

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND

Eraõiguse osakond

Kätriin Männiste

**MIINIMUMPALGA REGULATSIOONI ÜHTLUSTAMINE EUROOPA LIIDUS JA  
SELLE MÕJU EESTI ÕIGUSELE**

Magistritöö

Juhendaja

Professor Merle Erikson

Tartu

2022

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. MIINIMUMPALK JA SELLE ÕIGUSLIK OLEMUS .....	9
1.1. Miinimumpalga mõiste .....	9
1.2. Õiguslik alus miinimumpalga reguleerimiseks Euroopa Liidus .....	12
1.2.1. Töötasu kui töötingimus .....	12
1.2.2. Töötasu reguleerimise piiramine .....	15
1.3. Miinimumpalga regulatsiooni isikuline kohaldamisala .....	18
1.4. Miinimumpalga kehtestamise viisid .....	23
2. SEADUSJÄRGNE MIINIMUMPALGA SÜSTEEM .....	28
2.1. Miinimumpalga piisavus .....	28
2.1.1. Miinimumpalga piisavuse tagamise kriteeriumid .....	28
2.1.2. Võrdlusväärtused miinimumpalga piisavuse hindamisel .....	31
2.2. Miinimumpalgast madalam palk .....	36
2.2.1. Miinimumpalga diferentseerimine .....	36
2.2.2. Mahaarvamised miinimumpalgast .....	40
2.3. Sotsiaalpartnerite kaasamine miinimumpalga kujundamisse ja ajakohastamisse .....	43
3. KOLLEKTIIVLEPINGUJÄRGNE MIINIMUMPALGA SÜSTEEM .....	47
3.1. Kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamine .....	47
3.2. Kollektiivlääbirääkimiste katvuse määr .....	51
KOKKUVÕTE .....	57

HARMONIZATION OF THE MINIMUM WAGE REGULATION IN THE EUROPEAN UNION AND ITS IMPACT ON ESTONIAN LAW Summary .....	64
LÜHENDID .....	70
KASUTATUD KIRJANDUS .....	71
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	78
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	80

## SISSEJUHATUS

Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon kuulutasid välja 2017. aastal Euroopa sotsiaalõiguste samba, mis sisaldab põhimõtteid, mille eesmärgiks on juhtida tugeva sotsiaalse Euroopa poole.<sup>1</sup> Õigus õiglasele palgale, mis võimaldab inimväärse elatustaseme, on sätestatud sotsiaalõiguste samba 6. põhimõttes. Samuti tulenevalt samba 6. põhimõttest, tagatakse piisav miinimumpalk töötaja kui ka tema perekonna vajaduste rahuldamiseks ning muuhulgas hoidutakse palgavaesusest.<sup>2</sup>

Kõigis liikmesriikides on olemas miinimumpalk, kas seadusjärgselt ja/või kollektiivlepingutega, kuid enamikus nendes on miinimumpalga piisavus ja selle poolt pakutav kaitse puudulik.<sup>3</sup> Seda kinnitab asjaolu, et vaesusriskis töötajate osakaal on suurenenud ning peaaegu iga kümnes töötaja kõikide Euroopa Liidu liikmesriikide seast on vaesuse ohus.<sup>4</sup> Tööturul toimunud struktuursed muutused, näiteks üleilmastumine, ebatüüpiliste töövormide arvu suurenemine ja digiteerimine, on toonud kaasa madalapalgaliste ja madala kvalifikatsiooniga töökohtade osakaalu suurenemise, kollektiivläbirääkimiste struktuuride nõrgenemise ning suurendanud palgavaesust ja palkade ebavõrdsust.<sup>5</sup> Samuti nähtuvad liikmesriikides drastilised erinevused miinimumpalga suurustes – 2022. aasta miinimumpalk Bulgaarias on 332 eurot, kuid Luksemburgis hoopis 2256 eurot.<sup>6</sup>

Luues liidu töötajatele ja ettevõtetele paremad töö- ja elutingimused, s.h ka piisava miinimumpalga, toob see kaasa suure kasu erinevates valdkondades. Piisav miinimumpalk aitab kaasa konkurentsi tagamisele, tootlikuse tõstmisele, majandusliku ja sotsiaalse progressi edendamisele kui ka soolise palgalõhe vähendamisele.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Euroopa Komisjon. Euroopa sotsiaalõiguste samm. – [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_et](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_et) (19.03.2022).

<sup>2</sup> Euroopa Komisjon. Euroopa sotsiaalõiguste samba 20 põhimõtet. – [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_et](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et) (16.01.2022).

<sup>3</sup> European Commission. Adequate minimum wages in the EU. – <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1539&langId=en> (19.03.2022).

