

# ISESEISVA OTSUSTUSPÄDEVUSEGA TÖÖTAJA KATEGOORIA KASUTUSELEVÕTMINE EESTIS

**Maarja Laansalu**

**Tartu Ülikooli õigusteaduskonna I aasta magistrant**

Tehnoloogia kiire areng ja interneti laialdane kasutamine loovad võimalusi uute töövormide (kaugtöö<sup>1</sup>, IKT-põhine mobiilne töö<sup>2</sup>) tekkeks. Kaasaegsed töötamise vormid on põhjustanud tööõiguslase regulatsiooni muutmise vajaduse, kuna staatilised reeglid töösuhetes pärsivad uute töökohtade loomist ning tööjõu pakkumist. Sotsiaalministeeriumis välja töötatud töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuses<sup>3</sup> (TLS ja TTOS VTK) on leitud, et seadus peaks sisaldama iseseisva otsustuspädevusega töötaja instituuti, kuigi mõistet „iseseisvat otsustuspädevust omav töötaja“ kasutati ka kuni 2009 kehtinud töö- ja puhkeaja seaduses<sup>4</sup> (TPS § 1 lg 3 p 1). Kuna TLS ja TTOS VTK-s nähakse ette õigus teha iseseisva otsustuspädevusega töötaja puhul erand töö- ja puhkeaja arvestuses, st töö- ja puhkeaja pikkust ei mõõdetata või ei määrata eelnevalt kindlaks või selle määravad töötajad ise, uuritakse artiklis iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõistet ning mõningaid töölepingu seaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse kohaldamisalaga seotud probleeme.

Euroopa Liidu direktiivi tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (2003/88/EÜ<sup>5</sup>) art 17 lg 1 kohaselt on iseseisva töötaja staatus töötajatel, kelle tööaja pikkust tõise tegevuse konkreetsete omaduste tõttu ei mõõdetata või ei määrata eelnevalt kindlaks või kui selle määravad töötajad ise.<sup>6</sup> TPS-is kuni 2009 kehtinud redaktsioonis kasutati iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõistet § 1 lg-s 3, mille kohaselt võis jätta kohaldamata teatud TPS sätted töötajate suhtes, kes 1) omasid iseseisvat otsustuspädevust ning vastavalt töölepingule või ametiasutuse

<sup>1</sup> Kui tööandja ja töötaja lepivad kokku, et töötaja teeb tööd, mida tavapärastel tehakse tööandja ettevõttes, väljaspool töö tegemise kohta, sealhulgas töötaja elukohas (kaugtöö). Allikas: TLS § 6 lg 4.

<sup>2</sup> Infotehnoloogiliste vahendite abil tehtavat tööd, mida tehakse kas pidevalt või osalise ajaga väljaspool tööandja ruume. Allikas: Vallistu, J., Erikson, M., Eljas-Taal, K., Tappel, R., Ratnik, H., Nausedaite, R., Aksel, M., Pruks, P. Analüüs „Tuleviku töö – uued suunad ja lahendused“ 14.05.2017. Arvutivõrgus: [https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/tuleviku\\_too\\_lopparuanne.pdf](https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/tuleviku_too_lopparuanne.pdf) (26.10.2018), lk 26.

<sup>3</sup> Töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/021ab3f8-eaf9-4bc8-aeb4-77b3d904cdd4#ToXeuQMB> (26.10.2018). Edaspidi TLS ja TTOS VTK.

<sup>4</sup> Töö- ja puhkeaja seadus. Kehtis 24.01.2001 kuni 01.07.2009.

<sup>5</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELTL 299, lk 9–19 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 381–391).

<sup>6</sup> Direktiivi vastuvõtmisele järgnenud Euroopa Komisjoni aruandes tööaja direktiivi rakendamise kohta leiti, et EL direktiivi 2003/88/EÜ art-s 17 lg 1 toodud erandi kohaldamisala ei ole piisavalt ühetaoliselt määratletav ja riikide praktika on siin erinev. Vt täpsemalt Euroopa Komisjon. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele direktiivi 2003/88/EÜ (tööaja direktiivi) rakendamise kohta liikmesriikides. SEK(2010) 1611 lõplik, lk 9. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0802&from=EN> (16.01.2019).

põhimäärusele määratlesid ise oma töötaja, kusjuures nende tööaega ei määratletud otseselt ega kaudselt töötaja ühepoolse otsuse või poolte kokkuleppega, või 2) viisid kiriklikes ühendustes läbi usulisi talitusi ja teenistusi.

