

TÖÖVAIDLUSTE LAHENDAMISE ANALÜÜS

28.06.2023

Justiitsministeerium

Sisukord

Sissejuhatus.....	1
Praegune olukord, võrdlus TVK ja Maakohtu menetluste vahel.....	1
Töövaidluste menetlemise kitsaskohad	4
Lahendusvariandid	6
Tagasiside	9
Töövaidluskomisjoni menetluse koostööl PS §-ga 146.....	11
Kokkuvõte.....	13

Sissejuhatus

Töövaidluse lahendamiseks on Eestis võimalik pöörduda kas töövaidluskomisjoni (TVK) või maakohtusse. TVK on Tööinspektsiooni (TI) juures asuv sõltumatu kohtuväline organ, mis lähtub oma töös töövaidluse lahendamise seadusest (TvLS). TVK menetlus ei ole pooltele kohustuslik, st pooled saavad valida, kas pöörduda TVK-sse või kohtusse, kuid selle jõustunud otsus on siduv ja täitemenetluses täidetav. TVK otsus jõustub, kui pooled ei ole ühe kuu jooksul pärast otsuse kättesaamist esitanud maakohtusse avaldust sama töövaidluse lahendamiseks.

2022. a-l analüüsis sotsiaalministeerium riigireformi raames, kas ja kuidas muuta töövaidluskomisjonide töökorraldust. Selles analüüsis kerkis ühe võimaliku lahendusvariandina üles viia töövaidluste lahendamine TVK-dest üle maakohtu töövaidluste lahendamisele spetsialiseerunud osakonda. Praeguse analüüsi eesmärk on analüüsida töövaidluste menetlust TVK-s, võrrelduna ka kohtuga, et aru saada, kas oleks otstarbekas luua TVK-de asemel töövaidluste lahendamiseks maakohtusse töövaidluste lahendamise osakond, säilitades menetluse kiiruse, lihtsuse ja odavuse, kuid lisades kohtumenetlusega töövaidluste lahendamisele lisandväärtust.

Analüüsi raames analüüsiti TVK ja kohtute menetlusstatistikat ning piiratud ulatuses ka kohtulahendeid sisuliselt, kuulati ära TVK juhatajate arvamus ning küsiti seisukohti kohtutelt, töötajate ja tööandjate esindusorganisatsioonidelt ning teistelt sotsiaalministeeriumi 2022. a analüüsi koostamisele kaasatud osapooltelt. Menetlusstatistika analüüsimisel võeti aluseks eelkõige aastad 2018-2022, kuivõrd TvLS kehtib alates 2018. a-st.

Praegune olukord, võrdlus TVK ja Maakohtu menetluste vahel

TVK-esse esitatakse ca kümme korda rohkem töövaidlusavaldusi kui maakohtutesse. Keskmiselt esitatakse töövaidlustes TVK-sse 2604 ja maakohtutesse 278 avaldust aastas. Seejuures on valdav osa maakohtutesse esitatud asjadest (keskmiselt 205) varem TVK menetluse läbinud. Otse maakohtutesse esitatud hagide arv moodustab vaid ca 3% kõikidest töövaidlusasjadest. Seega TVK-de kaotamisel suureneks kohtusse saavate töövaidlusasjade arva ca 2400 võrra. Seejuures tuleb arvestada, et

töövaidluste arv on aastate lõikes väga kõikum, sõltudes suuresti tööjõuturu ja seega majanduse olukorrast. Vaatlusalusel perioodil kõikus aastane TVK-desse esitatud avalduste arv 1868 ja 3378 vahel, kuid nt 2009. a-l esitati TVK-le 6371 avaldust.

Tabel 1 (sissetulevate asjade arv)	2018	2019	2020	2021	2022
TVK	2716	2942	3378	2116	1868
Maakohtud	273 (sh TVK läbinud 198, s.o 73%)	282 (211, s.o 75%)	334 (237, s.o 71%)	286 (225, s.o 79%)	217 (155, s.o 71%)

Kui TVK-des vastab lahendatud asjade hulk ligikaudu sissetulnud asjade arvule, siis maakohtutes on näha esiteks seda, et sissetulnud asjade hulk kajastub lahendatud asjade hulgas alates 2020. a-st aastase viitega (ilmselt tingitud menetlusajast). Teiseks on näha, et 2020 maakohtute jõudlus oluliselt kahanes (tõenäoliselt tingituna pandeemiast ja eriolukorrast). Seda on mõneti kompenseerinud 2021 ja 2022 suurem jõudlus.

Lahendite struktuuri vaadates jõuab üldiselt TVK-s sisulise otsuseni suurem osa esitatud avaldustest kui maakohtus (erandiks 2022. a). See viitab sellele, et TVK menetluses on vähem formaalseid nõudeid, mille järgimata jätmine takistab asjas sisulise lahenduseni jõudmist. Maakohtu menetluse kasuks räägib asjaolu, et maakohtus on kompromisside osakaal sisulise lahendini (otsused+kompromissid) jõudnud asjadest suurem kui TVK-s. Seda siiski vaid mõne protsendi võrra.

Tabel 2 (lahendite arv)	2018	2019	2020	2021	2022
Maakohtutes (MK) lahendatud asjad	277	290	255	308	264
TVK-s lahendatud asjad	2652	2984	3292	2353	1896
MK otsused	125 (46% sissetulnud asjadest; 45% lahendatud asjadest)	144 (51%; 50%)	108 (32%; 42%)	145 (51%; 47%)	136 (63%; 52%)
TVK otsused	1470 (54% esitatud avaldustest)	1641 (56%)	1645 (49%)	1234 (58%)	886 (47%)
MK kompromissid	¹	71 (33% sisulistest lahenditest, s.o otsused+kompromissid)	55 (34%)	80 (36%)	64 (32%)
TVK kompromissid		637 (28% sisulistest lahenditest, s.o otsused+kompromissid)	688 (29%)	456 (27%)	403 (31%)

¹ Lahtrid on jäetud tühjaks osas, milles oli analüüsiks kasutatud statistika puudulik.

