punkt 10 sätestab, et tööandja võib lõpetada nii määramata kui ka määratud ajaks sõlmitud töölepingu enne lepingutähtaja möödumist töötaja vanuse tõttu. TLS § 108 täpsustab

TLS § 86 punkti 10 ja ütleb, et tööandjal on õigus lõpetada tööleping § 86 punktis 10 ettenähtud alusel, kui töötaja on saanud 65-aastaseks ja tal on õigus täisvanaduspensionile.

Minu poole on viimasel ajal pöördunud mitmed avaldajad palvega, et ma analüüsiks, kas töölepingu seaduse § 86 punkt 10 ja § 108 on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

5. Vastavalt põhiseaduse § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohus on öelnud, et „Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause "Kõik on seaduse ees võrdsed" sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi.“¹

Põhiseaduse § 12 esimese lõike esimene lause tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel. Lisaks on Riigikohus korduvalt märkinud, et põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Viimane tähendab üldjuhul seda, et seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.²

Ka Euroopa Liidu õigus nõuab, et sarnases situatsioonis olevaid isikuid koheldaks võrdselt, ning seda eriti tööelus. Nii sätestab direktiiv 2000/78/EÜ, et võrreldavas situatsioonis olevaid isikuid ei või üldjuhul töö ja erialaga seotud küsimustes nende usuliste veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel erinevalt kohelda.

Samas ei ole õigus võrdsele kohtlemisele kindlasti absoluutne: nii põhiseaduse kui Euroopa Liidu õiguse järgi võib teatud põhjendatud juhtudel teha võrdse kohtlemise põhimõttest erandeid. Näiteks sätestab direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 6, et erinevat kohtlemist vanuse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui sellel on siseriikliku õigusega objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud eesmärk, muuhulgas tööhõivepoliitikat, tööturgu, kutseõpet hõlmav õigustatud eesmärk ning kui selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

6. Seega et teha vastavalt Teie palvele järeldused, kas TLS § 86 punkt 10 ja § 108 on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega, peab esiteks uurima, kas osundatud sätted üldse seavad võrreldavad isikute grupid erinevasse olukorda. Kui analüüsiv TLS-i regulatsioon kohtleb erinevalt üksnes erinevas situatsioonis olevaid isikute gruppe, siis ei saa rääkida õigustamist vajavast ebavõrdsest kohtlemisest, sest sarnaselt peab kohtlema üksnes võrreldavaid isikute gruppe.

Kui aga TLS § 86 punktis 10 ja §-s 108 sätestatud regulatsiooni tulemusel siiski koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, peab järgmisel tasemel analüüsima, kas isikute erinev kohtlemine on põhjendatud või mitte.

7. Üldiselt on seadusandja pidanud vajalikuks tagada töötajatele kõrgetasemeline vallandamiskaitse. Sellest eesmärgist kantuna on tööandjal üldjuhul lubatud töötaja töölt vabastada üksnes siis, kui see on õigustatud kaalukate töötajast tulenevate sisuliste põhjustega (nt nagu töötaja oskuste või tervise mittevastavus töökohale seatud nõuetele; töötaja ebalojaalsus) või

¹ RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, RT III 2002, 18, 202

² Vt nt RKÜKo 17.03.2003 nr [3-1-3-10-02](#), RT III 2003, 10, 95, p 36.

ettevõtja majanduslikust seisust tulenevate põhjustega (nt konkreetse töökoha kadumine, ettevõtte likvideerimine).

65-aastastel ja vanematel täisvanaduspensioniks õigustatud töötajatel aga kõrgendatud vallandamiskaitset, mis lubab isikuid ainult kaalukatel sisulistel põhjustel töölt vabastada, ei ole. Viimast põhjusel, et TLS § 108 annab tööandjale õiguse vabastada 65-aastane ja vanem täisvanaduspensioniks õigustatud töötaja ilma sisulise põhjendusega üksnes TLS § 108 nimetatud kahe formaalse kriteeriumi alusel.

TLS § 86 punktis 10 ja §-s 108 sätestatud regulatsioonide tulemusel on 65-aastastel ja vanematel täisvanaduspensioniks õigustatud isikutel seega nõrgem vallandamiskaitse kui teistel töötajatel. Eelnevaga koheldakse üle 65-aastaseid täisvanaduspensioniks õigustatud töötajaid erinevalt võrreldes teiste töötajatega.

8. Järgmiseks peab hindama, kas 65-aastaseid ja vanemaid täisvanaduspensioniks õigustatud töötajaid üldse peab vallandamiskaitse osas kohtlema sarnaselt teiste töötajatega. Teisisõnu tuleb analüüsida, kas 65-aastased ja vanemad täisvanaduspensioniks õigustatud töötajad on töösuhte lõpetamise situatsioonis võrreldavas olukorras töötajatega, kes viimatinimetatud kahele tingimusele ei vasta ja kellele vallandamiskaitse laieneb.