TPS §-s 1 sätestatud erandi alla kuuluvaid töötajaid määratleti õiguskirjanduses kui töötajaid, kellel oli tööülesannete täitmisel iseseisev otsustuspädevus ning kes vastavalt töölepingule määratlesid ise oma töötaja.<sup>7</sup> TPS § 3 lg 1 kommentaarides leiti samas, et kuigi nendele töötajatele ei kohaldunud töö- ja puhkeaja regulatsiooni teatud TPS-i sätted, tuli neil oma töölepingulisi kohustusi täita õigel ajal vastavalt kokkuleppele.<sup>8</sup> Analüüsides õiguspraktikat ning tänaseid tööturu vajadusi, asus Tööinspeksioon seisukohale, et olemasolev iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste peaks olema juba seaduses võimalikult täpselt määratletud.<sup>9</sup>

Autori arvates on olemasoleva õiguskirjanduse ja kohtupraktika pinnalt võimalik iseseisva otsustuspädevusega töötajana defineerida töötaja, kellele tema töö spetsiifiliste omaduste tõttu, arvestades tööohutuse ja töökaitse üldisi põhimõtteid, võib jätta kohaldamata töö- ja puhkeaja regulatsiooni tervikuna. Euroopa Liidu Kohtu lahendis C-484/04 komisjon vs United Kingdom rõhutatakse, et direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 erand laieneb üksnes neile töötajatele, kelle tööaega tervikuna ei mõodeta või ei määrata eelnevalt kindlaks või kes määravad selle ise.<sup>10</sup> Sellest lähtuvalt on käesoleva artikli autor seisukohal, et mõistlik oleks iseseisva otsustuspädevusega töötaja rakendamisel ka direktiiv 2003/88/EÜ art-st 6 tulenev regulatsioon siiski tervikuna kohaldamata jätta.

Nii oligi TPS-i eelnõu algteksti § 1 lg-s 3 sätestatud, et TPS-i tervikuna ei kohaldata selliste töötajate suhtes, kes korraldavad alluvate tööd või ei saa töö iseloomu tõttu kinni pidada üldisest tööaja korraldusest.<sup>11</sup> Esimese muudatusettepanekuga soovitati lõikele 3 kaht eraldi punkti, lisades juba olemasolevale juurde punkti 2 all „vastavalt töölepingule määravad ise oma töötaja“. Teise muutmissetpanekuga lisati lõikele juurde uus punkt sõnastuses „viivad kiriklikes ühendustes läbi usulisi talitusi ja teenistusi“. Seaduse eelnõu lõppteksti jäi lõige 3 kahe punktiga ning samuti piiritleti kindlad TPS-i paragrahvid, mis sellele töötajate kategooriale võisid kohaldamata jätta. Samuti sätestati TPS § 1 lg-s 4, et iseseisva otsustuspädevusega töötajale

<sup>7</sup> Muda, M., Orgo, I-M., Tavits, G., Treier, T. Tööõigus. Loengud. Tallinn: Juura, 2008, lk 152.

<sup>8</sup> Vt Muda, M., Orgo, I-M., Rohtla, T., Siigur, H., Toomla, H., Tropp, M., Vahtra, K., Vallisaar, H. Töö- ja puhkeaja seaduse kommentaarid. Tööõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn: Äripäev. Käsiraamatute kirjastus, 2005, lk 269.

<sup>9</sup> Vt täpsemalt Tööinspeksioon. Arvamus töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse osas. Arvutivõrgus: [https://intra.ti.ee/?page=pub\\_list\\_dynobj&desktop=10005&tid=97020](https://intra.ti.ee/?page=pub_list_dynobj&desktop=10005&tid=97020) (23.01.2019), nr 1.1-7/1336-1.

<sup>10</sup> EKo C-484/04, 07.09.2006, komisjon vs United Kingdom.

<sup>11</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 471 SE. Arvutivõrgus: <https://m riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8d0a8432-5894-3dbe-a65d-55456cbf337a/Vabariigi%20Valitsuse%20algatatud%20t%C3%B6%20ja%20puhkeaja%20seaduse%20eeln%C3%B5u> (23.02.2019).

kohaldatakse tööohutuse ja tervishoiu üldisi nõudeid, ning TPS § 1 lg-s 5, et tööandja peab nimetatud töötajate kohta eraldi arvestust pidama. Võrreldes TPS algtekstiga, jäeti välja Vabariigi Valitsuse kohustus kehtestada konkreetsete ametikohtade ja tööde loetelu iseseisva otsustuspädevusega töötajatele. Kehtivuse aja jooksul ei muudetud kordagi TPS-i § 1 lg 3, lg 4 ega lg 5 sätteid. Esmalt tuleb iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste sisustamise analüüsimisel uurida, milliste tööülesannete täitmise puhul saab rääkida iseseisvast otsustuspädevusest.

EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg-st 1 tulenevalt on töötajad, kelle tööaja pikkuse otsustavad töötajad ise või kui seda lähtuvalt tööalase tegevuse konkreetsetest omadustest ei mõõdata või ei määrata eelnevalt kindlaks, järgmiselt liigitatavad: a) tegevjuhid või muud iseseisva otsustamisõigusega isikud; b) peresisesed abitöö tegijad; või c) töötajad, kes täidavad oma ametikohustusi usutalituses kirikutes või usukogukondades. Eestis on laialdasim kohaldamisala grupil a, mille all on „või muud iseseisva otsustamisõigusega isikud“. Euroopa Komisjon on leidnud, et gruppi a võivad kuuluda näiteks eksperdid või töösuhtes olevad vanemjuristid.<sup>12</sup> Eesti tööõiguslikes kirjanduses on loetud erandkategooriasse kuuluvaiks loominguilisi töötajaid (ajakirjanikke, näitlejaid), teadusasutuste töötajaid, kodus töötavaid isikuid.<sup>13</sup> EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 grupis a on nimetatud ka tegevjuhtide<sup>14</sup> kategooria. Peresise abitöö tegijate kategooriat (gruppi b kuuluvaid töötajaid) on selgitanud kohtujurist M. Wathelet kohtuasjas C-175/16:<sup>15</sup> erandi puhul ei ole töötaja ja tööandja vahelised suhted üksnes kutsealased. „Kuid suhe, mis perevanemate asendajatel on tööandjaga, ei ole perekondlik.“<sup>16</sup> Eestis võivad peresise abitöö tegijate kategooriasse kuuluda pereettevõtetes abitöödel töötavad pereliikmed põllumajanduses, majutuses, teeninduses ning turisminduses. Usutalitustel kirikutes või usukogukondades töötajate (grupi c) osatähtsus Eesti mõistes on väga väike.<sup>17</sup> Viimati mainitud töötajate kategooriat pole käesoleva artikli autori arvates vajalik uues redaktsioonis eraldi esile tuua, kuna grupp „muud iseseisva otsustamisõigusega isikud“ hõlmab ka seda töötajate kategooriat.