MK hagist loobumised		8	8	8	6
TVK avaldusest loobumine	277	187	205	121	116

TVK-s kulus keskmiselt asjas sisulise otsuse tegemiseks 45 päeva, mis on kordades lühem, kui töövaidlusasjades maakohtus keskmiselt otsuse tegemiseni kuluva aeg. Maakohtus kulus keskmiselt otsuse tegemiseni asjades, mis olid varem TVK menetluse läbinud 317 päeva ja asjades, mis ei olnud TVK menetlust läbinud 381 päeva² Asjade, mis on TVK menetluse läbinud, menetlusaeg maakohtus on oluliselt lühem, võrreldes asjadega, mis esitatakse otse maakohtusse (erandiks 2020. a). Seejuures on TVK läbinud asjade keskmine menetlusaeg lühem isegi, kui liita kokku TVK ja maakohtu menetlusajad. Selle põhjuseks võib olla nii eelnenud TVK menetluse positiivne mõju kohtumenetlusele (MK-l on juba menetluse alguses olemas poolte seisukohad ja TVK-s esitatud tõendid, mistõttu menetluses kulub vähem aega seisukohtade ja tõendite esitamisele) kui ka see, et otse kohtusse esitatakse keerulisemad nõuded. TVK keskmine menetlusaeg lühenes 2022 koos asjade arvu vähenemisega märgatavalt. Samas maakohtu menetlusajad on 2021 ja 2022 järsult pikenenud vaatamata töövaidluste arvu vähenemisele. Selle taga võib olla nii 2020 madala jõudluse tõttu tekkinud jääk kui ka asjaolu, et kõikide maakohtutesse sissetulnud tsiviilasjade arv kokku on igal aastal tõusnud³.

Tabel 3 (menetlusaeg päevades)	2018	2019	2020	2021	2022
MK otsus TVK läbimata	366 (ilma tagaseljaotsusteta 412)	289 (311)	241 (255)	457 (514)	553
MK otsused TVK läbinud	280 (298)	267 (292)	306 (327)	351 (379)	383
MK kõik asjad TVK läbimata	277	231	246	337	481
MK kõik asjad TVK läbitud	223	206	230	282	385
TVK otsused	51	43	50	49	33

Menetlusstatistikast ei nähtu, et TVK otsuste kvaliteediga oleks probleeme. Kui maakohtu sisulistest otsustest kaevatakse töövaidlustes edasi ca 50%, siis maakohtusse pöördatakse sama töövaidlusasja läbivaatamiseks üksnes ca 15% TVK-s sisulise otsuseni jõudnud asjadest. Selle ainus põhjus ei pruugi olla siiski maakohtu lahendite kehvem kvaliteet. Maakohtu otsuste suurem edasikaebuse protsent võib olla selgitatav ka asjaoluga, et enamus maakohtutes lahendatud töövaidlusasjadest on juba nõ edasikaevatud⁴ TVK asjad. Ehk seal on menetlusosalised, kes on juba näidanud valmidust, mitte rahulduda tehtud otsusega ja kaevata asi edasi.

² Kui välja jätta tagaseljaotsused, kus asi lahendatakse ainult hagi pinnalt, oleks maakohtute menetlusaeg veelgi pikem.

³ <https://www.kohus.ee/dokumendid-ja-vormid/kohtute-menetlusstatistika>

⁴ TvLS § 58 lg 2 kohaselt ei saa TVK otsuse peale edasi kaevata, vaid maakohtusse tuleb esitada (hagi)avaldus sama töövaidluse uuesti läbivaatamiseks, mille tulemusena TVK otsus ei jõustu. Samas lahendite kvaliteedi analüüsi mõttes on see võrreldav otsuse edasikaebamisega, kuna sarnaselt maakohtu otsuse edasikaebamisele on avaldusega kohtusse pöördumise põhjuseks eelkõige rahulolematust TVK otsusega.

Küll aga võib pidada otsuste kvaliteedi näitajaks otsuste muutmata jätmise osakaalu. Asjades, milles pooled pöörduvad pärast TVK otsuse saamist kohtusse jõuab kohus TVK-ga samale tulemusele keskmiselt 67% juhtudest⁵, mis on oluliselt suurem osakaal, kui töövaidlusasjades tehtud maakohtu otsuste muutmata jätmise protsent apellatsioonimenetluses, mis on keskmiselt ca 53%. Seega ei mõjuta oluliselt lühem menetlusaeg negatiivselt TVK lahendite kvaliteeti. Üks põhjus TVK lahendite paremas kvaliteedis on TVK juhatajate suurem spetsialiseerumine võrreldes kohtunikega.

