



Õiguskantsler

Villu Kõve
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr
Meie 08.09.2021 nr 9-2/211646/2105915

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-21-8 kohta

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) on kooskõlas [kollektiivlepingu seaduse](#) (KLS) § 4 lõige 4. Sätte järgi võib tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahelises kollektiivlepingus sätestatud palga- ning töö- ja puhkeaja tingimusi (KLS § 6 lõike 1 punktid 1 ja 3) laiendada ka neile töötajatele ja tööandjatele, kes ei ole lepingu osapooled. Laienemise ulatus määratakse kindlaks kollektiivlepingus.

KLS § 4 lõige 4 võimaldab väikest hulka töötajaid ja tööandjaid esindavatel organisatsioonidel kokku leppida, et nende vahel sõlmitava kollektiivlepingu tingimused (palgatingimused ning töö- ja puhkeaja tingimused) laienevad ka neile töötajatele ja tööandjatele, kes ei ole selle lepingu osapooled. Pole välistatud, et laiendatavas kollektiivlepingus kirja pandud tingimused on kollektiivlepingu pooleks mitte olevatele ettevõtjatele ebamõistlikud ja kahjustavad. Leian, et KLS § 4 lõige 4 on selles osas vastuolus põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega.

Kollektiivlepingute laiendamine on siiski kasutusel mitmes riigis, kusjuures kehtestatud on erinevaid laiendamise eeltingimusi (vt nt [analüüs](#)).

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on alguse saanud töövaidlusest. Hageja hinnangul laienes tema ja kostja vahelisele töösuhtele KLS § 4 lõike 4 alusel Autoettevõtete Liidu ja Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu vaheline [kollektiivleping](#) (sõitjateveo üldtöökokkulepe, kehtiv alates 1.01.2017, vt [Ametlikud Teadaanded](#)) ning seetõttu on hagejal õigus nõuda kostjalt töötasu kooskõlas kollektiivlepinguga. Kostja, tuginedes Riigikohtu lahendile nr [2-18-7821](#), leidis, et see kollektiivleping ei ole talle siduv (ta pole selle osapool ega ole selles toodud tingimustega nõus) ning seega ei tule seda kollektiivlepingut töötasu arvutamisel arvestada.

2. Maakohus nõustus hagejaga, et tema töötasu tuleb arvestada KLS § 4 lõike 4 alusel laiendatud kollektiivlepingus toodud töötasu tingimustest lähtudes.

3. Kostja esitatud apellatsioonkaebust arutades jõudis Tartu Ringkonnakohus järeldusele, et kehtivas sõnastuses ei ole KLS § 4 lõige 4 põhiseadusega (PS § 31, § 29 lg 5) kooskõlas. Kohus jättis sätte kohaldamata ja pöördus Riigikohtusse.

Õiguskantsleri Kantselei

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

II. Õiguskantsleri seisukoht

KLS § 4 lõike 4 asjassepuutuvus

4. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.

5. KLS § 4 lõige 4 on asjassepuutuv säte. Kõne all on töötasu arvutamise alus. Bussijuhi ametikohal töötanud hageja nõuab kostjalt töötasu, lähtudes KLS § 4 lõike 4 alusel laiendatud kollektiivlepingust. KLS § 4 lõike 4 järgi võib kollektiivlepingut laiendada palgatingimuste osas (KLS § 6 lg 1 p 1). Kõnealusel ajal kehtinud [kollektiivlepingu](#) § 4 kohaselt on üldtöökokkuleppega sätestatud töö- ja puhkeaja tingimused ning töö tasustamise tingimused kohustuslikud kõigile ühistranspordiseaduse mõttes sõitjate bussiveoga tegelevatele ja selleks tööjõudu rentivatele tööandjatele ja töötajatele, sõltumata nendega sõlmitud lepingu liigist.

6. Niisiis sõltub põhivaidluse lahendamisel kohtu otsus sellest, kas KLS § 4 lõige 4 on põhiseadusega kooskõlas. Kui KLS § 4 lõige 4 on põhiseaduspärane, tuleb hageja töötasu arvutada kooskõlas kollektiivlepinguga. Kui KLS § 4 lõige 4 on põhiseadusvastane, siis kõnealune kollektiivleping hageja ja kostja suhtele ei kohaldu.

KLS § 4 lõike 4 põhiseaduspärasus

7. Ettevõtluse eesmärk on üldjuhul tulu saamine (majandustegevus). Ettevõtlusega tegelemine kuulub PS § 31 kaitsealasse. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse. Ettevõtlusvabadus hõlmab ka isiku õigust nõuda riigilt selliste abinõude seadmist, mis kaitsevad ettevõtjat teiste isikute eest. Samuti kaitseb ettevõtlusvabadus ettevõtja lepinguvabadust.

8. Kuigi ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest (RKHKo 11.04.2016, [3-3-1-75-15](#), p 19), riivab KLS § 4 lõikes 4 sätestatu laiendatud kollektiivlepingut täitma kohustatud ettevõtja ettevõtlusvabadust ebaoproportsionaalselt.