<sup>12</sup> Tõlgendav teatis, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT C 165, 24.05.2017 (edaspidi tõlgendav teatis), lk 45.

<sup>13</sup> Muda, M., Orgo, I-M., Rohtla, T., Siigur, H., Toomla, H., Tropp, M., Vahtra, K., Vallisaar, H. Töö- ja puhkeaja seaduse kommentaarid. Tööõigus. Näidised ja kommentaarid. Tallinn: Äripäev. Käsiraamatute kirjastus, 2005, lk 269.

<sup>14</sup> Statistikaameti 2014. aasta andmete kohaselt on juhtide keskmine arv 41 854, mis moodustab töötajate keskmisest üldarvust 459 815 protsentuaalselt 9,10%. Allikas: PA633: Hours of work and average gross hourly earnings of full-time and part-time employees by sex and occupation, October. Arvutivõrgus: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=PA633> (21.01.2019).

<sup>15</sup> EKO C-175/16, 06.04.2017, *Hannele Hälvä jt vs SOS-Lapsikylä ry*, kohtujurist M. Wathelet ettepanek.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Statistikaameti teabenõu kohaselt on statistika kogutud majahoidjate ametiala kohta, kuhu alla kuulub ka kirikuteener. Kuna majahoidjate arv 2014. aastal oli 1829 ja osa neist olid kirikuteenerid, siis on viimaste osatähtsus Eestis kaduvväike, jäädes tugevasti alla 0,4%. Allikas: PA633: Hours of work and average gross hourly earnings of full-time and part-time employees by sex and occupation, October. Arvutivõrgus: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=PA633> (21.01.2019).

Vastavalt tõlgendavale teatisele<sup>18</sup> on erandi tegemine võimalus, st erandit ei kohaldata automaatselt, mis tähendab, et erandid ei piirdu vaid EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg-s 1 nimetatud kolme liiki töötajatega ning erandit ei kohaldata üldiselt terve töötajate kategooria suhtes. Erandi kohaldamist on selgitanud ka Euroopa Liidu Kohus lahendis C-428/09<sup>19</sup>, kus leitakse, et erandi ulatus on piiratud sellega, mis on rangelt vajalik nende eranditega kaitstavate huvide säilitamiseks.<sup>20</sup> Töö- ja puhkeaja erandi kohaldamist võib rakendada ainult siis, kui seeläbi ei halvene töötaja tööohutus- ja tervishoiualane kaitse, pidades silmas direktiivi 2003/88/EÜ eesmärki, milleks on töötajate ohutuse ja tervise kaitse.<sup>21</sup> Näiteks selgitab Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-428/09<sup>22</sup> direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 mõtet järgmiselt: töötajatele ei kohaldu töö- ja puhkeaja erand, kui töötajad ei saa ise otsustada oma töötundide arvu üle ning töötajad on kohustatud kindlaksmääratud ajal töökohal viibima.<sup>23</sup>

Seletuskirjas TPS eelnõu juurde<sup>24</sup> on loetud erandi alla kuuluvaiks juhtivaid töötajaid, ajakirjanikke ja usuorganisatsiooni töötajaid. Täiendavalt on arutelus TLS ja TTOS VTK üle nt advokatuur lugenud erandi alla programmeerijaid ja müügiagente<sup>25</sup>, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA) väikseid loomingulisi kollektiive (hobiteater)<sup>26</sup>, kultuuriministerium spordivaldkonna töötajaid jne.<sup>27</sup>

Iseseisva otsustuspädevusega töötajate kategooriad võib eelnevat arvestades autori arvates jagada järgmiselt: 1) juhtivad töötajad: tegevjuhid, allüksuste juhid, muud juhtivad töötajad; 2) kaugtööd tegevad töötajad: kodus töötavad isikud, näiteks raamatupidajad ja tõlkijad; IKT-põhist mobiilset tööd tegevad isikud, näiteks programmeerijad; muud kaugtööd tegevad isikud, näiteks müügiagendid; 3) vaimset ja loomingulist tööd tegevad töötajad, näiteks eksperdid, vanemjuristid, ajakirjanikud, näitlejad, uurimis- ja teadusasutuste töötajad, kõrgkoolide õppejõud; 4) muud iseseisva otsustamisõigusega isikud, näiteks usuorganisatsioonide töötajad ning muud töötajad, kelle töö- ja puhkeajaga töö konkreetsete omaduste tõttu ei mõõdeta või ei määrata eelnevalt kindlaks või kui selle määravad töötajad ise.