Tabel 4 (otsuste edasikaebamine)	2018	2019	2020	2021	2022
Apellatsioonimenetluses lahendatud asjad	77 (62% maakohtu otsustest)	64 (44%)	63 (58%)	62 (43%)	57 (42%)
TVK läbinud asjas kohtusse pöördumised	204 (14% TVK otsustest)	216 (13%)	240 (15%)	226 (18%)	155 (17%)
TVK otsuste tulemus kohtus (v.a kohtus TSO-ga lahendatud asjad)			68% muutmata/ 25% osaliselt muudetud/ 8% vastupidine lahend	63%/28%/9%	70%/24%/6%
MK otsuste tulemus apellatsioonimenetluses	45% muutmata/36% osaliselt muudetud/20% vastupidine lahend	61%/37%/2%	42%/44%/14%	53%/43%/4%	65%/30%/5%

Töövaidluste menetlemise kitsaskohad

1. TVK juhatajatega kohtumisel tõusetunud küsimused:

- TVK sõltumatuse (näivuse) küsimus – Probleem on TVK asumises Tööinspektsiooni juures. TVK-sse pöörduvad inimesed ei saa seetõttu alati aru, et tegemist on sõltumatu vaidlusi lahendava organiga. Seda võimendab asjaolu, et TI juures on ka töösuhte pooltele nõu andvad juristid, kelle arvamust peetakse ekslikult TVK-le siduvaks.

Probleemi lahendaks töövaidluste lahendamine kohtus. Samas oleks võimalik probleem lahendada ka TVK säilitamisel, luues selgema ja menetlusosalistele arusaadava piiri TI ja TVK vahele.

⁵ Tulenevalt eespool selgitatud TVK-st kohtusse pöördumise eripärale ei ole alati võimalik täie kindlusega öelda, kas kohus jõudis TVK-ga samale tulemusele või üksnes osaliselt samale tulemusele. Seega on siin arvud mõneti hinnangulised, kuid üldpildi saamiseks, peaks olema see piisav.

- Väga suur osa TVK-sse esitatud avaldustest on puudustega – üle 40%. Peamiselt on probleemid nõude sõnastamise, avalduse allkirjastamise ja tõendite esitamisega (sh tõlke puudumine). Sama probleem on maakohtusse esitatud avaldustel. Seejuures puudustega hagide osakaal asjades, mis ei ole TVK menetlust läbinud, on samuti üle 40%. TVK läbinud asjades 30% ja 40% vahel. See venitab oluliselt menetlust ja tekitab kohtule/TVK-le lisatööd, kuna avaldajale tuleb anda tähtaeg puuduse kõrvaldamiseks ning tuleb koostada puuduste kõrvaldamise määrus.

Tegemist on probleemiga, mille põhjus on inimeste vähesed teadmised. Probleem ilmselt süveneks, kui töövaidluste lahendamise kohtu alla viimisel oleksid hagile kõrgemad nõuded, kui praegu TVK avalduse esitamisel.

Lahenduseks võiks olla töötajate ja tööandjate teadlikkuse tõstmine tööõigust puudutavates küsimustes. Samuti võiks aidata probleemi lahendada näiteks kasutajasõbralik veebirakendus avalduse esitamiseks, mis koostatakse samm-sammult ning oma menetluses osalemiseks ja kulgu jälgimiseks, koostöös töötajate nõustamise laiendamisega ka töövaidlusavalduse koostamisele. Seda, kas olemasoleva TI nõustamisteenuse kaudu või mingil muul moel.

- TVK õigus välja nõuda tõendeid – Praegu saab TVK lahendada asja ainult poolte esitatud tõendite pinnalt. Erinevalt kohtust ei ole TVK-l võimalik nõuda menetlusvälistelt isikutelt tõendite esitamist. Samas nähtub statistikast, et TVK otsused on vaatamata sellele kvaliteetsed.

Töövaidluste viimisel kohtu alla probleem laheneks. Alternatiivselt oleks võimalik täiendada TvLS-s TVK õigusi.

- TVK-s puudub sisuliselt eelmenetlus ning ebaselge on TVK selgitamiskohustus (TvLS seda selgelt ei reguleeri, kuigi praktikas TVK-d selgitamiskohustust täidavad) – Ühelt poolt võimaldab eelmenetluse puudumine TVK-l asju kiiremini lahendada. Teisalt tekib menetluses probleeme sellest, et pooled esitavad mõnikord tõendeid ka alles kohtuistungil. Samuti võivad pooltel teadmatusel jääda TVK-s tõendid esitamata, mis toob kaasa, kas vale otsuse või vajaduse pöörduda kohtusse, kui pool saab tõendite esitamises vajadusest aru TVK otsusest.

Töövaidluste viimisel kohtu alla sõltuksid eelmenetluse reeglid loodavast menetlusseadusest. Olemasoleva olukorra säilitamisel võib mõelda sellele, kas võiks olla vaja TvLS-i selles osas täiendada.

- Veel töid TVK juhatajad välja probleeme infosüsteemiga, sh toimiku saatmisel kohtusse, koolituste puudumise, puudub võimalus teha avaldusele vastamata jätmisel tagaseljaotsus, võiks olla võimalik rohkem asju kirjalikus menetluses lahendada (rahaline piirmäär suurem, ka osad mitterahalised nõuded), avalduse tagasi võtmisel nõudest loobumisel ei peaks küsima vastaspoole seisukohta, kättetoimetamise võimalused võiksid olla laiemad, sh elektrooniline, otsuse tegemise aega võiks saada vajadusel pikendada (TVK juhataja haigus vms).

2. Kohtupraktika analüüsis ilmnenuid probleeme:

- Olukorras, kus TVK on avalduse rahuldanud ja kohtusse pöördub vastaspool, nõuavad kohtud sageli põhjendamatult hagi esitamist – TvLS § 58 lg 5 kohaselt tuleks üldjuhul lugeda hagiavalduseks TVK-le esitatud avaldus. Üksnes juhul, kui see ei vasta hagiavalduse nõuetele, tuleks nõuda eraldi hagi esitamist. Praktikast 2022. a esitatud avalduste puhul nõudis kohus uue hagi esitamist enam kui 70% juhtudest. Seejuures puudusid kohtumäärustes sageli põhjendused, milles seisnesid TVK avalduse puudused, või välja toodud puudused ei olnud

sellised, mis takistaksid hagi menetlemist (nt märkimata oli, kas hageja soovib suulist või kirjalikku menetlust). See pikendas põhjendamatuult maakohtu menetlust, tõi kaasa hagejale põhjendamatu lisakoormuse ning enam kui 10% juhtudest ei esitanud hageja hagi, mistõttu tema nõue jäi kohtus läbi vaatamata, st potentsiaalselt tema õigused kaitseta. Seda vaatamata sellele, et TVK oli tema nõude rahuldanud, st hageja nõue ei olnud ilmselt perspektiivitu.

- Probleemaatiline on kohtusse nõuete esitamine, mida TVK-le ei olnud esitatud – TvLS § 58 lg 3 kohaselt võib kohtusse esitada üksnes samad nõuded, mis esitati TVK-le. Samas tuleneb Riigikohtu praktikast⁶, et uute nõuete esitamine ei ole keelatud, vaid neid tuleb käsitada iseseisva hagina, mida saab liita TVK-st tulnud hagi menetlusse. Praktikast tekitab see segadust ning kohtud kohtlevad uusi nõudeid erinevalt, keeldudes kohati neid menetlemast.
- Probleemaatiline on TVK otsuste osaline vaidlustamine – TvLS § 58 lg 4 sõnastus ei erista TVK-le esitatud avalduse läbivaatamise ulatust sõltuvalt sellest, kas TVK rahuldab avalduse osaliselt või täielikult. Riigikohtu praktika⁷ kohaselt tuleks lähtuda eeldusest, et kohtusse pöördunud pool soovib vaidlustada TVK otsust üksnes osas, milles otsus tehti tema kahjuks. Seaduse ebamäärane sõnastus tekitab kohati siiski segadust kohtusse pöördujates ning ebaselgust, millises ulatuses kohus TVK-le esitatud avaldust läbi vaatab.

Tegemist on probleemidega, mis kaoksid töövaidluste üleviimisel kohtusse ära. Samas oleks võimalik muuta TvLS-i sätteid, mis reguleerivad TVK otsuse järgselt kohtusse pöördumist.

- Probleemiks on viimasel paaril aastal kasvanud töövaidluse menetluse kestus maakohtus, kus keskmine menetlusaeg ületab aastat ning enam kui suurel osal juhtudest järgneb ka apellatsioonimenetlus, kus nt 2022. a-l ületas keskmine menetlusaeg asjadel, mis jõudsid sisulise otsuseni 200 päeva.

Tegemist ei ole TVK menetlusest tingitud probleemiga, kuivõrd TVK läbinud asjade menetlus maakohtus on oluliselt kiirem kui TVK läbimata asjade menetlus. Probleemi võib aidata lahendada spetsiaalse kiirema menetluse loomine töövaidluste kohtumenetluses lahendamiseks.

Lahendusvariandid

Eeltoodust nähtub, et lihtsalt töövaidluste üleviimine kohtu alla, midagi kohtumenetluses muutmata, ei ole mõistlik lahendus, arvestades nii menetluse kestust, keerukust kui ka lahendite kvaliteeti. Seega saaks TVK menetluse alternatiivina oleks võimalik luua eraldi menetluseadustikuga spetsiaalne töövaidluste lahendamise kohtumenetlus, kus töövaidlusi lahendaks maakohtus töövaidluste lahendamisele spetsialiseerunud osakond.

Praegu on TVK-des 8 juhataja kohta (mis ei ole olnud alati kõik täidetud). Viimastel aastatel on vaidluste arv ligikaudu 2000 ja 3000 avalduse vahel aastas, st 250-375 avaldust ühe TVK juhataja kohta. Praeguse kohtute töökoormusmetoodika kohaselt on ühe töövaidlusasja lahendamise keskmine ajakulu kohtunikule 6,5 tundi. See teeb 2000 asja puhul 13 000 tundi aastas, so ca 8 kohtunikukoha normkoormus ning 3000 asja puhul vastavalt 19 500 tundi ja ca 12 kohtunikukoha normkoormus.

Hüpoteetiliselt võiks arvata, et TVK-des lahendatavad asjad on keskmiselt lihtsamad kohtutes lahendatavatest asjadest. Seega võib teoreetiliselt ühe asja lahendamise koormus kõigi töövaidluste

⁶ RKTkm 28.05.2008, 3-2-1-48-08, p 15.

⁷ RKTko 04.03.2015, 3-2-1-173-14, p-d 10-12.

kohtusse viimisel langeda. See on aga üksnes hüpoteetiline ja seda kokkuhoidu pole võimalik välja arvutada.

Kui vaadata võimaliku ressursikokkuhoiuna võimalust suunata osa vaidlusi maksekäsu kiirmenetlusse (MKM), siis aastatel 2018-2022 TVK-le esitatud avaldustest vähemalt 44% moodustasid avaldused, kus on üksnes rahaline nõue, st mida oleks põhimõtteliselt võimalik MKM-s lahendada. See statistika ei ole siiski täpne, kuna täiendavalt 21% avaldustest oli TVK statistikas kvalifitseeritud nimetusega „muu nõue“, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kui suure osa neist moodustavad rahalised nõuded. Seega on ilmselt üksnes rahaliste nõuete osakaal kusagil 50-60%. Samas on küsimus, miks peaksid pooled hagi esitamise asemel esitama MKM avalduse. Kui eesmärk on luua sama kiire, lihtne ja odav menetlus kui praegune TVK menetlus, siis on raske näha poolte jaoks MKM-l olulisi eeliseid hagimenetluse ees. Nimelt praegu on MKM eeliseks hagimenetluse ees eelkõige see, et seal on menetlus kiirem ja odavam kui hagimenetluses. TVK menetlus on aga samuti kiire ja tasuta. Samas kaasneb risk, et vastuväite esitamise korral on menetluse kestus MKM võrra pikem. Seega ei ole töövaidluse pooltel põhjust vaidluse lahendamiseks MKM-i pöörduda isegi, kui see neil võimalik oleks, mistõttu on raske näha selle abil olulist ressursikokkuhoidu.

Peamise ressursikokkuhoiu kohana saaks kõne alla tulla uue loodava menetluse lihtsus ja väiksem koormus kohtunikule. Samuti kohtunike suurem spetsialiseerumine. Ühe asja lahendamise keskmiselt ajakulult 6,5 tundi ei ole aga väga palju ruumi alla tulla. Näiteks Saksamaa töökohtutes oli 2020. a-l ühe kohtuniku kohta ca 459 asja⁸. Seega, kui saavutaksime sama efektiivsuse teeks see aastas 2000 asja puhul natuke üle 4 kohtunikukoha ja 3000 asja puhul ca 6,5 kohta. Samas tuleb arvestada, et Saksamaal laheneb ca 2/3 asjadest kompromissiga, mis on ca kolm korda rohkem kui hetkel Eesti töövaidluste puhul, ning sisuliste otsuste keskmine menetlusaeg on 7,8 kuud⁹, mis arvestades praegust TVK-de keskmist menetlusaega ei oleks ilmselt aktsepteeritav menetlusaeg.

Eeltoodust tulenevalt võiks kõne alla tulla kaks võimalikku lahendusvarianti, mille kohta küsiti ka seisukohti kohtutelt, töötajate ja tööandjate esindusorganisatsioonidelt ning teistelt sotsiaalministeeriumi 2022. a analüüsi koostamisele kaasatud osapooltelt.

A. Säilitada TVK-d praegusel kujul TI juures.

Kui *status quo* säilitada, võib TVK töö kitsaskohtade parandamiseks kaaluda näiteks järgmiseid muudatusi:

- TVK menetlusosaliste jaoks paremini eristada TI-st.
- Täpsustada ja optimeerida menetluse ülemineku regulatsiooni TVK-st maakohtusse.
- Kaaluda, kas suurendada TVK võimalusi tõendite kogumisel ja selgitamiskohustust. See võiks viia TVK menetluse kvaliteetsemaks, samas võiks menetlusaega pikendada.

8

https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Justizstatistiken/Personalbestand_ArbG.pdf?__blob=publicationFile&v=4;

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/Statistiken/Ergebnisse-Statistik-Arbeitsgerichtsbarkeit-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4

⁹ https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/arbeitsgerichte-2100280207004.pdf?__blob=publicationFile, lk 58.

- Viia sisse väiksemad menetluslikud muudatused eespool toodud probleemkohtade parandamiseks.

Lahenduse poolt räägib see, et pole vaja teha suuri ümberkorraldusi praegu suhteliselt hästi toimivas süsteemis. Risk, et midagi seetõttu ebaõnnestub ja tulemus on praegusest olukorrast halvem, on minimaalne.

B. Luua TVK asemel kohtutesse töövaidlustele spetsialiseerunud osakond ja tsiviilkohtumenetluse kõrvale eraldi lihtsam ja kiirem töövaidluste lahendamise menetlus.

Esialgne visand võimalikust töövaidluse menetlusest:

- Suuline menetlus
- Eelduslikult osalevad menetluses pooled ise, esindajakulusid ei hüvitata.
- Kasutajasõbralik veebirakendus kohtule avalduse esitamiseks, mis koostatakse samm-sammult, tagades vajadusel nõustamise avalduse esitamisel. Infosüsteem võimaldab pooltel efektiivselt menetluses osaleda ja selle kulgu jälgida.
- Kiiresti (ca 3 nädalat kuni kuu) pärast menetluse alustamist toimub esimene istung, kus suunatakse pooli kompromissile, selgitatakse välja vaidlusalused asjaolud.
- kompromissi saavutamata jätmise korral arutatakse asja sisuliselt või kui see pole võimalik, antakse vajadusel pooltele tähtaeg tõendite esitamiseks.
- Pärast tõendite esitamise tähtaja möödumist toimub istung, kus asi lahendatakse.
- Kohtunike spetsialiseerumine tagab lahendite kvaliteedi ja menetluse kiiruse.

Tööosakond:

- ca 8 kohtunikku
- 1-2 kohtujuristi
- Tööosakond asuks ühe maakohtu juures. Seega ei oleks vaja täiendavaid ressursse juhtimis- ja haldusstruktuurideks. Samas tuleks tagada võimalus kasutada istungiteks kõikide kohtute kohtumaju.

Eesmärk oleks:

- säilitada 90% töövaidlusasjadest TVK menetluse kiirus, samas ülejäänud asjades võiks menetlus olla, võrreldes praeguse maakohtu menetlusega kiirem.
- Säilitada menetluse odavus ja lihtsus.
- Suurendada kompromisside osakaalu.
- Kui töövaidluste lahendamine eraldi tööosakonnas on edukas, võiks see olla eeskujuks, mida saaks rakendada ka teistele selleks sobivatele tsiviilkohtumenetluses menetletavatele asjade liikidele, et muuta nende menetlemine kiiremaks ja efektiivsemaks ja säästa seeläbi kohtute ressursse.

Lahenduse kasuks räägib see, et õnnestumise korral kiireneks oluliselt nende asjade menetlus, mis praegu läbivad kohtumenetluse. Samas säiliks teistes asjades olulises osas praeguse TVK menetluse

lihtsus, kiirus ja odavus. Teine oluline positiivne külg on töövaidluste menetluse edukuse korral laiem mõju tsiviilkohtumenetluse efektiivsemaks muutmisel. Töövaidluste lahendamise menetluse eeskujul saaks pikemas perspektiivis muuta ka teiste menetlusliikide asjade lahendmise ajakulu ja kohtute töökoormust väiksemaks.

Lahenduse kahjuks räägib see, et vajalikud on olulised ümberkorraldused. Toimiva süsteemi muutmisega kaasneb alati teatud segadus ning risk, et midagi võib minna valesi. Samuti kaasneb ilmselt teatud kulude kasv, mis suuremas osas seisneb kohtunike ja TVK juhatajate töötasu vahes.

Tagasiside

Enamus vastanutest pooldas TVK säilitamist (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, Tööinspeksioon, Tartu Ülikool, Õiguskantsler, Tartu Maakohus, Viru Maakohus). Peamiselt oli argumendiks, et praegune TVK menetlus on toimiv ning vaidluste lahendamine kohtusse ei annaks lisandväärtust, vaid oleks täiendav kulu.

Tinglikult pooldasid TVK menetluse praegusel kujul kaotamist Riigikohus (RK) ja Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL). RK leidis, et lisaks kohtute töösakonna loomisele võiks TVK kujundada ümber lepitusorganiks. EAKL pooldab töökohtu loomist, kuid selle sisu kattub põhimõtteliselt plaanitud maakohtu töösakonnaga.

Kokkuvõtte esitatud seisukohtadest:

Variant A:

1. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

- TVK-de töös ei ole fundamentaalseid probleeme, mis tingiks reformi vajaduse.
- Töövaidluste lahendamise viimine maakohtusse ei aita muuta töövaidluste lahendamist kiiremaks, kvaliteetsemaks, lihtsamaks ega kuluefektiivsemaks, pigem vastupidi.

Ettepanekud:

- parandada töövaidluskomisjonide väljapoole nähtavat sõltumatust;
- kaaluda menetlusnormide täpsustamist;
- võiks olla TVK-s e-toimik;
- praeguste menetlusreeglite parem järgimine.

2. Eesti Tööandjate Keskliit

- praegune töövaidluskomisjonide süsteem on üldiselt hästi toimiv.

Probleemkohad:

- Menetlusse võetakse ebaselgete nõuetega avaldusi;
- TVK-l ei ole eelmenetlust, võimalust 3. isikutelt tõendeid välja nõuda;
- istungil esitatakse uusi asjaolusid, millele teine pool ei saa tõendatult vastu vaielda;
- rohkem võimalusi lahendada vaidlus kirjalikus menetluses;
- suurendada võimalust kompromisside sõlmimiseks.

3. Tööinspeksioon/TVK juhatajad

- TVK menetlus on odavam;
- pooled eelistavad TVK menetlust;
- menetlus kiirem ja lihtsam;

Ettepanekud:

- Sõltumatus
 - o ruumikorralduse muutmine, et vaidlusi ei lahendataks TI ruumides;
 - o TVK-l eraldi sümbolika;
 - o Eraldi veebileht.
- Luua eelmenetlus, nõ sissejuhatav istung, kus
 - o suunata pooli kompromissile ja tutvustada lepitusmenetluse võimalust;
 - o võimaldada avalduse puuduste täpsustamist;
 - o selgitada tõendamiskoormust.

4. Tartu Ülikool

- töövaidluste lahendamise viimisel üksnes kohtusse ei ole märkimisväärset lisandväärtust, kuid tekib täiendav kulu;
- vaidluste lahendamine kohtus võib hirmutada töötajaid mitte ilma esindajata kohtusse pöörduma, kuna kohtumenetlus on/paistab formaalsem;
- vajalik tagada tööandjate ja töötajate esindajate olemasolu;
- töösakonna loomisel kaasneb ka ümberkorralduste kulu.

5. Tartu Maakohus

- TVK-de kaotamine ja töövaidluste lahendamiseks maakohtutes eraldi osakonna loomine, on ebamõistlik ja kulukas. Ei selgu konkreetselt, milline oleks kohtute antav lisandväärtus;
- TVK otsused on kvaliteetsed ja hästi põhjendatud;
- küsitav, kas kohtunike nii kitsas spetsialiseerumine on hea;
- kohtunike töökoormus võib pakutud lahenduses olla alahinnatud.

Ettepanekud:

- TVK menetluse kitsaskohad on võimalik kõrvaldada seadusemuudatustega;
- Vaadata üle TVK-le avalduse esitamise näidisvorm;

6. Viru Maakohus

- ei peaks lõhkuma menetlust, mis töötab ja pigem võiks mõelda, kuidas töötavat süsteemi veel paremaks teha.

Variant B:

1. Eesti Ametiühingute Keskliit

- Võiks olla töökohus, kus jätkavad senised TVK juhatajad ning on töötajate ja tööandjate esindajatest kaasistujad

Probleemkohad:

- töövaidlusavalduste madal kvaliteet;
- töövaidluste menetlemine neljas kohtuastmes;
- asja algusest peale läbivaatamine maakohtus tekitab töötajates segadust;
- kutsehaigust ja -õnnetustega seotud nõuded on üksnes üldkohtus, mis tekitab töötajatele raskusi;

Ettepanekud:

- tõlgiteenus ja abi töövaidlusavalduse koostamisel;
- eelmenetlus TVK-s;
- TVK otsuste edasikaebamine otse ringkonnakohtusse.