9. TLS-i järgi laieneb kõrgetasemeline vallandamiskaitse muuhulgas alla 65-aastastele täisvanaduspensioniks õigustatutele. Leian, et alla 65-aastased ja üle 65-aastased täisvanaduspensioniks õigustatud töötajad on töösuhte lõpetamise situatsioonis kindlasti sarnases olukorras: kõik täisvanaduspensioniks õigustatud töötajad on olenemata täpsest vanusest eakad isikud, kellele on peale töösuhte lõppemist täisvanaduspensionini näol garanteeritud püsiv sissetulek elu lõpuni.

Seega seavad TLS § 86 punkt 10 ja § 108 võrreldavad isikute grupid vallandamiskaitse osas ebavõrdsesse olukorda: ühele grupile (alla 65-aastastele vanaduspensioniks õigustatutele) on seadusandja otsustanud anda kõrgendatud vallandamiskaitse, teisele grupile (üle 65-aastastele vanaduspensioniks õigustatutele) aga mitte.

10. Selline isikute ebavõrdne kohtlemine võib direktiivi³ 2000/78/EÜ ja põhiseaduse järgi olla lubatav ainult siis, kui selliseks kohtlemiseks on legitiimne eesmärk ja kui selle eesmärgi saavutamise vahendid on proportsionaalsed.

Töölepingu seaduse eelnõu seletuskirja⁴ ning eelnõu arutamise stenogramme⁵ lugedes ei selgu, mis põhjusel on vähendatud üle 65-aastaste täisvanaduspensioniks õigustatud töötajate vallandamiskaitset võrreldes noorematele täisvanaduspensioniks õigustatud isikutele antud vallandamiskaitsega.

³ Mina õiguskantslerina saan kontrollida üksnes seaduse vastavust põhiseadusele, kuid ma arvestan eelnevat tehes Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega.

⁴ Seletuskiri. Töölepingu seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav Riigiarhiivist.

⁵ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 09.03 ja 15.04 stenogramm. Kättesaadav Riigikogu arhiivist.

11. Direktiivi 2000/78/EÜ artikli 6 sätetust lugedes ning loogiliselt mõeldes võib oletada, et sellise ebavõrdse kohtlemise põhjuseks on soov reguleerida sedakaudu töajõuturu olukorda. Töajõuturu olukorda aitab osundatud säte reguleerida näiteks sel viisil, et soodustab nooremate isikute töölesaamist: tööandjal on kerge vabastada ametist vanem isik ning võtta viimase asemele noorem töötaja.

Samas tekib siinkohal küsimus, millele mul on väga keeruline vastata: kas Eesti töajõuturu olukord vajab vanemate töötajate väljatõrjumist, eriti olukorras, kus arvud näitavad tööealise elanikkonna vähenemist ning vajadust meetmete järele, et suurendada töajõuturul olevate isikute osakaalu.

12. Sotsiaalminister Jaak Aab, kes teab minust oluliselt paremini töajõuturu olukorda, möönis oma 7. juuni 2005 kirjas minule sisuliselt, et ei ole legitiimset eesmärki, mis õigustaks üle 65-aastastelt töötajatelt kõrgetasemelise vallandamiskaitse äravõtmist. Järeldan eelnevat sellest, et minu küsimuse peale, mis on TLS § 86 punkti 10 ja § 108 kehtestamise põhjuseks, vastas sotsiaalminister, et osundatud normid vajavad muutmist, sest ei ole kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

13. Kui legitiimset põhjust üle 65-aastaste täisvanaduspensioniks õigustatud töötajate erinevaks kohtlemiseks võrreldes nendega sarnases olukorras olevate inimestega ei ole, siis tuleb vastav regulatsioon kohe ära muuta, sest ilma legitiimse põhjusega on sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdne kohtlemine põhiseaduse § 12 vastane.

14. Minul ei ole mulle kättesaadavate materjalide põhjal võimalik üheselt tuvastada TLS § 86 punkti 10 ja § 108 kehtestamise legitiimset eesmärki, mistõttu on tekkinud mul tugev kahtlus regulatsiooni põhiseaduslikkuses.

Arvestades eelnevat palun, et Riigikogu arutaks kohe TLS § 86 punkti 10 ja § 108 kehtestamise põhjusi. Juhul, kui Riigikogu samuti leiab, et üle 65-aastastelt isikutelt kõrgetasemelise vallandamiskaitse üldine äravõtmine ei ole objektiivselt millegagi põhjendatud, palun, et Riigikogu viiks TLS § 86 punkti 10 ja § 108 viivitamatult põhiseadusega kooskõlla. Eelnev ei tähenda, et teatud töötajate gruppide puhul ei võiks kõrgendatud vallandamiskaitse äravõtmine teatud vanusest olla siiski ka edaspidi põhjendatud.

Austusega

Allar Jõks