---

<sup>18</sup> I osa D alaosa.

<sup>19</sup> EKo C-428/09, 14.10.2010, *Union syndicale Solidaires Isère*.

<sup>20</sup> EKO C-151/02, 09.09.2003, *Jaeger*.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> EKO C-428/09, 14.10.2010, *Union syndicale Solidaires Isère*.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> E-kiri Riigikogu Kantseleist tonu.kaljumae@riigikogu.ee Maarja Laansalule maarjaku@gmail.com, 25.02.2019 (kiri autori valduses).

<sup>25</sup> E-kiri Sotsiaalministeeriumilt Eva.Poldis@sm.ee Maarja Laansalule maarjaku@gmail.com, 20.02.2019 (kiri autori valduses).

<sup>26</sup> Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon. EVEA (Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon) seisukohad töölepingu seaduse (edaspidi TLS) ja tervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi TTOS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele. – <https://evea.ee/wp-content/uploads/2018/09/EVEA-seisukohad-sotsiaalministeeriumile.06.09.18.pdf> (26.10.2018).

<sup>27</sup> Andmed põhinevad e-kirjal, mille on saatnud Sotsiaalministeeriumi ametnik Eva Poldis artikli autorile Maarja Laansalule 20.02.2019 (kiri autori valduses).

Töötaja suureneva autonoomiaga on seotud ka rida riske. Sobivate töötingimuste loomine ja seaduse nõuete täitmise järgimine muutub tööd andva isiku jaoks üha keerulisemaks, kui töötaja töötab endale sobival ajal ja sobivas kohas.<sup>28</sup> Tõlgendava teatise<sup>29</sup> kohaselt on iseseisva otsustuspädevusega töötaja instituut alus töö paindlikumale korraldusele ja uute töövormide rakendamisele, nagu on leidnud EVEA (märkides instituudi kasutuselevõtmise tähtsust eelkõige MTÜ-dele ja mikroettevõtetele)<sup>30</sup>, Eesti Puuetega Inimeste Koda MTÜ (EPIKoda) (rõhutades erandi regulatsiooniga kaasnevaid paremaid võimalusi puuetega inimeste kaasamiseks tööjõuturule)<sup>31</sup> ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (nimetades instituudi tähtsust seoses IKT-põhise kaugtöö tegemisega) oma seisukohtades TLS muutmissetepanekute suhtes.<sup>32</sup>

Eesti tööelu uuringus 2015. aastast on leitud, et töö autonoomia suurenemine mõjub positiivselt töötaja motivatsioonile, arendab loovat lähenemist tööle, vähendab tööstressi ning suurendab töö kvaliteeti.<sup>33</sup> Euroopa Komisjoni huvigruppide uuringutes on leitud, et autonoomia võimaldab töötajal parandada töö- ja eraelu tasakaalu.<sup>34</sup> Kirjanduses on samas leitud, et autonoomiaga kaasnedavad negatiivsed aspektid on töötaja pikenemine ning töötajate tervise ja ohutuse halvenemine.<sup>35</sup> Samuti on TLS ja TTOS VTK aruteludes väljendatud riske, mis seonduvad töötaja autonoomia suurenemisega. Näiteks on Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL) märkinud ületöötamise ja selle tagajärjel tekkida võiva tervisekahjustuste ohtu<sup>36</sup>, EPIKoda on maininud töö- ja puhkeaja piiride hägustumist ning riski ületöötamise tagajärjel põhjustatud krooniliste haiguste või kutsehaiguste tekkeks<sup>37</sup>, Eesti Personalijuhtimise Ühing (PARE) osutab töötajate läbipõlemisohule.<sup>38</sup>

<sup>28</sup> ILO. Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue. Arvutivõrgus: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_534205.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_534205.pdf) (31.01.2019).

<sup>29</sup> I osa A alaosa.

<sup>30</sup> Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon. EVEA (Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon) seisukohad töölepingu seaduse (edaspidi TLS) ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi TTOS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele. Arvutivõrgus: <https://evea.ee/wp-content/uploads/2018/09/EVEA-seisukohad-sotsiaalministeeriumile.06.09.18.pdf> (26.10.2018).

<sup>31</sup> E-kiri Sotsiaalministeeriumilt Eva.Poldis@sm.ee Maarja Laansalule maarjaku@gmail.com, 20.02.2019 (kiri autori valduses).

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Vt täpsemalt Eesti tööelu-uuring 2015. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2017, lk 8. Arvutivõrgus: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/eesti\\_toelu\\_uuring\\_2015.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/eesti_toelu_uuring_2015.pdf) (31.01.2019).

<sup>34</sup> Seisukohad, mille avaldas Euroopa Komisjon 2016. aastal algatatud konsultatsiooni käigus. Konsultatsioon käsitles Euroopa sotsiaalõiguste sammast ning selles osalesid ELi institutsioonid, liikmesriigid, sotsiaalpartnerid, kodanikuühiskonna esindajad ja kodanikud. Tegemist on vastusega küsimustele, mis puudutasid uusi töövorme, tervist ja ohutust ning tööaega. Vt täpsemalt tõlgendav teatis, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT C 165, 24.05.2017, p A, lk 5.