9. KLS § 4 lõike 4 kohaselt ei saa laiendada mitte igat kollektiivlepingut, vaid üksnes tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut.

10. Ametiühingu võivad asutada vähemalt viis töötajat; ametiühingute liidu võivad asutada vähemalt viis ametiühingut; ametiühingute keskliidu võivad asutada vähemalt viis üleriigiliselt tegutsevat tegevus- või kutseala ametiühingut või ametiühingute liitu ([ametiühingute seaduse](#) § 7 lg 1). Mittetulundusühingu (vorm, milles võib tegutseda tööandjate ühing/liit) võib asutada vähemalt kaks isikut ([mittetulundusühingute seaduse](#) § 5). Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu 383 SE](#) algataja seletuskirjas on toodud andmed laiendatud kollektiivlepingute esinduslikkuse kohta 2020. aasta septembri seisuga. Muu hulgas nähtub neist andmetest, et veoste veo laiendatud kollektiivlepingu sõlminud Autoettevõtete Liidu liikmeks olevates ettevõtetes töötas 4,7% kõigist sellel tegevusalal tegutsevatest veoautojuhtidest (vt ka [laiendatud kollektiivleping](#)). Niisiis lubab säte väga väikest hulka ettevõtjaid ja töötajaid ühendavatel organisatsioonidel leppida kokku kõigi teiste jaoks kohustuslikke palga ning töö- ja puhkeaja tingimusi.

11. Kui laiendatakse üksnes väikest osa ettevõtjaid ja töötajaid ühendavate ühingute või liitude sõlmitud kollektiivlepingute tingimusi, siis pole tagatud, et need tingimused on ülejäänud ettevõtetele jõukohased ja põhjendatud. Väikese grupi (nt üksnes suurettevõtete ametiühingud/liidud/ühingud) seatud tingimusi võib olla eriti raske täita väike- ja maapiirkonna ettevõtjatel, sest nende ettevõtjate võimalused (nt palgatingimuste osas) ei pruugi olla objektiivselt samasugused kui suurte või linnatingimustes tegutsevate ettevõtjate võimalused. Näiteks selgub [analüüsist](#), et valdav enamus alampalka maksvatest ettevõtetest on mikroettevõtted, milles töötab kuni kümme inimest. Kitsalt töötaja huve silmas pidades on kõrgem töötasu töötajale alati parem, kuid laiendatavate tingimuste mõju tuleb hinnata kogu valdkonna tulevikku ja arengut arvestades. Mõne kitsa grupi huvidest ja olukorrast lähtuv kokkulepe võib põhjustada selle, et paljud ettevõtted peavad tegevuse lõpetama (sh nn ühe mehe firmad) ning sel juhul jäävad sissetulekuta ka töötajad.

12. KLS § 4 lõiget 4 ei saa põhiseaduspäraselt tõlgendada.

Kohus peab küll seadust tõlgendama, kuid otsustamine selle üle, milline on kõigi osapoolte huve piisavalt tagav esinduslikkus ja millist lepingut võib seega laiendada, on poliitilise valiku küsimus. Selliseid otsuseid teeb Riigikogu. Kui kohtud hakkaksid ise esinduslikkuse kriteeriume määrama, tekitaks see õiguskindlusetu olukorra, sest esinduslikkust saab määratleda erinevast lähtekohast (vt nt, milliseid lahendusi pakub 2014. a KLS muutmise [eelõnu 623 SE](#), [eelõnu 383 SE](#), [doktoritöö kollektiivlepingu rollist ja regulatsioonist nüüdisaegsetes töösuhetes](#)).

Kohtupraktikas on sätet põhiseaduspäraselt tõlgendatud ka nii, et kollektiivlepingu tingimusi saab laiendada ja kohustusi panna juhul, kui tööandja, kes pole kollektiivlepingu osapool ning ei kuulu ka kollektiivlepingu sõlminud tööandjate ühingusse või liitu, on andnud selleks võlaõigusseaduse § 9 kohase nõusoleku. Pole kahtlust, et Riigikogu on soovinud seaduses sätestada kollektiivlepingu laiendamise võimaluse. Kui kollektiivleping oleks täitmiseks kohustuslik vaid tööandja soovi korral, oleks KLS § 4 lõige 4 seaduses ülearune, sest kollektiivlepingus toodud tingimusi (nt kõrgemat palka) võib tööandja töötaja suhtes rakendada ka sel juhul, kui laiendatud kollektiivleping selleks ei kohusta.

13. Eesti Ametiühingute Keskliit ja Eesti Tööandjate Keskliit sõlmisid kollektiivlepingute laiendamise [hea tava kokkuleppe](#), kus on muu hulgas kirjas esinduslikkuse nõue ja soovituslikud laiendatava kollektiivlepingu sõlmimise menetlusnõuded. Eraõiguslikes suhetes on tavade ja väljakujunenud praktika arvestamine tavapärane (võlaõigusseaduse § 25). Samas on kokkuleppe punktides 2–4 toodud esinduslikkuse määratlus vaid üks võimalikest variantidest. Samuti pole kindel, kas tegu on praktikas juurdunud tavaga.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise