



ÕIGUSKANTSLER

Hanno Pevkur  
Minister  
Sotsiaalministeerium  
info@sm.ee

Teie 8.07.2010 nr 14.1-4/2730  
Õiguskantsler 20.06.2011 nr 6-8/100918/1103246

## Märgukiri kollektiivlepingu seaduse § 11 lg 5 kohta

Austatud härra Pevkur

Pöördun Teie poole seoses probleemidega kollektiivlepingu seaduse § 11 lõikes 5. Algatasin omal algatusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, et kontrollida antud sätte põhiseaduspärasust.

**Analüüsi tulemusena leian, et kollektiivlepingu seaduse § 11 lõige 5 on osas, milles see sätestab kollektiivlepingu poolte kohustuse kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes täita kollektiivlepingu tingimusi kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni, välja arvatud kohustus pidada töörahu, vastuolus põhiseaduse § 29 lõikest 1 tuleneva töölepingu poolte lepinguvabadusega, § 29 lõikest 5 tuleneva kollektiivläbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadusega ning §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega.**

Kuna olete oma varasemas vastuses minu küsimustele möönnud, et näete vajadust analüüsida kavandatava kollektiivse tööõiguse reformi raames ka kollektiivlepingu seaduse § 11 lg 5 muutmist, siis otsustasin esialgu Teie poole pöörduda märgukirja vormis, tegemata ettepanekut õiguskantsleri seaduse § 17 tähenduses.

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta.

### I. Asjaolud ja menetluse käik

1. Algatanud menetluse kollektiivlepingu seaduse (edaspidi KLS) § 11 lg 5 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks, pöördusin 2.06.2010 Teie poole teabe nõudmisega.

2. Oma 8.07.2010 vastuses (kiri nr 14.1-4/2730) nõustusite, et KLS § 11 lg 5 on problemaatiline, ülemäära jäikade ja mõneti ebaproportsionaalsete kohaldamismõjudega säte. Märkisite, et KLS § 11 lg 5 kehtestamisel lähtus seadusandja eeskätt töösuhte selguse ja stabiilsuse eesmärgist.

Sedastasite, et Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi ILO) standardid ega kohtupraktika ei käsitle kollektiivlepingu toimemehhanismi pärast kollektiivlepingu lõppemist. Siiski on ILO publikatsioonides täheldatud, et juhtudel, kui kollektiivlepingu kehtivuse aeg ei ole lepingus

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

fikseeritud, on aktsepteeritavaks tavaks lugeda leping siduvaks seniks, kui tehakse ettepanek uuteks läbirääkimisteks. Teisalt hoiatab ILO ka nn igaveste kollektiivlepingute eest, kuna need sisaldavad tõsist riski, et napi esinduslikkusega ja ebakindla tulevikuga ametiühing takistab normaalset sotsiaaldialoogi ja eirab töötajate tõelisi huvisid.

Edasi tõite esile, et riigiti on kollektiivlepingu lõppemise järgse toimemehhanismi käsitus väga erinev. Kuigi leidub ka riike, kes on lähtunud Eestiga sarnasest loogikast, pidite tunnistama, et enamasti peetakse mõistlikuks sätestada mehhanism, mille puhul etteteatamisperioodi järel võib vähemalt üks osapooltest kollektiivlepingu (või selle järelmõju) lõpetada.

Asusite seisukohale, et kuna KLS § 11 lg 5 nõuab kahtlemata muutmist, siis tuleb kaaluda sarnase kollektiivlepingust lahtiütlemise mehhanismi sätestamist ka Eesti õiguses. Ühtlasi teatasite, et Sotsiaalministeerium on alustanud laiaulatusliku kavaga vaadata põhjalikult läbi, analüüsida ja täiustada kogu kehtiva kollektiivse tööõiguse normistik. Väljendasite lootust saada antud analüüsi raames ammendav vastus ka minu teabenõudes püstitatud küsimustele.

## II. Vaidlusalune norm

Kollektiivlepingu seaduse § 11 lg 5 sätestab:

### „§ 11. Jõustumine ja kehtivus

[...]

(5) Kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes on pooled kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni kohustatud täitma kollektiivlepingu tingimusi, välja arvatud kohustus pidada töörahu.“

## III. Õiguskantsleri seisukoht

3. KLS § 11 lg 5 põhiseaduspärasuse hindamiseks vaatlen kõigepealt, kas antud säte on kooskõlas töölepingu poolte lepinguvabadusega. Seejärel hindan, kas vaidlusalune säte on kooskõlas ka põhiseaduse § 29 lg-st 5 tuleneva kollektiivlepingu sõlmimise vabadusega. Edasi analüüsin KLS § 11 lg 5 vastavust põhiseaduse §-st 31 tulenevale ettevõtlusvabadusele. Lõpuks annan oma hinnangu, kas vaidlusalune säte võib rikkuda ka muid põhiõigusi.

4. Õigusnormi põhiseaduspärasuse analüüsimisel tuleb kõigepealt tuvastada konkreetse põhiõiguse kaitseala riive ning siis vastata küsimusele, kas riive on õigustatud. Kõik järgnevalt analüüsivad põhiõigused on vabaduspõhiõigused, mille kaitseala on riivatud igal juhtumil, mil vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.<sup>1</sup>

Riive õigustatuse eeldused on ette nähtud põhiseaduse §-s 11, mis sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Antud sätest tuleneb proportsionaalsuse põhimõte. Riive õigustatus eeldabki, et riivel on legitiimne eesmärk ja riive on selle eesmärgiga proportsionaalne.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vt nt RKPJK 12.06.2002 otsust asjas nr 3-4-1-6-02, p 9.

<sup>2</sup> M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse § 11 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 125, komm. nr 2.1.2.

Riive eesmärgi saavutamiseks võetava abinõu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt kontrollida kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.<sup>3</sup> Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse mõttes on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Imselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole abinõu vajalikkust ega mõõdukust vaja kontrollida.<sup>4</sup> Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Sealjuures tuleb arvestada ka seda, kuivõrd koormavad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kuludes.<sup>5</sup> Kui abinõu on sobiv, ent pole vajalik, siis puudub Riigikohtu arvates vajadus kontrollida selle mõõdukust.<sup>6</sup> Otsustamiseks abinõu mõõdukuse üle tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.<sup>7</sup>

### 3.1. Kooskõla töölepingu poolte lepinguvabadusega

5. Põhiseaduse § 19 lg 1 näeb ette, et igäihel on õigus vabale eneseteostusele. Antud sättest tuleneb üldine vabaduspõhiõigus, mis hõlmab eelkõige õiguslikku vabadust ehk luba teha ja jätta tegemata seda, mida isik soovib.<sup>8</sup> Üldise vabaduspõhiõiguse kaitsealas on ka eraõiguslik privaatautonomia, mille olulisim osa on lepinguvabadus.<sup>9</sup> Lepinguvabadus tähendab isiku õigust vabalt valida, kellega ja missugustel tingimustel ta lepingu sõlmib,<sup>10</sup> hõlmates seega ka vabadust määrata kindlaks lepingu sisu.<sup>11</sup> Põhiseaduse § 9 lg 2 kohaselt laieneb põhiõigus lepinguvabadusele ka juriidilistele isikutele.

Samas tuleb põhiseaduse § 19 lg 1 kohaldamisel võtta arvesse, et üldine vabaduspõhiõigus taandub eriliste põhiõiguste ees.<sup>12</sup> Seetõttu tuleb vaadelda, kas töö- ja kollektiivlepingu tingimused võivad olla ka muude põhiõiguste kaitsealas.

Põhiseaduse § 29 lg 1 sätestab: „Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.“ Riigikohtu praktika kohaselt hõlmab õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta ka juba tekkinud töö- ja teenistussuhteid.<sup>13</sup> Seega peab põhiseaduse § 29 lg-s 1 ette nähtud põhiõigus hõlmama ka töösuhete tingimuste kujundamist töö- ja kollektiivlepinguga ning järelikult on töölepingu poolte lepinguvabadus põhiseaduse § 29 lg 1 kui erinormi, mitte aga § 19 lg 1 kui üldnormi kaitsealas. Analoogselt üldise lepinguvabadusega hõlmab töölepingu poolte lepinguvabadus muuhulgas ka vabadust määrata vastavalt oma soovile kindlaks töölepingu sisu.

<sup>3</sup> Vt nt RKPJK 6.03.2002 otsust asjas nr 3-4-1-1-02, p 15; RKÜK 17.03.2003 otsust asjas nr 3-1-3-10-02, p 30.

<sup>4</sup> RKÜK 3.01.2008 otsus asjas nr 3-3-1-101-06, p 27.

<sup>5</sup> Samas.

<sup>6</sup> RKÜK 25.01.2007 otsus asjas nr 3-1-1-92-06, p 30.

<sup>7</sup> RKPJK 9.04.2008 otsus asjas nr 3-4-1-20-07, p 21.

<sup>8</sup> RKTk 4.03.2010 otsus asjas nr 3-2-1-164-09, p 30.

<sup>9</sup> RKPJK 30.04.2004 otsus asjas nr 3-4-1-3-04, p 21.

<sup>10</sup> M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse § 19 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 198, komm. nr 3.1.1.

<sup>11</sup> I. Kull, M. Käerdi, V. Kõve. Võlaõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 301.

<sup>12</sup> M. Ernits (viide 10), lk 198, komm. nr 3, 3.1.1.

<sup>13</sup> RKÜK 27.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-2-05, p-d 67-69; RKÜK 25.01.2007 otsus asjas nr 3-1-1-92-06, p 24. Vt ka A. Henberg. Tööõigus ja põhiseadus. Juridica V/2004, lk 303.

6. KLS § 11 lg 5 näeb ette, et kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes on pooled kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni kohustatud täitma kollektiivlepingu tingimusi, välja arvatud kohustus pidada töörahu. Antud norm sätestab kollektiivlepingu nn järelmõju ning tähendab sisuliselt, et kollektiivlepingu kehtivuse tähtaeg, mis on ette nähtud KLS-s või kollektiivlepingus, ei määra kindlaks lepingu tegelikku kehtivuse aega, kuna lepingupoolel on võimalik varemkehtinud leping muuta alaliseks, keeldudes uue lepingu sõlmimisest. Järgnevalt hindan, kas KLS § 11 lg 5 riivab töölepingu poolte lepinguvabadust. Selleks tuleb kõigepealt selgitada, kas antud säte on dispositiivse või imperatiivse iseloomuga ehk kas kollektiivlepingu pooled saavad kokkuleppel sellel kõrvale kalduda või mitte. Kui nimetatud säte on olemuselt dispositiivne, siis saaksid pooled selle kehtivusest tuleneva võimaliku põhiõiguste riive omavahelise kokkuleppega välistada.

Tööõigus on traditsiooniliselt käsitletav osana eraõigusest. Pärast individuaalse tööõiguse reformi läbiviimist Eestis on töölepinguõigus selgelt allutatud võlaõigusest tulenevatele üldreeglitele. Seni ei ole meie õiguskorras selgeid kohtupraktikast ja õigusteoreetilisest kirjandusest tulenevad seisukohti selles osas, milline on võlaõiguslike regulatsioonide seos kollektiivlepinguõigusega. Sellest hoolimata leian, et oma põhiolemuselt tuleb kollektiivleping<sup>14</sup> kui poolte vabatahtlik ja töösuhete (so võlaõiguslike suhete) sisu kindlaksmääramisele suunatud kokkulepe lugeda allutatuks võlaõiguse põhimõtetele.

6.1. Dispositiivsuse määratlus on toodud võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) §-s 5, mis näeb ette, et VÕS-s sätestatud võib võlasuhte poolte või lepingupoolte kokkuleppel kõrvale kalduda, kui seaduses ei ole otse sätestatud või sätte olemusest ei tulene, et seadusest kõrvalekaldumine ei ole lubatud või kui kõrvalekaldumine oleks vastuolus avaliku korra või heade kommetega või rikuks isiku põhiõigusi.

Kõigepealt selgub juba tsiteeritud sätte sõnastusest, et eelkõige kohaldub dispositiivsuse põhimõte võlaõiguses. Muudes eraõiguse valdkondades ei saa normi dispositiivsust eeldada, vaid seda tuleb põhjendada normi tõlgendamise kaudu.<sup>15</sup> Nõustun Teiega, et eelduslikult lähtuti KLS § 11 lg 5 väljatöötamisel töösuhete selguse ja stabiilsuse tagamise eesmärgist (täpsemalt avan selle seisukoha avanud allpool punktis 7). Asjaolust, et KLS on välja töötatud ametiühingute eestvedamisel, võib järeldada, et seaduse üheks eesmärgiks oli ka töötajate kui individuaalse töösuhete nõrgema poole kaitse. Seega põhineb KLS § 11 lg 5 avalikul huvil ja omab sotsiaalriiklikku suunitlust, mis viitab selle imperatiivsele olemusele.

Ka KLS § 11 lg 5 süstemaatiline tõlgendamine osutab sätte imperatiivsusele. Nimelt sätestab KLS dispositiivsete normide puhul sõnaselgelt, et pooled võivad nendest kollektiivlepinguga kõrvale kalduda<sup>16</sup>. Muuhulgas on sellised normid olemas ka kollektiivlepingu jõustumist ja kehtivust reguleerivas KLS §-s 11, kus paikneb ka vaidlusalune säte. Nii sätestab KLS § 11 lg 1, et kollektiivleping jõustub sellele allakirjutamise päevast, kui kollektiivlepingus ei ole ette nähtud teisiti. KLS § 11 lg 2 järgi on kollektiivlepingu kehtivus üks aasta, kui pooled ei ole kokku leppinud teisiti. Kuna KLS § 11 lg 5 ei näe ette poolte võimalust kalduda kõrvale seadusega

<sup>14</sup> KLS § 2 lg 1 kohaselt on kollektiivleping vabatahtlik kokkulepe töötajate või töötajate ühingu või liidu ja tööandja või tööandjate ühingu või liidu, samuti riigiasutuste või kohalike omavalitsuste vahel, mis reguleerib tööandjate ja töötajate vahelisi töösuhteid.

<sup>15</sup> P. Varul. Kommentaarid VÕS § 5 juurde. – Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2006, lk 20, komm. nr 3.

<sup>16</sup> Vt nt KLS § 4 lg-t 1, mille kohaselt kollektiivleping laieneb neile tööandjatele ja töötajatele, kes kuuluvad kollektiivlepingu sõlminud organisatsioonidesse, kui kollektiivlepingus ei ole ette nähtud teisiti.

sätetatud kollektiivlepingu pikenedisest, võib selle kõrvutamisest KLS § 11 lg-tega 1 ja 2 järeldada, et seadusandja soovis vaidlusalust sätet näha imperatiivsena.

Lõpuks räägib KLS § 11 lg 5 imperatiivsuse kasuks ka ajalooline tõlgendusargument, kuna VÕS §-ga 5 analoogset, dispositiivsuse eeldust sätestavat normi ei olnud taasiseseisvunud Eesti eraõiguses jõus enne VÕS-i jõustumist 2002. aastal,<sup>17</sup> seega ka 1993. aastal, millal võeti vastu KLS.

Ülaltoodud põhjustel olen seisukohal, et KLS on imperatiivne säte, millest kollektiivlepingu pooled ei tohi kokkuleppel kõrvale kalduda.

6.2. Olles imperatiivne, riivab KLS § 11 lg 5 kollektiivlepingu poolte<sup>18</sup> vabadust määrata vastavalt oma soovile kindlaks kollektiivlepingu sisu osas, milles see puudutab lepingu kehtivuse tähtaega ja selle automaatselt pikenedist. Nii väljendavad kollektiivlepingu pooled lepingu sõlmimisega konkreetseks tähtjaks, et nad soovivad oma suhteid reguleerida lepinguga vaid teatud ajavahemiku jooksul, mitte aga lõpmatult. Kuid kollektiivlepingu sõlmimise vabadus on mitte põhiseaduse § 19 lg 1, vaid erinormiga (PS § 29 lg 5) kaitstud vabaduspõhiõiguse kaitsealas. Sellepärast vaatlen selle riivet põhjalikumalt analüüsi järgmises jaos.