<sup>35</sup> Mandl, I., Curtarelli, M., Riso, S., Vargas, O., Gerogiannis, E. Eurofound (2015). New forms of employment. Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp 138–139.

<sup>36</sup> E-kiri Sotsiaalministeeriumilt Eva.Poldis@sm.ee Maarja Laansalule maarjaku@gmail.com, 20.02.2019 (kiri autori valduses).

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, mille ratifitseerimisega 2000. aastal on Eesti tunnistanud ennast seotuks muu hulgas ka art 2 lg-ga 1, kohustab lepingupooli tagama vastuvõetava igapäevase ja -nädalase töötaja.<sup>39</sup> TLS ja TTOS VTK osutab töö- ja puhkeaja erandi lubamise võimalikule vastuolule Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta põhimõtetega, kuna erandist tulenev piiranguvaba tööaeg ja risk ülemäära pikkade tööpäevade tekkeks on vastuolus harta art 2 lg-s 1 sätestatuga.

Järgnevalt uuritakse artiklis, millised erandid tuleks Eesti õigusesse direktiivi ülevõtmisel kehtestada, kuivõrd EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 kohaselt on liikmesriikidel õigus teha iseseisva otsustuspädevusega töötajate puhul erandeid nõuetest, mis on kehtestatud igapäevase puhkuse, vaheaegade, iganädalase puhkeaja, maksimaalse iganädalase töötaja, öötöö pikkuse ning võrdlusperioodide suhtes. See tähendab enam paindlikkust töösuhetes, kuivõrd töö- ja puhkeaja regulatsiooni lubatakse teatud töötajate kategooriate osas kohaldada ainult osaliselt või jäetakse need tervikuna kohaldamata. Nii on Euroopa Liidu Kohus rõhutanud, et töö- ja puhkeaja sätteid ei kohaldata iseseisva otsustuspädevusega töötaja puhul tervikuna, st kohaldamata võib jätta kõik töö- ja puhkeaja arvestust puudutavad sätted, mitte ainult teatud töö- ja puhkeaja sätted.<sup>40</sup> Töö- ja puhkeaja reeglite kohaldamata jätmist õigustavad eelkõige sellised töövormid, kus tööandjal on raskendatud või võimatu kontrollida töö- ja puhkeaja piirangutest kinnipidamist.<sup>41</sup> TLS ja TTOS VTK järgi on erandite kehtestamine võimalik nõuetest, mis puudutavad igapäevast puhkeaga, tööpäevisesiseid vaheaegu, öötööd, iganädalast puhkeaga, summeerimisperioode ja maksimaalset iganädalast tööaega. Lisaks võiks töötaja kokkuleppe üles öelda kahenädalase etteteatamisega tingimusel, et sarnane võimalus antakse ka tööandjale.<sup>42</sup> Kokkuleppe ülesütlemise õigus lühema etteteatamistähtajaga tagab töölepingu poolte võrdse kohtlemise.<sup>43</sup>

Tõlgendava teatise<sup>44</sup> kohaselt on **maksimaalse töötaja** sätete eesmärk tagada kõigi töötajate tervise ja turvalisuse kaitse. EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 kohaselt on õigus töötaja erandi rakendamisel art 6 sätteid mitte kohaldada. EL direktiivi 2003/88/EÜ art-st 6 tuleneb, et seitsmepäevase ajavahemiku jooksul tuleb tagada, et keskmine töötaja pikkus, kaasa arvatud

<sup>39</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

<sup>40</sup> EKo C-484/04, 07.09.2006, *komisjon vs United Kingdom*.

<sup>41</sup> Vt selle kohta täpsemalt Davulis, T. *Labour law reforms in Eastern and Western Europe*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2017, p 295.

<sup>42</sup> Toodud seisukoha kohta täpsemalt vt Tops, I. *Paindlikud töösuhetud oleksid kasulikud nii töötajale kui ka tööandjale*. – Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Teataja 9/2018, lk 10.

<sup>43</sup> Võrdse kohtlemise tagamise olulisust on rõhutanud nt Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Vt Arvamuse esitamine töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2018-09/06%2009%202018%20paindlikud%20t%C3%B6%C3%B6suhted.pdf> (26.10.2018).

<sup>44</sup> VI osa.

ületunnitöö, ei ületaks 48 tundi. Euroopa Komisjon on tõlgendavas teatises määratlenud tööaega kui aega, mille jooksul töötaja teeb tööd, töötaja on tööandja käsutuses ning töötaja tegutseb või täidab oma kohustusi.<sup>45</sup> Euroopa Liidu Kohus on lahendis C-484/04 leidnud, et EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 erand laieneb üksnes neile töötajatele, kelle tööaega tervikuna ei mõõdeta või ei määrata eelnevalt kindlaks või kes määravad selle ise.<sup>46</sup>

Artikli autori arvates on otstarbekas iseseisva otsustuspädevusega töötaja rakendamisel EL direktiiv 2003/88/EÜ art-st 6 tulenev regulatsioon tervikuna kohaldamata jätta, kuna seeläbi jääb nädalasisene töö- ja puhkeaja planeerimine ja korraldamine töötaja autonoomsesse otsustuspädevusse. Töötajal on kõige otstarbekam oma nädalast töö- ja puhkeajaga planeerida, kuna tal on kõige parem ülevaade tehtava töö spetsiifikast ja iseenda isikuomadustest, mis võimaldab tal optimeerida töö- ja puhkeajaga operatiivselt vastavalt vajadusele.

TPS § 4 sätestas tööaja riikliku normina 40 tundi nädalas ja 8 tundi päevas. Säte kehtis erinevalt EL direktiivis 2003/88/EÜ ettenähtust. TPS-i erandi puhul võis kohaldamata jätta ületunnitööga seonduvad TPS §-d 7–9. Artikli autori arvates esineb siin vastuolu: ühest küljest kehtis erandi puhul edasi tööaja riiklik norm, et kaitsta töötajate tervist, teiselt poolt aga ületundide regulatsioon ei kohaldunud. TLS § 43 lg 1 järgi eeldatakse 40-tunnist tööaega seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ning lg-s 2 on sõnastatud eeldus, mille kohaselt töötab töötaja 8 tundi päevas. 2017. aastal ilmunud ülevaatlikus kogumikus Eesti õigusest on tööaega defineeritud järgmiselt: „Tööaeg on aeg, mil töötaja täidab kokkulepitud tööülesandeid. Tööandja on kohustatud pidama töötaja tööaja arvestust.“<sup>47</sup>

TLS ja TTOS VTK järgi võib töötaja erandi puhul maksimaalse iganädalase tööaja regulatsiooni kohaldamata jätta. Tööinspeksiooni arvamuses on leitud, et TLS ja TTOS VTK ei too välja ületunnitööga seotud regulatiivseid erisusi.<sup>48</sup> Artikli autori arvates ei ole ületunnitööga seotud regulatiivsete erisuste väljatoomine vajalik, sest juhul kui tööaega tervikuna ei arvestata, puudub vajadus ka ületundide fikseerimiseks.

**Igapäevane puhkeaeg** on oluline, et töötaja tervise hoidmise kaudu kindlustada tema püsiv töövõime ning tagada tööohutus. EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 võimaldab erandi puhul mitte kohaldada art 3 regulatsiooni. EL direktiivi 2003/88/EÜ art-s 3 on sätestatud, et

<sup>45</sup> *Ibid*, lk 16–17.

<sup>46</sup> EKo C-484/04, 07.09.2006, komisjon vs United Kingdom.

<sup>47</sup> Sootak, J. Õigus igapäevale. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura, 2017, lk 207.

<sup>48</sup> Tööinspeksioon. Arvamus töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse osas. – [https://intra.ti.ee/?page=pub\\_list\\_dynobj&desktop=10005&tid=97020](https://intra.ti.ee/?page=pub_list_dynobj&desktop=10005&tid=97020) (23.01.2019), nr 1.1-7/1336-1.

liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11-tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24-tunnise ajavahemiku kohta. Tõlgendava teatise<sup>49</sup> kohaselt tuleneb EL direktiivi 2003/88/EÜ art 2 p-st 1 puhkeaja mõiste, mille kohaselt on puhkeae iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg. Garanteeritud 11-tunnine puhkeae peab olema järjestikune. EL direktiivi 2003/88/EÜ art-s 3 igapäevase puhkeaja tagamise eesmärgi on sõnastanud EK lahendis C-151/02: tagada võimalus viibida töökeskkonnast väljaspool teatud arv järjestikuseid tunde, mis tööajale vahetult järgnedes võimaldavad töötajal lõõgastuda ja tööväsimusest puhata.<sup>50</sup>

TPS-i § 20 sätestas, et tööpäevade ja töövahetuste vahelise puhkeaja kestus peab olema vähemalt 11 järjestikust tundi. Kuni 2009. aastani kehtinud TPS § 1 lg 3 võimaldas erandi puhul § 20 kohaldamata jätta. TLS-s on igapäevase puhkeaja regulatsioon sätestatud § 51 lg-s 1, lugedes tühiseks kokkuleppe, mille puhul jääb töötajale 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 11 tundi järjestikust puhkeae. Viidatud sättest on tuletatud igapäevase puhkeaja pikkus, milleks on aeg kahe tööpäeva vahel ehk ühe tööpäeva lõpust kuni järgmise tööpäeva alguseni.<sup>51</sup> Kui tööandja ei võimalda töötajale seaduses ettenähtud igapäevast puhkeae, on tööinspektoril õigus teha tööandjale ettekirjutus, alustada väärteomenetlust ning kohaldada tema suhtes rahatrahvi (TLS § 115 ja § 126).<sup>52</sup> TLS ja TTOS VTK kohaselt võib erandi korral igapäevase puhkeaja regulatsiooni kohaldamata jätta. Tööandja ei ole enam kohustatud töötajale tagama 11 tundi järjestikust puhkeae, kuid töötaja peab saama piisavalt puhata ja tööandja ei tohi seda pahatahtlikult takistada. Selleks, et täita seaduse nõudeid, võiksid artikli autori arvates lepingupooled näiteks töölepingus kokku leppida ajavahemikud, millal töötaja ei pea olema tööandjale kättesaadav.

Igapäevase puhkeaja regulatsiooni mittekohaldumisega kaasneks töösuhtes suurem paindlikkus. Tööandja puhkeaja tagamise vastutus kanduks üle töötajale, kes saab ise oma igapäevast puhkeae planeerida. Praegu TLS-i regulatsioonis selline võimalus puudub, kuna tööandja on kohustatud tagama töötajale igapäevase puhkeaja, pidama tööaja arvestust ning vastutab selle eest. Samuti vabaneks tööandja kohustusest pidada arvestust töötaja igapäevase puhkeaja üle. Töötaja omakorda saaks tulenevalt autonoomsest otsustusvabadusest oma tööd paremini planeerida. Töötaja suurem otsustusvabadus on tihedas seoses töötaja

<sup>49</sup> V osa A alaosa.

<sup>50</sup> EKo C-151/02, 09.09.2003, *Jaeger*.

<sup>51</sup> Vt näiteks Puhkeae. Tööelu. (Veebilehte haldab Tööinspeksioon) <http://www.tooelu.ee/et/Alustavale-ettevotjale/Toosuhted/Too--ja-puhkeae/Puhkeae> (07.01.2019).

<sup>52</sup> Käärats, E., Treier, T., Suder, S., Pihl, M., Proos, M. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium. Tallinn: Juura 2013, lk 105.



vastutustundlikkuse suurenemisega enda tervise eest – töötaja peab suutma ise oma tööaega planeerida ja kasutada, juhindudes tervisekaitse normidest. **Tööpäevasiseste vaheaegade reguleerimisel** on EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 kohaselt liikmesriikidel õigus erandi puhul art 4 regulatsiooni mitte kohaldada. EL direktiivi 2003/88/EÜ art 4 on sõnastatud järgmiselt: „Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et igal töötajal, kelle tööpäeva pikkus ületab kuus tundi, on õigus puhkepausile, mille üksikasjad, kaasa arvatud kestus ja puhkepausi lubamise tingimused, kehtestatakse kas tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega või nende puudumise korral siseriiklike õigusaktidega.“ Tööpäevasiseselt võib ette näha erineva pikkusega vaheaegasid (puhkepause), pikem vaheaeg peab tagama töötajale piisavalt aega einestamiseks ja väikeseks puhkuseks, väiksemad aitavad töövõimet taastada, suurendades puhanuna töötamise produktiivsust. Vastavalt tõlgendavale teatisele<sup>53</sup> ei loeta puhkepause töötaja hulka.

Kuni 2009 kehtinud TPS § 16 lg 1 kohaselt oli tööandjal kohustus anda pärast neli tundi kestnud töötamist töötajale vaheaja puhkamiseks ja einetamiseks kestusega 30 minutist kuni 1 tunnini (TPS § 16 lg 2). TPS § 19 sisaldas regulatsiooni töötaja hulka arvatavatele muudele tööpäevasisestele vaheaegadele. Töötaja erandi rakendamisel võis need sätted kohaldamata jätta.

TLS-i kohaselt on töötaja kohustus järgida töötaja korraldust, sealhulgas ka tööpäevasiseseid vaheaegu tulenevalt TLS § 47 lg-st 1. Neid vaheaegu ei loeta üldjuhul töötajaks TLS § 47 lg 2 mõttes. Kuut tundi ületava töötamise puhul on töötaja kohustatud saama vähemalt 30 minutit tööpäevasisest vaheaega TLS-i § 47 lg 2 kohaselt. Vastavalt töölepingu seaduse selgitustele võib tööandja TLS § 47 lg 4 järgi aga töötaja korraldust ühepoolselt muuta.<sup>54</sup> TLS ja TTOS VTK kohaselt võib töötaja erandi puhul vaheaegade regulatsiooni kohaldamata jätta. Töötaja ei oleks enam kohustatud järgima tööandja töötajakorralduses fikseeritud vaheaegu, korraldades oma tööaega ise ning saaks paindlikult planeerida oma tööpäeva kavasse lõunapausi sõltumatult tööandja töötajakorraldusest. Töötajal on võimalik paremini hinnata tehtava töö iseloomule sobiva vaheaja tegemise vajadust ja arvestada seejuures ka enda individuaalseid isikuomadusi. Töötaja vabadus ise vaheaegu planeerida mõjub töötamise paindlikkusele positiivselt, võimaldades töötajal töö spetsiifikast lähtuvalt tööpäeva paremini kujundada.

<sup>53</sup> V osa B alaosa p 3.

<sup>54</sup> Käärats, E., Treier, T., Suder, S., Pihl, M., Proos, M. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium. Tallinn: Juura 2013, lk 99.

Töötajate **iganädalase puhkeaja regulatsioon** lähtub tõlgendava teatise<sup>55</sup> järgi eesmärgist kaitsta töötajate tervist ja ohutust. EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 võimaldab liikmesriikidel töötaja erandi puhul direktiivi art 5 mitte kohaldada. EL direktiivi 2003/88/EÜ art 5 sätestab: „Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 24-tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks artiklis 3 nimetatud 11-tunnisele igapäevasele puhkusele. Kui objektiivsed, tehnilised või töökorralduse tingimused seda eeldavad, võib kohaldada 24-tunnist minimaalset puhkeagea.“ Erandi tegemist võimaldas iganädalasest puhkeaja regulatsioonist ka TPS, mille § 21 lg 1 sätestas puhkepäevade arvu päevades nädala kohta. TLS § 52 lg 1 järgi tuleb töötajale üldjuhul võimaldada 48 tundi järjestikust puhkeagea seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, eelduslikult on iganädalane puhkeagea laupäev ja pühapäev TLS § 52 lg 3 järgi. TLS ja TTOS VTK kohaselt võib töötaja erandi korral iganädalase puhkeaja regulatsioon kohaldamata jätta. Töö iseloomust ja vajadusest sõltuvalt võib erandi rakendamisel töötaja võtta puhkepäevi ka muul ajal kui laupäeval ja pühapäeval. Globaalsetest töösuhetest tingituna võib olla otstarbekas puhkepäevade lükkamine argipäevadele. Erandist tulenevalt saaks seega töötaja ise paremini oma tööaegakatkestada, lisades töösuhtesse märkimisväärset paindlikkust.

Õiguskirjanduses on rõhutatud, et öösel on inimkeha tundlikum keskkonnahäirete ja teatavate koormavate töökorralduse vormide suhtes, mistõttu võib pikaajaline **öötöö** kahjustada töötaja tervist ja ohustada töökoha turvalisust.<sup>56</sup> EL direktiivi 2003/88/EÜ art 17 lg 1 võimaldab töötaja erandi puhul jätta kohaldamata art 8, mis reguleerib öötöö pikkust. Tõlgendava teatise<sup>57</sup> järgi on öötöö puhul inimkeha vastuvõtlikum tervisekahjustustele. Ööajal töötamise puhul on ka ohutuse ja tervise kaitse riskid suuremad. Erandi regulatsiooni kohaldamisel tuleb lähtuda töötajate tervise kaitse huvidest. Direktiivi art 8 järgi ei või tavaliselt keskmine öötöötajate töötundide arv 24-tunnise ajavahemiku jooksul ületada kaheksat tundi. TPS-i järgi oli öine aeg 22.00–6.00 (TPS § 11 lg 1). TPS lubas teha iseseisva otsustuspädevusega töötaja puhul erandi jätta ööaja regulatsioon kohaldamata. TLS § 50 lg 1 järgi loetakse öötöötajaks sellist isikut, kes töötab ööajal (TLS § 45 lg 1) vähemalt kolm tundi oma igapäevasest tööajast või vähemalt kolmandiku oma iga-aastasest tööajast. Töötada ei või enam kui keskmiselt kaheksa tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul seitsmepäevase arvestusperioodi kohta (TLS § 50 lg 1). Kui öötöötaja tervist mõjutab töökeskkonna ohutegur või töö iseloom, on absoluutne tööaja piirang kaheksa tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul TLS § 50 lg 2 järgi. TLS ja TTOS VTK kohaselt

<sup>55</sup> V osa alaosa C p 2.

<sup>56</sup> Blanpain, R. European Labour Law. The Netherlands: Kluwer Law International, 2014, p 751.

<sup>57</sup> VIII osa.

võib töötaja erandi korral öötöö regulatsioon kohaldamata jätta. Teatud töö iseloomust tulenevalt võib osutuda vajalikuks töötamine ööajal, näiteks suhtlemisel maadega, millega Eestil on suur ajavahe. Ööajal töötamine on õigustatud, kui see on põhjendatud töötaja enda isikuomadusest lähtuvalt. Kuna öötöö kahjustab tervist, peab töötaja võtma teadlikult suurema vastutuse oma tervise eest, arvestades öisest töötamisest tulenevaid riske töötervisele ja tööohutusele.

Kokkuvõtteks leiab artikli autor, et iseseisva otsustuspädevusega töötajana tuleks defineerida töötaja, kellele tema töö spetsiifiliste omaduste tõttu võib töö- ja puhkeaja regulatsiooni tervikuna jätta kohaldamata, järgides seejuures üldiste tööohutuse ja töökaitse nõuete täimist. Iseseisva otsustuspädevusega töötaja kategooria kasutuselevõtt Eestis lisab töösuhetesse märkimisväärset paindlikkust ja loob tugeva aluse uute töövormide laialdasemaks rakendamiseks. EL direktiiviga 2003/88/EÜ sätestatud õigus teha iseseisva otsustuspädevusega töötajate puhul erandeid töö- ja puhkeajaga reguleerivate normide kohaldamisel on vajalik nende töötajate puhul, kelle puhul töö- ja puhkeaja piirangutest kinnipidamist on tööandjal võimatu või raske kontrollida. Tegemist on olulise muudatusega, mis võimaldab iseseisva otsustuspädevusega töötajatel autonoomselt oma töö- ja puhkeajaga reguleerida, vabastada tööandjad kohustusest pidada arvestust ja teostada kontrolli töötajate töö- ja puhkeaja üle, suurendada töötajate vastutustundlikku suhtumist oma töö- ja puhkeaja planeerimisse ning tuua töösuhetesse vajalikku paindlikkust.