2. Riigikohus

- TVK menetluse kooskõla PS-ga on küsitav ja vajaks analüüsimist.

Ettepanek:

- Muuta TVK-d lepitusorganiks ja luua kohtusse töösakond.

Töövaidluskomisjoni menetluse kooskõla PS §-ga 146

Arvestades Riigikohtu saadetud tagasisides tõstatatud küsimusi TVK menetluse kooskõla kohta põhiseadusega, on praeguses analüüsis asjakohane käsitleda ka seda küsimust.

PS § 146 esimese lause kohaselt õigust mõistab ainult kohus. Kohtud täidavad õigusemõistmise funktsiooni tsiviilkohtumenetluses eraõigussuhtest tuleneva vaidluse lahendamisel, halduskohtumenetluses avalik-õiguslikust suhtest tuleneva vaidluse lahendamisel ning kriminaal- ja väärteomenetluses süütegude menetlemisel.

Töövaidluskomisjon (TVK) lahendab töötaja ja tööandja vahelist töösuhtest, s.o eraõigussuhtest, tulenevat õigusvaidlust. Sisuliselt täidab TVK sellega tsiviilkohtumenetlusele sarnast õigusemõistmise funktsiooni, lahendades kahe eraõigussuhtes oleva isiku õigusvaidlust. Samas ei ole TVK puhul tegemist kohtuga, vaid täitevvõimu organiga. Küll aga saavad pooled olukorras, kus nad ei ole TVK otsusega rahul, pöörduda kohtusse.

Kas selline vaidluste lahendamine on kooskõlas PS § 146 I lausega sõltub sellest, kuidas PS § 146 tõlgendada. Kas viidatud sättest tuleneb kohtu monopol õigusemõistmiseks ja keeld luua muid organeid õigusemõistmise funktsiooni täitma?

Põhiseaduse kommenteeritud väljaannetes on asutud seisukohale, et puudub mõistlik põhjus tõlgendada PS § 146 esimest lauset viisil, et kõiki materiaalses mõttes õigusemõistmise ülesandeid peaks täitma ainult kohus. Oluline on see, et muude organite otsuste puhul on tagatud võimalus kohtusse pöörduda, st isikul realiseerida PS § 15 tulenevat põhiõigust. Kusjuures kohus on pädev tegema lõplikult siduva otsuse.¹⁰ Ka riigiõiguse õpikutes on väljendatud sama seisukohta, et PS § 146 nõuab üksnes seda, et kohus oleks lõplik otsustaja, kuid välistatud ei ole õigusemõistmine teiste organite poolt, eeldusel, et tagatud on võimalus pöörduda kohtusse¹¹. Samuti on leitud õigustust vaidluste lahendamisele TVK-s PS §-st 19 tulenevast privaatautonomiast¹². Seevastu tsiviilkohtumenetluse seadustiku kommentaarides on seatud vaidluskomisjonide tegevuse põhiseaduspärasus kahtluse alla, leides, et põhiseaduspärane ei ole õigusemõistmise funktsiooniga

¹⁰ Laidvee, J., Saarmets, V. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Sihtasutus Iuridicum 2020, § 146, kumm 15 ja 16 <https://pohiseadus.ee/sisu/3630>; Pikamäe, P. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022, § 146 kumm 4 <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/xiii-kohus-ss-146-153/ss-146-oigusemoistmise-pohialused>.

¹¹ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 154. Mõttus A. Riigiõigus Ülevaatekonspekt. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2007, lk 46.

¹² Jäätma, J.. Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? – Juridica 2016/2, lk 82.

organite loomine, millele ei laiene sõltumatuse ja erapooletuse garantiid. Samuti ei ole neis võimalik kontrollida kohaldatavate normide kooskõla PS-i ja EL-i õigusega.¹³

Riigikohtu praktikas on leitud riigihangete vaidlustuskomisjoni kohta tehtud lahendis, et teatud liiki haldusvaidluste lahendamise kohustuse panemine haldusorganile ei ole põhiseadusega vastuolus¹⁴. Väärteomenetluse kohta on Riigikohtu kriminaalkolleegium asunud samale seisukohale, nagu eelviidatud põhiseaduse kommentaarides – PS § 146 mõte ei seisne mitte selles, et eranditult iga õigusliku vaidluse peab lahendama kohtus, vaid koostoimes PS §-ga 15 peab see tagama, et isikul oleks võimalik oma subjektiivsete õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.¹⁵ Seega võib Riigikohtu praktikast järeldada, et õigusemõistmise välise pädevuse osas võimaldab PS § 146 õigust mõista ka muudel organitel peale kohtu, eeldusel, et selle menetluse menetlusosalistel on tagatud õigus pöörduda kohtusse. Samas sisemise pädevuse osas on Riigikohus pidanud põhiseadusevastaseks olukorda, kus esimeses kohtuastmes lahendab asja muu kohtuametnik kui kohtunik ning seda vaatamata sellele, et tagatud on lahendile kaebeõigus¹⁶.

Töövaidluskomisjonide menetluse PS-ga kooskõla poolt räägib ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 6 tõlgendamisel. Nimelt on EIK leidnud, et eraõiguslike vaidluste lahendamine organis, mis ei vasta erapooletu ja sõltumatu kohtu tunnustele ei ole EIÕK artikli 6 rikkumine, kui tagatud on võimalus, et nõuetekohane kohus vaatab asja täies mahus üle¹⁷. Kuigi EIÕK artikkel 6 käsitleb eelkõige kohtusse pöördumise põhiõigust, millele vastab rohkem PS § 15, on see siiski laiem sisaldab ka nõudeid kohtule, mis sisalduvad Eestis PS XIII peatükis, sh §-s 146. Samuti on kohtusse pöördumise õigus vahetult seotud PS §-ga 146, nagu on leitud ka eespool viidatud põhiseaduse kommentaarides ja Riigikohtu lahendites.