Lisaks aga riivab vaidlusalune säte kollektiivlepingu rakendusallas olevate töötajate ja tööandjate õigust kujundada oma tööõiguslike suhteid nendes küsimustes, mis on varasemalt olnud reguleeritud kollektiivlepinguga. Nimelt ei saa kollektiivlepingu kehtima jäädes sellega hõlmatud töötajad ja tööandjad kalduda kollektiivlepingust kõrvale, sõlmides kollektiivlepinguga reguleeritud küsimustes uusi või muutes senikehtinud individuaalseid töölepinguid. Seega on põhiseaduse § 29 lg-st 1 tuleneva töölepingu poolte lepinguvabaduse riivel käesoleval juhul ka iseseisev tähendus kollektiivlepingute sõlmimise vabaduse kõrval.

6.3. Tuleb märkida, et kuna uue töölepingu seaduse (edaspidi TLS) jõustumisega 1.07.2009 on tööõiguses vähenenud imperatiivse õigusliku regulatsiooni maht<sup>19</sup>, hakkab kollektiivlepingute roll praktikas eelduslikult suurenema.<sup>20</sup> Seega võib oletada, et ka ülalkirjeldatud lepinguvabaduse piirangute mõju edaspidi suureneb, mis toob kaasa töölepingu poolte lepinguvabaduse intensiivsema riivamise.

6.4. Järelikult riivab KLS § 11 lg 5 oluliselt kollektiivlepingu rakendusallas olevate töötajate ja tööandjate lepinguvabadust ning seega ka põhiseaduse § 29 lg-st 1 tulenevat töölepingu poolte lepinguvabadust. Edasi vaatlen nimetatud riive õigustatust.

7. Nagu ütlesin, peab põhiseaduspärasel riivel olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema selle eesmärgiga proportsionaalne. Põhiseaduse § 29 lõikest 1 tulenev õigus valida tegevusala, elukutset

<sup>17</sup> P. Varul (viide 15), lk 24, komm. nr 6.1.

<sup>18</sup> KLS § 3 lg 1 järgi võib kollektiivleping olla kahe- või kolmepoolne. KLS § 3 lg 2 näeb ette, et kollektiivleping sõlmitakse: 1) tööandja ja töötajate ühingu, liidu või volitatud esindaja vahel; 2) tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu vahel; 2<sup>1</sup>) omavalitsusüksuste liidu ning töötajate ja teenistujate ühingu või liidu vahel; 3) tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel; 4) töötajate ühingute keskliidu, tööandjate keskliidu ja Vabariigi Valitsuse vahel, samuti töötajate ühingute paikkondlike liitude, tööandjate liidu ja kohalike omavalitsuste vahel.

<sup>19</sup> Seadusandja eesmärk uue TLS-i vastuvõtmisel oli muuhulgas viia tööõigus kooskõlla eraõiguslike põhimõtetega, sh dispositiivsusega, ning suurendada töösuhte paindlikkust. – Vt seletuskirja töölepingu seaduse eelnõu ja juurde, lk-d 2-4. Kätesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=353198&u=20110203105630](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=353198&u=20110203105630)

<sup>20</sup> K. Pärnits. Kollektiivlepingu roll töösuhete regulatsioonis pärast uue töölepingu seaduse vastuvõtmist. Juridica IV/2009, lk 216.

ja töökohta on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus,<sup>21</sup> seega sobib selle piiramiseks seadusandja iga eesmärk, mis ei ole vastuolus põhiseadusega.

Eespool asusin seisukohale, et eelduslikult lähtus seadusandja KLS § 11 lg 5 väljatöötamisel töösuhte selguse ja stabiilsuse tagamise eesmärgist. Järgnevalt selgitan põhjalikumalt, kuidas ma sellisele järeldusele jõudsin.

KLS § 11 lg 5 sisaldus samal kujul juba KLS-i algses redaktsioonis 1993. a. Normi eesmärkide kohta ei anna täpsemat seletust eelnõu seletuskiri ning samuti pole selle normiga seonduvaid küsimusi puudutatud Riigikogus toimunud KLS-i eelnõu aruteludes<sup>22</sup>, samuti puudub kohtupraktika, mis normi olemust ja eesmärke analüüsiks. Seletuskirjas on küll mainitud, et seaduse koostamisel on suuresti lähtutud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonidest ja soovitudest. Ükski asjakohane konventsioon ega soovitus sellise normi kehtestamise kohustust ILO liikmesriikidele aga otseselt ei pane<sup>23</sup>, küll sisaldub ILO dokumentides kaudseid viiteid normi eesmärgile (vt punkt 7.3).

Normi eesmärgi väljaselgitamisel uurisin järgnevalt ka seda, kas KLS § 11 lg-ga 5 sarnanevat õiguslikku regulatsiooni leidub teiste riikide kollektiivses tööõiguses.

Saksamaa tariifilepingu seaduse (*Tarifvertragesetz*)<sup>24</sup> § 4 lg 5 ette, et kollektiivseid töösuhteid reguleerivate kokkulepete kehtivuse lõppemise korral kehtivad nende normid edasi, kuni neid ei asendata muude kokkulepetega.<sup>25</sup> Saksa õiguskirjanduses tuuakse järeelmõju põhjendusena esile asjaolu, et pärast kollektiivlepingu lõppemist võib individuaalne töösuhe ilma kollektiivlepingu järeelmõjuta muutuda sisutuks.<sup>26</sup>

7.2. Kuigi selle kohta puuduvad otsesed andmed, pean võimalikuks, et eelnimetatud Saksa kollektiivse tööõiguse norm on olnud eeskujuks KLS § 11 lg 5 väljatöötamisel. Kuna töösuhte turvalisuse tagamine oli seadusandja üheks eesmärgiks kehtiva TLS-i vastuvõtmisel,<sup>27</sup> siis arvan, et Saksa dogmaatikat saab võtta arvesse vaidlusaluse sätte tõlgendamisel.

<sup>21</sup> M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse 2. peatüki juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 89, komm. nr 8.1.

<sup>22</sup> II lugemine 7. aprillil 1993; II lugemise jätkamine ja vastuvõtmine 14. aprillil 1993.

<sup>23</sup> ILO konventsioonidest reguleerivad kollektiivlepingute sõlmimise ja kehtivusega seonduvat konventsioonid nr 98 „Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon“ (RT II 1993, 26, 76) ja nr 154 „Kollektiivläbirääkimiste konventsioon“ (Eesti poolt ratifitseerimata). Kummagi neist konventsioonidest ei ole sätteid, mis kohustaksid seadusandjat laiendama kollektiivlepingu tingimuste täitmise kohustust ka lepingu sõlmimise järgsele ajale. ILO soovitudest puudutavad kollektiivlepinguid 1951. a soovitus kollektiivlepingute kohta nr 91 (kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R091>) ja 1981. a soovitus kollektiivlepingu läbirääkimiste kohta nr 163 (kättesaadav elektrooniliselt: <http://www2.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R163>).

<sup>24</sup> Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.gesetze-im-internet.de/tvg/>.

<sup>25</sup> „Nach Ablauf des Tarifvertrags gelten seine Rechtsnormen weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden.“

<sup>26</sup> T. Dieterich, R. Müller-Glöge, U. Preis, G. Schaub (Hrsg.). Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. München: Beck, 2006, lk 2641.