Seega kuigi PS § 146 tõlgendamise osas esineb erinevaid seisukohti, siis mõlemad põhiseaduse kommenteeritud väljaanded toetavad tõlgendust, mille kohaselt töövaidluste lahendamine töövaidluskomisjonis ei ole PS § 146 esimese lausega vastuolus. Ka Riigikohtu senine praktika on lubanud teatud õigusemõistmise välist pädevust anda kohtust väljaspool seisnevatele organitele, sh vaidlustuskomisjonidele. Seega võiks asuda seisukohale, et TVK menetlus ei ole põhiseadusega vastuolus.

Seda järeldust toetab ka pragmaatiline lähenemine. Nimelt on Eesti õigussüsteemis mitmeid sarnaseid juhte, kus väljaspool kohtumenetlust tegeletakse funktsionaalselt õigusemõistmisele sarnase tegevusega (nt kohtuvälise menetleja läbiviidud väärteomenetlus, haldusmenetluses vaidemenetlus). Tõlgendades PS § 146 selliselt, et igasugune õigusemõistmise monopol on üksnes kohtul, tooks see kaasa ka teiste õigusemõistmisega tegelevate institutsioonide tegevuse põhiseadusevastasuse. Tegemist oleks ebamõistliku tulemusega, mis nõuaks Eesti õigussüsteemi põhjalikku ümberkorraldamist ja suurendaks oluliselt kohtute töökoormust. Samas olukorras, kus vaidluste lahendamisel on igal juhul tagatud lõpptulemusena õigus pöörduda kohtusse, kui kohtuvälise vaidluse lahendamise organi otsus poolele ei meeldi, ei riiva nende organite olemasolu oluliselt poolte õigust pöörduda kohtusse ega seeläbi võimude lahususe põhimõtet.

¹³ Järvekülg, I., Kõve, V. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I I-V osa (§-d 1–305) Kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Juura, 2017, § 1 komm 3.3.4.

¹⁴ RKÜKo 8.06.2009 3-4-1-7-08, p 31.

¹⁵ RKKm 03.04.2006, 3-1-1-1-06, p 11.

¹⁶ RKÜKo 04.02.2014, 3-4-1-29-13; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13;

¹⁷ nt EIKo 25.09.2018, *Denisov vs Ukraina*, p 65.

Kokkuvõte

TVK menetlus on praegu võrreldes kohtumenetlusega menetlusosaliste jaoks oluliselt kiirem. Töösuhte pooled on TVK menetluse omaks võtnud, mille tulemusena suur enamus töövaidlusi saab lahenduse TVK-s ja ei jõua kohtusse. Sellega aitab TVK oluliselt kohtute töökoormust vähendada. Ka TVK otsuste kvaliteet ei ole võrreldes maakohtu otsustega töövaidlusasjades halvem. Valdavas osas asjades, milles pooled pöörduvad TVK menetluse järel kohtusse jõuab kohus TVK-ga samale tulemusele. Arvestades praegust maakohtute lahendatavate töövaidluste keskmist menetlusaega ja TVK-s lahendatavate töövaidluste suurt hulka, ei oleks lihtsalt TVK-de kaotamine ja kõigi töövaidluste suunamine praegusesse kohtusüsteemi mõeldav.

Põhimõtteliselt oleks võimalik luua eraldi menetlusseadustikuga spetsiaalne töövaidluste lahendamise kohtumenetlus, kus töövaidlusi lahendaks maakohtu töövaidluste lahendamisele spetsialiseerunud osakond. Sellega võiks olla võimalik vältida praegust töövaidluste neljaastmelist menetlust, kus kolme kohtuastme ees on ka TVK menetlus, ning lühendada praegu kohtusse jõudvate töövaidlusasjade menetlusaega. Samas on raske näha, kuidas oleks võimalik luua oluliselt kiirem ja menetlusosalistele lihtsam menetlus kui praegune TVK menetlus. Samuti tooks see kaasa riigile mõningaid täiendavaid kulusid.

TVK-de kaotamist ei pooldanud enamuse tagasisidet andnud organisatsioone. Üldiselt oldi seisukohal, et olukorras, kus TVK menetlus on toimiv ning sellel ei ole fundamentaalseid probleeme, ei ole põhjust olemasolevat süsteemi lõhkuda. Need seisukohad on kooskõlas analüüsi tulemustega.

Samuti võiks asuda seisukohale, et TVK menetlus ei ole vastuolus PS §-ga 146. Nii õiguskirjandusest kui ka Riigikohtu praktikast võib järeldada, et olukorras, kus pooltel on tagatud õigus TVK otsusega mittenõustumisel kohtusse pöörduda ning kohus vaatab sel juhul töövaidluse tervikuna läbi, ei ole kohtu PS §-st 146 tulenevat õigusemõistmise monopoli rikutud.

Eeltoodust tulenevalt on analüüsi ettepanekuks jätkata töövaidluste lahendamisel senise TVK mudeliga. Analüüsis avaldunud kitsaskohti TVK menetluses saab parandada nii organisatsiooniliste meetmetega, suurendades TVK-de väljapoole nähtavat sõltumatust, kui ka muutes TvLS-i menetlusnorme kõrvaldamaks analüüsi käigus ilmnunud kitsaskohti töövaidluste menetluses.

Koostaja:

Vahur-Peeter Liin

nõunik