Kuna kollektiivleping avaldab individuaalse töösuhte sisule vahetut ja kohustavat mõju, siis peab ka kollektiivlepingu äralangemisel individuaalse töösuhte sisu jääma kindlalt määratletuks ja õigusselgeks. Kollektiivlepinguga võib näiteks olla muudetud töölepingu kohustuslike tingimusi või määratud täiendavaid tingimusi, mille äralangemise korral võib tekkida küsitavusi töölepingu edasise täitmise kohta. Varasemad kollektiivlepinguga muudetud kokkulepped ei muutu kollektiivlepingu lõppemisel enam kehtivaks ja kõigi töötingimuste puhul ei ole määratletud ka seadusest tulenevaid miinimumstandardeid, mis saaksid muu kokkuleppe puudumisel rakenduda. Seetõttu võib töösuhte olulistesse tingimustesse kollektiivlepingu lõppemisel jääda lünk.

<sup>27</sup> Vt seletuskirja töölepingu seaduse eelnõu juurde (viide 19), lk 3-4.

Nimelt on ka Eesti õiguskorras võimalik, et individuaalse töösuhte olulised tingimused võivad pärast kollektiivlepingu kehtivuse lõppemist jääda osaliselt määratlemata. Näiteks juhul, kui kollektiivlepinguga muudetakse mõnda töölepingus kohustuslikult sätestatavat tingimust<sup>28</sup> töötaja jaoks soodsamas suunas või kui selline tingimus ongi töölepingus esitatud ainult viitena kollektiivlepingu sättele, siis võib pärast kollektiivlepingu kehtivuse lõppemist tekkida tõepoolest olukord, kus puudub kokkulepe mõne töösuhte olulise tingimuse sisu osas. Kuna varasem töölepingu tingimus, mida kollektiivlepinguga töötajale soodsamas suunas muudeti, on kollektiivlepingu kehtestamisega eelduslikult muutunud kehtetuks, siis ei ole võimalik nendele tingimustele uuesti tugineda ilma uue kokkuleppeta töötaja ja tööandja vahel.

Ka juhul, kui seadus paneb paika töötingimuste miinimumstandardid, millest muu kokkuleppe puudumisel tuleb juhinduda, võivad need olla nii ebamäärased, et töösuhte jätkamine nende pinnalt osutub sisuliselt võimatuks. Kuna uue TLS-i vastuvõtmise üheks eesmärgiks oli suurendada töösuhte paindlikkust, siis soovis seadusandja sätestada seaduses vaid abstraktsed miinimumnormid, mille kohaldamise vajalikkust ja ulatust saaks otsustada konkreetse olukorra pinnalt.<sup>29</sup> Näitena võib siin tuua töötaja palgatingimused: TLS § 29 lg 2 kohaselt võib töötasu olla töölepingu asemel kokku lepitud kollektiivlepinguga, kuid kui tasu pole kokku lepitud kummagagi neist, siis makstakse töötajale „sarnase töö eest sarnastel asjaoludel tavaliselt makstavat tasu“.

7.3. Ka KLS väljatöötamisega seotud materjalid kinnitavad kaudselt, et KLS § 11 lg 5 kehtestamise eesmärk oli suurendada töösuhete selgust ja stabiilsust. Nii on KLS eelnõu seletuskirjas märgitud, et eelnõu väljatöötamisel on arvestatud ILO soovitustega. Oma publikatsioonides on ILO asunud seisukohale, et kollektiivlepingu lugemine siduvaks seni, kui tehakse ettepanek uuteks läbirääkimisteks, on põhjendatud sellega, et lühiajaliseks jäävate lepingute puhul võivad osapooled tulla läbirääkimislaua taha liiga sageli ning töötajaskonna ja juhtkonna suhted oleksid selle tulemusena tarbetult ebastabiilsed.<sup>30</sup>

7.4. Nagu ütlesin, võib uue TLS-i vastuvõtmine viia kollektiivlepingute rolli järkjärgulise suurenemiseni individuaalsete töölepingute kõrval. Sellises olukorras omandab töösuhete lünkadeta, stabiilse ja selge reguleerimise tagamise kollektiivlepingu abil senisest veelgi suurema tähenduse.

7.5. Kokkuvõtvalt leian, et KLS § 11 lg 5 eesmärk on tagada töösuhete stabiilset ja selget reguleerimist. Selline eesmärk teenib avalikku huvi, ei ole põhiseadusega vastuolus ning kujutab seega endast legitiimset eesmärki põhiseaduse § 29 lg-s 1 sätestatud töölepingu poolte lepinguvabaduse piiramiseks.<sup>31</sup> Siiski tuleb kontrollida, kas piirang on käesoleval juhul proportsionaalne või mitte.

**8.** Kõigepealt peab põhiõigust piirav abinõu olema sobiv selle eesmärgi saavutamiseks. KLS § 11 lg 5 teenib legitiimset eesmärki tagada töösuhte selgust ja stabiilsust seeläbi, et kollektiivlepingu järelmõju olemasolul on pärast kollektiivlepingu lõppemist nii töötaja kui ka tööandja jaoks selge, millised tingimused töösuhtes kehtivad. Samuti jätkub kollektiivlepingu tingimuste, välja arvatud streikimiskeelu kehtivus kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni. Seega on KLS § 11 lg-ga 5

<sup>28</sup> Töölepingu kohustuslikud tingimused on loetletud TLS § 5 lg-s 1. Kollektiivlepinguga saab nendest reguleerida nt töötasu, tööaega, töö tegemise kohta ja tööülesannete sisu.

<sup>29</sup> Vt seletuskirja töölepingu seaduse eelnõu juurde (viide 19), lk 8.

<sup>30</sup> Kollektiivläbirääkimine. Töötajate koolituskäsiraamat. Eesti Ametiühingute Keskliit, 1998, lk 54.

<sup>31</sup> Nimetatud põhieesmärk ei välista, et normi kehtestamisel ei oleks võinud olla ka muid (kõrval)eesmärke, mille eraldi analüüsimist ma siinkohal vajalikuks ei pea. Nii nt on H. Siigur leidnud (H. Siigur. Kollektiivlepingust. Juridica VI/1994, lk 150-151), et normi eesmärk võib olla ka vältida poolte venitamist uue kollektiivlepingu sõlmimisega. Nimetatud eesmärgi legitiimsust on põgusalt käsitletud allpool (vt p 12).

sätetatud abinõu – kollektiivlepingu järelmõju pärast lepingu kehtivuse lõppemist – iseenesest sobiv üldise vabaduspõhiõiguse piiramiseks.

9. Edasi tuleb aga hinnata, kas nimetatud abinõu on töösuhte selguse ja stabiilsuse tagamiseks vajalik ehk kas antud eesmärki ei ole sama tõhusalt võimalik saavutada mõne teise, töölepingu pooli vähem koormava abinõuga. Selleks vaatlen, milliste muude meetmetega saab saavutada töösuhte selgust ja stabiilsust pärast kollektiivlepingu kehtivuse lõppemist.

Kuna KLS § 11 lg-s 5 sätestatud kollektiivlepingu järelmõju näol ei ole tegemist rahvusvahelisest õigusest tuleneva nõudega ega kollektiivse tööõiguse üldtunnustatud standardiga, siis saab siinkohal olla abiks see, kuidas on kollektiivlepingu pikenemise ja töösuhte stabiilsuse tagamise probleem lahendatud erinevates õiguskordades. Esmajärjekorras tuleb siinkohal pöörduda Saksa õiguse poole, kus, nagu ütlesin, on sätestatud Eestiga sarnane järelmõju mehhanism, kuid kus on siiski ette nähtud mitmed meetmed kollektiivlepingu järelmõju leevendamiseks.

9.1. Üheks meetmeks, millega on võimalik tagada töösuhte selgus ja stabiilsus ilma kollektiivlepingu järelmõju sätestamata praegusel kujul, on kollektiivlepingu asendamise võimalus mitte tingimata uue kollektiivlepinguga, vaid ka individuaalse töölepinguga. Nii on Saksamaa tariifilepingu seaduse § 4 lg 5 järgi kokkuleppeks, millega saab lõpetada kollektiivlepingu järelmõju, ka tööleping, individuaalne erikokkulepe ning kokkulepe ettevõtte töötajate nõukoguga (*Betriebsvereinbarung*), kusjuures kollektiivlepingust saab kõrvale kalduda nii töötaja kasuks kui tema kahjuks.<sup>32</sup> Sarnane regulatsioon kehtib ka Austria õiguses.<sup>33</sup> Kui individuaalne erikokkulepe ning kokkulepe töötajate nõukoguga ei ole Eestis õigusinstituutidena ette nähtud, siis kollektiivlepingu järelmõju lõpetamist üksiku töölepingu sõlmimisega on Eesti õiguses võimalik kehtestada.

Leian, et selline meede tagab töösuhte selguse ja stabiilsuse sama tõhusalt kui kollektiivlepingu järelmõju kehtiva KLS § 11 lg 5 alusel. Nii ei jää konkreetse töösuhte tingimused ühelgi juhul määratlemata – nendele laieneb endiselt esialgne kollektiivleping või kehtib nende suhtes uus tööleping. Sellega on välistatud, et töösuhte regulatsioonis tekib lünk. Samal ajal riivab võimalus asendada kollektiivlepingut uue kollektiivlepingu kõrval ka töölepinguga oluliselt vähem tööandjate ja töötajate lepinguvabadust. Nimelt võivad töölepingu pooled sel juhul kõrvale kalduda esialgses kollektiivlepingus kokkulepitust mitte ainult uue kollektiivlepingu sõlmimisega, vaid ka üksiktöölepingu sõlmimisega. Töölepingu sõlmimine on aga vähem formaliseeritud kui kollektiivsete läbirääkimiste protsess, samuti võimaldab see tööandjal läheneda iga töötaja töötingimustele paindlikult.

9.2. Teine võimalus tagada töösuhte selgus ja stabiilsus ilma kollektiivlepingu piiramatul järelmõju sätestamiseta on piirata järelmõju kehtivusaega teatud konkreetse perioodiga. Oma vastuses minu teabenõudele olete toonud esile, et selline mehhanism on ette nähtud Sloveenia õiguses, kus kollektiivlepingu järelmõju on piiratud ühe aastaga, ning Leedu õiguses, kus järelmõju piirtähtajaks on kaks aastat. Lisan, et alates 2006. aastast<sup>34</sup> on kollektiivlepingu järelmõju ajaliselt

<sup>32</sup> T. Dieterich, R. Müller-Glöge, U. Preis, G. Schaub (Hrsg.) (viide 26), lk 2641.

<sup>33</sup> Austria töösuhete korraldamise seaduse (*Arbeitsverfassungsgesetz*) § 13 sätestab: „Kollektiivlepingu õiguslik mõju jääb pärast lepingu lõppemist püsima töösuhete jaoks, mida leping vahetult puudutas kuni uue kollektiivlepingu jõustumiseni või kuni puudutatud töövõtjaga ei ole sõlmitud uut üksikkokkulepet.“- Kättesaadav elektrooniliselt: [http://www.jusline.at/Arbeitsverfassungsgesetz\\_\(ArbVG\).html](http://www.jusline.at/Arbeitsverfassungsgesetz_(ArbVG).html).

<sup>34</sup> Kuni muudatuste tegemiseni kehtis Vene Föderatsiooni vana töökoodeks, mille § 14 lg 3 sisu oli analoogne KLS § 11 lg-ga 5. – Kättesaadav elektrooniliselt: [http://www.ksoft.ru/kol\\_d.htm](http://www.ksoft.ru/kol_d.htm).



piiratud ka Vene õiguses. Nimelt on Vene Föderatsiooni töökoodeksi § 43 lg 2 kohaselt kollektiivlepingut võimalik pikendada vaid kolme aasta võrra.<sup>35</sup>

Leian, et ka kollektiivlepingu järelmõju ajaline piiramine tagab töösuhte selguse ja stabiilsuse. Ühe- kuni kolmeaastane periood on piisav, et pooled saaksid astuda kollektiivsetesse läbirääkimistesse ja sõlmida uue kollektiivlepingu. Mõõnan, et antud ajavahemiku möödumisel võib töösuhte sisu jääda määratlematuks, kuid seda üksnes juhul, kus pooled ei soovi astuda kollektiivsetesse läbirääkimistesse või ei jõua nende käigus üksmeelele. Sel juhul ei saa aga olla lahenduseks poolte lepinguvabaduse tähtajatu piiramine töösuhte selguse huvides, vaid lepinguvabaduse ja töösuhete stabiilsuse vahel tuleb tagada tasakaal. Kui pooled ei suuda pikaajaliste (1-3 aastat) läbirääkimiste jooksul jõuda kokkuleppele kollektiivlepingu tingimustes, tuleb eeldada, et tegelik tahe olla kollektiivlepinguliselt seotud poolte vahel puudub. Sel juhul ei saa mõistlikuks pidada ka varasema kollektiivlepingu piiramatut kestusega järelmõju.

Kollektiivlepingu järelmõju ajaline piiritlemine riivab töölepingu poolte lepinguvabadust vähem kui KLS § 11 lg 5, kuna pooled on järelmõju omava kollektiivlepinguga seotud mitte määramata ajaks, vaid konkreetseks perioodiks, mille möödumisel nad võivad töösuhte kujundamisel kalduda kollektiivlepingu sätetest kõrvale.

9.3. Ei ole välistatud, et on olemas ka muud meetmed, mis saaksid tagada töösuhte selgust ja stabiilsust, riivates samal ajal vähem kollektiivlepingu ja selle rakendusalas olevate töölepingu poolte lepinguvabadust. Samuti on seadusega võimalik ette näha selliste meetmete kombinatsioon.

Kuna KLS § 11 lg-s 5 sätestatud kollektiivlepingu järelmõju ei ole kõige leebem meede selle sätte eesmärgi tagamiseks, siis ei ole seadusandja poolt kasutatud abinõu vajalik. Kuna abinõu, mis ei ole vajalik, ei saa olla proportsionaalne oma eesmärgiga, ei pea abinõu mõõdukust käesoleval juhul eraldi hindama.

**10.** Järelikult ei ole kollektiivlepingu rakendusalas olevate töötajate ja tööandjate lepinguvabaduse riive KLS § 11 lg 5 järgi põhiseaduslikult õigustatud, kuna sättega kehtestatud abinõu ei ole oma eesmärgi saavutamiseks vajalik. Seega on KLS § 11 lg 5 vastuolus põhiseaduse § 29 lg-st 1 tuleneva töölepingu poolte lepinguvabadusega.

### 3.2. Kooskõla kollektiivläbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadusega

**11.** Põhiseaduse § 29 lg 5 sätestab, et töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine on vaba. Töötajate ja tööandjate ühinged ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus.

Põhiseaduse § 29 lg 5 teisest lausest tuleneb kollektiivläbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadus,<sup>36</sup> samuti streikimisõigus. Kollektiivlepingu sõlmimise vabadus on ILO 1998. a deklaratsiooni järgi üks neljast fundamentaalsest tööga seotud õigusest.<sup>37</sup> Antud õigus on tunnustatud ka Euroopa sotsiaalharta (edaspidi ESH) artiklis 6, samuti Euroopa Liidu põhiõiguste

<sup>35</sup> Lisaks saab kollektiivleping Venemaal edasi kehtida vaid poolte nõusolekul. – Vt Трудовой кодекс Российской Федерации, § 43. Kättesaadav elektrooniliselt: [http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14\\_9.html#p712](http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14_9.html#p712). Vene töökoodeksi § 43 lg 1 kohaselt saab kollektiivlepingu ka esialgselt sõlmida vaid kuni kolmeks aastaks.

<sup>36</sup> T. Annus. Kommentaarid põhiseaduse § 29 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 311-312, komm. nr 2.2.

<sup>37</sup> ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, art 2 (a). Kättesaadav ILO kodulehel: <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>.

harta artiklis 28. Põhjalikumalt on kollektiivlepingu sõlmimise vabadus kaitstud ILO konventsioonis nr 98 organiseerumisõiguse ja kollektiivlääbirääkimiste pidamise kohta, mis on ratifitseeritud ka Eesti poolt.<sup>38</sup> Kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabaduse isikuline kaitseala hõlmab kõiki töötajaid, avalikke teenistujaid ja tööandjaid<sup>39</sup>, samuti nende ühingu ja liite,<sup>40</sup> seega ka kollektiivlepingu pooli.

**12.** KLS § 11 lg-st 5 tuleneb, et olles kord astunud kollektiivlepingulisse suhtesse, ei saa pooled sellest vabaneda muul viisil kui uue kollektiivlepingu sõlmimise kaudu. Antud norm riivab kahtlemata kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadust. Nagu juba ütlesin, väljendavad kollektiivlepingu pooled lepingu sõlmimisega konkreetseks tähtjaks seda, et nad soovivad oma suhteid reguleerida lepinguga vaid piiratud ajavahemiku jooksul, mitte aga tähtajatult. Seega muudab KLS § 11 lg 5 lepingu tähtajalisuse klausli sisutühjaks, välja arvatud kohustuse osas pidada töörahu. Samuti võib soov vabaneda kollektiivlepingust, mille kehtivus on lõppenud, kuid mis KLS § 11 lg 5 tõttu omab järeelmõju, survestada lepingupooli astuma kollektiivsetesse läbirääkimistesse. Nii on H. Siiguri arvates KLS § 11 lg 5 ülesanne eelkõige vältida venitamist uue kollektiivlepingu sõlmimisega<sup>41</sup>; antud eesmärk on aga ühitamatu kollektiivsete läbirääkimiste pidamise vabadusega kui põhiõigusega. Lõpuks võib KLS nimetatud säte mõjutada kollektiivlepingu potentsiaalseid pooli loobuma lepingu sõlmimisest, kuna olles tutvunud KLS § 11 lg 5 regulatsiooniga, võivad nad pidada ebasoodsaks või ebaotstarbekaks astuda kollektiivsesse töösuhtesse, teades, et seda on raske või võimatu lõpetada. Seega takistab KLS mitmeti sotsiaaldialoogi protsessi normaalset kulgemist.

Kuigi ILO tööstandardid ei reguleeri kollektiivlepingu toimet pärast lepingu kehtivuse lõppemist ning samuti puudub sellekohane ILO järelevalveorganite praktika, on ka ILO oma publikatsioonides korduvalt tauninud nn igavesi kollektiivlepinguid. Nii on ILO ühinemisvabaduse komitee, kelle jurisdiktsioonile Eesti allub,<sup>42</sup> asunud seisukohale, et sellised lepingud sisaldavad tõsist riski, et napi esinduslikkusega ja ebakindla tulevikuga ametiühing võib huvi tunda võimalikult pika kestusega kollektiivlepingu sõlmimise vastu, takistades sellega normaalset sotsiaaldialoogi ja eirates töötajate tõelisi huvisid.<sup>43</sup> Samuti on ILO ühinemisvabaduse komitee leidnud, et seadusandlus, mis nõuab kehtivate kollektiivlepingute uuendamist, on vastuolus ILO konventsioonis nr 98 sätestatud kollektiivlepingu sõlmimise vabaduse põhimõttega ning et kollektiivlepingu kohustuslik pikendamine piirab kollektiivsete läbirääkimiste vabadust ja streikimisõigust ning on seega lubatud vaid hädaolukordades ja lühikesteks perioodideks.<sup>44</sup>

Järelikult riivab KLS § 11 lg 5 oluliselt töötajate, tööandjate ning nende ühingu ja liitude kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadust. Piirangu intensiivsust suurendab asjaolu, et kollektiivlepingu lõppedes ei saa pooled kollektiivlepingu tingimuste mõjust vabaneda ka mõlemapoolse tahte esinemisel, kuna KLS § 11 lg 5 järgi saab eelnevat kollektiivlepingut asendada vaid uus kollektiivleping, mitte aga kokkulepe lepingu lõpetamise kohta või muu kokkulepe. See viib olukorrani, kus kord kollektiivlepingulistes suhtesse juba

<sup>38</sup> Kättesaadav elektrooniliselt: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13149692&replstring=33>.

<sup>39</sup> T. Annus (viide 36), lk 318, komm. nr 10.7.

<sup>40</sup> T. Annus (viide 36), lk 317, komm. nr 10.5, 10.7. Põhiseaduse § 29 lg 5 teine ja kolmas lause sätestavad töötajate ja tööandjate ühingu õiguse tegutseda ühingu enda huvide kaitseks. Kuna tegu on ühingutega, mis on loodud liikmete huvide kaitseks, siis hõlmab põhiseaduslik ühingu tegutsemisvabaduse kaitse ka tegevust liikmete huvide kaitseks.

<sup>41</sup> H. Siigur. Kollektiivlepingust. Juridica VI/1994, lk 150-151.

<sup>42</sup> Samas, lk 316, komm. nr 10.1.

<sup>43</sup> ILO ühinemisvabaduse komitee 320. raport, kaasus nr 2047, § 361.

<sup>44</sup> ILO ühinemisvabaduse komitee otsuste ja põhimõtete kokkuvõte. 5. väljaanne. Genf: International Labour Office, 2006, §-d 1020-1023. Kättesaadav elektrooniliselt: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090632.pdf).

asunud pooltel puudub tulevikus võimalus loobuda kollektiivlepingust kui omavaheliste suhete reguleerimise vahendist isegi siis, kui mõlemad pooled seda soovivad.

**13.** Kordan, et põhiseaduspärasel põhiõiguse riivel peab olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema selle eesmärgiga proportsionaalne. Põhiseaduse § 29 lg-st 5 tulenev kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadus on ilma seadusereservatsioonita põhiõigus, seega peab selle piirang tuginema kolmanda isiku põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele.<sup>45</sup>

Eespool olen leidnud, et seadusandja lähtus KLS § 11 lg 5 väljatöötamisel töösuhete selguse ja stabiilsuse tagamise eesmärgist ning et antud eesmärk ei ole põhiseadusega vastuolus. Siinkohal tuleb aga lisaks hinnata, kas töösuhete selgus ja stabiilsus on põhiseaduslikku järku väärtus või mitte.

Kuigi töösuhete selguse ja stabiilsuse eesmärk ei ole sõnaselgelt sätestatud põhiseaduse §-s 29, võib selle tõlgendamisel kasutada Eesti poolt ratifitseeritud ESH-i.<sup>46</sup> ESH artikli 1 lg 1 järgi lasub riigil kohustus saavutada võimalikult kõrge ja stabiilse tööhõive tase. Ka iga üksiku töösuhete püsimine stabiilsena teenib lõppkokkuvõttes stabiilse tööhõive eesmärki, kuna olukorras, kus töötaja ei pea muretsema töötingimuste pideva muutumise ja tööandjaga sellekohaste lahkarvamuste üle, on risk, et töösuhe katkestatakse ja isik jääb töötuks, eelduslikult palju väiksem. Kaudselt teenib töösuhete turvalisuse eesmärki ka ESH artikkel 24, nähes ette õiguse riigi kaitsele põhjendamatu vallandamise korral, mille rikkumisel on üks töötaja õiguskaitsevahenditest tööle ennistamine.

Töösuhete selgus ja stabiilsus soodustab ka töötajate turvalisust töösuhete ajal. Nagu eespool ütlesin, on töötajate turvalisuse tagamine üks peamisi tööõiguse eesmärke,<sup>47</sup> mis tuleneb riigi kohustusest kaitsta töötajat kui töösuhete nõrgemat poolt. Antud kohustuse aluseks on omakorda põhiseaduse §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõte.

Kokkuvõtvalt on KLS § 11 lg 5 sätestamise eesmärk taandatav põhiseaduslikku järku väärtustele – sotsiaalriigi põhimõttest tulenevat riigi kohustust soodustada töötajate turvalisust ja tööturu stabiilsust – ning seega on legitiimne PS § 29 lg-st 5 tuleneva kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabaduse kui seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramisel.

**14.** Töölepingu poolte lepinguvabaduse analüüsi käigus põhjendasin üksikasjalikult, kuidas KLS § 11 lg-ga 5 sätestatud abinõu – kollektiivlepingu järelmõju pärast lepingu kehtivuse lõppemist – teenib eesmärki tagada töösuhete selgus ja stabiilsus ning miks võivad ilma selleta töösuhete olulised tingimused kollektiivlepingu lõppedes jääda määratlemata. Seega järeldan, et antud abinõu on iseenesest sobiv ka kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabaduse piiramiseks.

**15.** Edasi tuleb aga hinnata, kas nimetatud abinõu on töösuhete selguse ja stabiilsuse tagamiseks ka vajalik ehk kas antud eesmärki ei ole sama tõhusalt võimalik saavutada mõne teise, põhiõiguse adressaati vähem koormava abinõuga.

<sup>45</sup> RKÜK 28.04.2004 määrus asjas nr 3-3-1-69-03, p 28.

<sup>46</sup> Põhiõiguste sisu avamisel on ESH-i tõlgendusabina kasutanud ka Riigikohus, vt nt RKPJK 21.01.2004 otsust asjas nr 3-4-1-7-03, p 20.

<sup>47</sup> Vt seletuskirja töölepingu seaduse eelnõu juurde (viide 19), lk-d 3-4.

Nagu ütlesin eespool, saab töösuhte selguse ja stabiilsuse tagada ka siis, kui kollektiivlepingu järelmõjust on võimalik kõrvale kalduda mitte üksnes uue kollektiivlepingu, vaid ka individuaalse töölepingu sõlmimisega. Antud mehhanism riivaks vähem ka kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadust, kuna kollektiivlepingu pooled ei oleks lõppenud kollektiivlepingust vabanemiseks sunnitud astuma uutesse kollektiivsetesse läbirääkimistesse, vaid saaksid kollektiivlepingu asendada, sõlmides töölepinguid üksiktöötajatega.

Samuti tõin eespool esile, et töösuhte selgust ja stabiilsust tagab ka kollektiivlepingu järelmõju ajaline piiramine. Ka see abinõu riivaks vähem kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadust, kuna kollektiivlepingu pooled oleksid kollektiivlepinguga selle kehtivuse lõppedes seotud mitte määramatu aja, vaid konkreetse ajavahemiku jooksul.

Ei ole välistatud, et on olemas ka muud meetmed või meetmete kombinatsioonid, mis saaksid tagada töösuhte selgust ja stabiilsust, kuid riivaksid vähem kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadust.

Kuna KLS § 11 lg-s 5 sätestatud kollektiivlepingu järelmõju ei ole kõige leebem võimalik meede selle sätte eesmärgi saavutamiseks, siis ei ole seadusandja poolt kasutatud abinõu vajalik.

**16.** Järelikult ei ole kollektiivlepingu poolte kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabaduse riive KLS § 11 lg 5 järgi põhiseaduslikult õigustatud, kuna antud sättega kehtestatud abinõu ei ole vajalik proportsionaalsuse testi mõttes. Seega on KLS § 11 lg 5 vastuolus ka põhiseaduse § 29 lg-st 5 tuleneva kollektiivsete läbirääkimiste vabadusega.

### 3.3. Kooskõla ettevõtlusvabadusega

**17.** Põhiseaduse § 31 sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Põhiseaduse §-st 31 tuleneb seega õigus tegeleda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus, mille isikuline kaitseala hõlmab igauht, sh ka juriidilisi isikuid vastavalt põhiseaduse § 9 lg-le 2.<sup>48</sup> Ettevõtlusvabaduse esimene kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid.<sup>49</sup>

**18.** Riigikohtu praktikast tulenevalt riivab ettevõtlusvabadust iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.<sup>50</sup> Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.<sup>51</sup> Samuti on oluline, et Riigikohtu arvates ei ole põhiseaduse § 31 lg 1 kaitsealas mitte üksnes ettevõtluse subjekti ehk ettevõtja suhtes kehtestatud piirangud, vaid ka piirangud muu isiku tegevuseks.<sup>52</sup>

KLS § 11 lg-s 5 ette nähtud kollektiivlepingu järelmõju pärast lepingus ette nähtud kehtivusaja lõppemist viib sisuliselt selleni, et kui puudub töötaja nõusolek astuda uutesse kollektiivsetesse

<sup>48</sup> U. Lõhmus. Kommentaarid põhiseaduse § 31 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.

Tallinn: Juura, 2008, lk 320-321, komm. nr 1, 7.

<sup>49</sup> RKPJK 28.04.2000 otsus asjas nr 3-4-1-6-00, p 10.

<sup>50</sup> Samas, p 11.

<sup>51</sup> RKPJK 6.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 12.

<sup>52</sup> RKPJK 17.03.1999 otsus asjas nr 3-4-1-1-99, p 12.

läbirääkimistesse või sõlmida uus kollektiivleping, on tööandja kohustatud täitma esialgse kollektiivlepingu tingimusi tähtajatult ning ei saa nendest vabaneda. See aga võib mõjutada ebasoodsalt tööandja võimalusi ettevõtjana oma tegevuse kujundamisel. Et edukalt tegutseda kaasaegsetes muutuvates töö-,<sup>53</sup> finants- ja muudes turutingimustes, peab ettevõtja paratamatult oma tegevust nendele kohandama ning olema paindlik. KLS § 11 lg 5 tulemusena jääb aga ettevõtja sõlmitud kollektiivlepingutega seotuks määramata ajaks, mistõttu nendes lepingutes ette nähtud töötingimused, sh palgatingimused, on jäigad ning turutingimuste muutudes võivad saada ettevõtjale ebamõislikult koormavaks. Kuna ettevõtjal puudub KLS § 11 lg 5 tõttu selgus, kui kaua on talle siduvad sõlmitud kollektiivlepingutes ette nähtud tingimused, siis on raskendatud ka ettevõtlustegevuse planeerimine.

Järelikult riivab vaidlusalune säte ka tööandja põhiseaduse § 31 lg-st 1 tulenevat ettevõtlusvabadust, kuna see mõjutab ettevõtlustegevust ebasoodsalt, muutes ühelt poolt töötingimused ülemäära jäigaks, teiselt poolt kollektiivlepingu tingimuste kehtivusaja ebamääraseks.

**19.** Kordan, et õiguspärasel põhiõiguse riivel peab olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema selle eesmärgiga proportsionaalne. Põhiseaduse §-st 31 tulenev ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, seega sobib selle piiramiseks iga mõistlik põhjus, mis johtub avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest.<sup>54</sup>

Nagu sedastasin eespool, leian, et KLS § 11 lg 5 eesmärk on tagada töösuhete stabiilset ja selget reguleerimist. Selline eesmärk ei ole põhiseadusega vastuolus ning on seega legitiimne põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse piiramiseks. Edasi tuleb kontrollida, kas piirang on käesoleval juhul proportsionaalne või mitte.

**20.** Eespool põhjendasin, et KLS § 11 lg-ga 5 sätestatud kollektiivlepingu järelmõju pärast lepingu kehtivuse lõppemist teenib legitiimset eesmärki tagada töösuhete selgus ja stabiilsus ning ilma selleta võivad töösuhete olulised tingimused kollektiivlepingu lõppedes jääda määratlemata. Sellepärast on antud abinõu ettevõtlusvabaduse piiramiseks iseenesest sobiv.

**21.** Edasi tuleb aga hinnata, kas nimetatud abinõu on töösuhete selguse ja stabiilsuse tagamiseks vajalik ehk kas antud eesmärki ei ole sama tõhusalt võimalik saavutada mõne teise, tööandjat vähem koormava abinõuga.

Nagu ütlesin töölepingu poolte lepinguvabaduse analüüsi raames, saab töösuhete selgust ja stabiilsust tagada ka siis, kui kollektiivlepingu järelmõjust on võimalik kõrvale kalduda mitte üksnes uue kollektiivlepingu, vaid ka individuaalse töölepingu sõlmimisega. Antud meede riivaks vähem ka tööandja ettevõtlusvabadust, kuna tööandja ei oleks lõppenud kollektiivlepingust vabanemiseks sunnitud astuma uutesse kollektiivsetesse läbirääkimistesse, vaid saaks kollektiivlepingu asendada, sõlmides töölepinguid üksiktöötajatega. Sellisel juhul saaks tööandja reguleerida paindlikumalt töösuhete tingimusi ning ei peaks kulutama täiendavaid ressursse kollektiivsete läbirääkimiste pidamisele.

Samuti tõin eespool esile, et töösuhete selgust ja stabiilsust tagab ka kollektiivlepingu järelmõju ajaline piiramine. Ka see abinõu riivaks vähem tööandja ettevõtlusvabadust, kuna

<sup>53</sup> Nagu eespool ütlesin, oli uue TLS-s üks peamisi eesmärke just suurendada töösuhete paindlikkust, et viia regulatsioon kooskõlla kaasaegse tööturu vajaduste ja tingimustega.

<sup>54</sup> RKPJK 10.05.2002 otsus asjas nr 3-4-1-3-02, p 14.

kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes oleks tööandja sellega seotud mitte määramatu aja, vaid konkreetse ajavahemiku jooksul.

Ei ole välistatud, et on olemas ka muud meetmed või meetmete kombinatsioonid, mis saaksid tagada töösuhete selguse ja stabiilsuse, kuid riivaksid vähem ettevõtlusvabadust. Kuna KLS § 11 lg-s 5 sätestatud kollektiivlepingu järelmõju ei ole kõige leebem meede selle sätte eesmärgi tagamiseks, siis ei ole seadusandja poolt kasutatud abinõu vajalik.

**22.** Järelikult ei ole ka tööandja ettevõtlusvabaduse riive KLS § 11 lg 5 järgi põhiseaduslikult õigustatud, kuna antud sättega kehtestatud abinõu ei ole sätte eesmärgi saavutamiseks vajalik. Seega on KLS § 11 lg 5 vastuolus põhiseaduse §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega.

#### 3.4. Kooskõla muude põhiõigustega

**23.** Lisaks eespool tuvastatud põhiõiguste rikkumisele ei ole välistatud, et KLS § 11 lg 5 riivab ebaproportsionaalselt ka muid põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi. Nii võivad põhiseaduse § 32 lg-st 1 tulenevat omandipõhiõigust riivata järelmõjuga kollektiivlepingust tulenevad majandusliku toimega kohustused, nt palgatingimused (KLS § 6 lg 1 p 1 ja lg 2 p 1), tagatised ja hüvitised (§ 6 lg 1 p 8 ja lg 2 p 4) ning täiendav vastutus kollektiivlepingu täitmata jätmise eest (KLS § 6 lg 1 p 11). Samuti võib kollektiivlepingu järelmõju piirata töötaja õigust õiglastele töötingimustele, mis tuleneb põhiseaduse § 29 lg-st 4 koosmõjus ESH artiklitega 2, 3 ja 4<sup>55</sup> – seda näiteks juhul, kui kollektiivlepingu järelmõju pikaajalisel kestmisel jäävad lepingus kokku lepitud töötingimused maha majanduslikust ja sotsiaalsest arengust ning ka selle tulemusena muutuvatest ühiskonna õigluserusaamadest töövaldkonnas.<sup>56</sup> Lõpuks ei ole Riigikohtu praktikast<sup>57</sup> üheselt selge, kas põhiseaduse § 29 lg 1 katab töölepingu poolte vabadust kujundada töötingimusi täies ulatuses või osaliselt; sellepärast ei ole välistatud, et ka põhiseaduse § 19 lg-st 1 tuleneval üldisel lepinguvabadusel on käesoleval juhul iseseisev tähendus põhiseaduse § 29 kõrval. Sarnaselt eespool tooduga ei oleksid nimetatud põhiõiguste piirangud proportsionaalsed, kuna kollektiivlepingu järelmõju KLS § 11 lg-s 5 sätestatud kujul ei ole tingimata vajalik töösuhete selguse ja stabiilsuse saavutamiseks.

## IV. Kokkuvõtte

**24.** Ülaltoodust lähtuvalt leian, et KLS § 11 lg 5 on osas, milles see sätestab kollektiivlepingu poolte kohustuse kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes täita kollektiivlepingu tingimusi kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni, välja arvatud kohustus pidada töörahu, vastuolus põhiseaduse § 29 lg-st 1 tuleneva töölepingu poolte lepinguvabadusega, § 29 lg-st 5 tuleneva kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadusega ning §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega. Vaidlusaluse sättega kehtestatud abinõu töösuhete selguse ja stabiilsuse tagamiseks – kollektiivlepingu järelmõju kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni – ei ole vajalik

<sup>55</sup> T. Annus (viide 36), lk 316, komm. nr 7. Põhiseaduse § 29 lg 4 kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all. ESH art 2 sätestab, et kõigil töötajatel on õigus õiglastele töötingimustele. ESH art 3 näeb ette kõigi töötajate õiguse töötada ohututes ja tervislikes töötingimustes ning art 4 - õiguse saada õiglast töötasu, mis on piisav neile ja nende perekondadele inimväärse elatustaseme tagamiseks.

<sup>56</sup> Nii on täheldatud, et KLS §-s 6 sätestatud kollektiivlepingu võimalike tingimuste loetelu on tänapäeval juba liiga piirav ega sisalda väga olulisi töövaldkonna teemasid nagu tööhõive, töö- ja pereelu ühitamise toetamine ning töötajate informeerimine ja konsulteerimine, mida võiks samuti reguleerida kollektiivlepingutega. – Vt K. Pärnits (viide 20), lk 209.

<sup>57</sup> Vt eespool viidet 13.

oma eesmärgi saavutamiseks, kuna sama eesmärki on võimalik saavutada ka muude, isikute põhiõigusi vähem piiravate meetmetega.

**25.** Kahtlemata tuleb Teiega nõustuda, et kollektiivse tööõiguse regulatsioon nõuab kompleksset ülevaatamist ja kitsaskohtade kaardistamist, täiustamaks asjaomaseid õigusakte ja kollektiivsete töösuhete käsitlust.

Siinjuures pean eriti oluliseks üldküsimusena ka selle analüüsimist, **kas ja millises osas kohaldub kollektiivlepingu suhtes võlaõiguse üldosa regulatsioon** – näiteks sätted, mis reguleerivad poole võimalus öelda kollektiivleping erakorraliselt üles (VÕS § 196 jt.) või nõuda selle muutmist kohustuste vahekorra muutmise tõttu (VÕS § 97, nn *clausula rebus sic stantibus* reegel).<sup>58</sup>

Samas rõhutan veelkord, et vaidlusalune säte rikub vähemalt kolme töötaja, tööandja ja kollektiivlepingu poole põhiõigust. Sellepärast loodan põhiseadusevastasuse võimalikult kiirele kõrvaldamisele.

**26.** Eeltoodust tulenevalt ning tuginedes õiguskantsleri seaduse §-le 28:

**Palun Teil teatada, kas nõustute minu seisukohtadega KLS § 11 lg 5 õiguslikku regulatsiooni puudutavates küsimustes. Nõustumise korral palun mind teavitada, millisel viisil ja milliseks ajaks on Teil kavas astuda samme eelnimetatud probleemide lahendamiseks. Mittenõustumise korral palun teatada, millistel põhjustel Te minu seisukohaga ei nõustu.**

**Palun Teie vastust hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja kättesaamise päevast.**

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Vitali Šipilov 693 8405  
E-post: vitali.sipilov@oiguskantsler.ee

---

<sup>58</sup> Analoogilised sätted kohalduvad kollektiivlepingule Saksa õiguses. – Vt T. Dieterich, R. Müller-Glöge, U. Preis, G. Schaub (Hrsg.) (viide 26), lk 2600.