<sup>4</sup> Visentini, L. Directive on Adequate Minimum Wages: European institutions must respect the promise made to workers! – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1), lk 34. – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13371> (16.01.2022).

<sup>5</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, 28.10.2020, COM(2020) 682 final, lk 2. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN> (16.01.2022).

<sup>6</sup> Eurostat. Monthly minimum wages – bi-annual data, 2022. – [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\\_mw\\_cur/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_cur/default/table?lang=en) (23.03.2022).

<sup>7</sup> European Commission. Adequate minimum wages in the EU.

Miinumumpalka kehtestamine ja selle suuruse määramine on senimaani olnud Euroopa liikmesriikide enda otsustada ning Euroopa Liit ei ole sellesse suurel määral sekkunud. Näiteks on Euroopa Komisjon 2018. aastal andnud välja mittesiduvaid riigipõhiseid soovitusi seonduvalt töötasudega ja kollektiivlääbirääkimistega.<sup>8</sup> Õiguslikult siduvaid regulatsioone senimaani selles valdkonnas vastu võetud ei ole.

2020. aastal tuli Euroopa Komisjon välja uudse lähenemisviisiga, kuidas leevendada vaesust ning tagada kõikidele töötajatele igas liikmesriigis elamisväärne miinumumpalk. Euroopa Komisjon võttis vastu direktiivi ettepaneku piisava miinumumpalka kohta Euroopa Liidus<sup>9</sup> (edaspidi: direktiivi ettepanek), mille eesmärk on luua raamistik miinumumpalka piisavuse parandamiseks ning töötajate juurdepääsu suurendamiseks miinumumpalka kaitsele.<sup>10</sup>

Miinumumpalk on võimalik kehtestada kas seadusjärgselt, kollektiivlepingujärgselt või nendest kahest kombineerituna.<sup>11</sup> Direktiivi ettepanekus on eristatud liikmesriike lähtuvalt sellest, kas konkreetses liikmesriigis on kehtestatud miinumumpalk seadusjärgselt või kollektiivlepingujärgselt. Seadusjärgne miinumumpalk tähendab direktiivi ettepaneku artikli 3 punkti 2 kohaselt seadusega või muude siduvate õigusnormidega kehtestatud miinumumpalk. Direktiivi ettepaneku artikli 3 punktist 4 tulenevalt tähistab kollektiivleping kõiki kirjalikke töötingimusi ja töölepingutingimusi käsitlevaid kokkuleppeid, mille sotsiaalpartnerid kollektiivlääbirääkimiste tulemusena sõlmivad.

Seoses miinumumpalka direktiivi ettepanekuga on liikmesriikidel olnud erinevad seisukohad, kas Euroopa Liidul on üleüldse pädevus sellise raamistiku loomiseks, kuivõrd Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>12</sup> (edaspidi: ELTL) artikli 153 lõike 5 kohaselt on välistatud Euroopa Liidu pädevus tasustamise valdkonnas. Kuna üheks suurimaks vaidluskohaks ongi Euroopa Liidu pädevuse olemasolu või selle puudumine, siis pole teada kas või mis ulatuses on võimalik luua Euroopa Liidu tasandil miinumumpalka käsitlev raamistik.

Lisaks eelnevale on erinevatel osapooltel eriseisukohad direktiivi ettepanekus ette nähtud meetmete osas, nende vajaduse kui ka efektiivsuse suhtes. Näiteks Põhja-Euroopa riigid

---

<sup>8</sup> The European Trade Union Institute (ETUI). The 2018/19 CSRs – what’s the impact of the Social Pillar?, 11.04.2019. – <https://www.etui.org/outils/facts-figures/benchmarks/the-2018-19-csrs-what-s-the-impact-of-the-social-pillar> (22.04.2022).

<sup>9</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinumumpalka kohta Euroopa Liidus.

<sup>10</sup> European Commission. Adequate minimum wages in the EU.

<sup>11</sup> Euroopa Liidu Nõukogu. Adequate minimum wages, 15.03.2022. – <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/adequate-minimum-wages/> (22.04.2022).

<sup>12</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 202/1.

kardavad, et direktiiviga õigestataks seni kasutuselolevaid töösuhete süsteeme, Euroopa tööandjate organisatsioonid eelistaksid töötasu käsitleva raamistiku loomisel hoopis nn „pehmete“ õigusinstrumentide kasutamisest ning Kesk- ja Ida-Euroopa riigid kardavad kaotada väliskulude konkurentsivõimet.<sup>13</sup>

Direktiivi tulekuga on ebaselge selle mõju ka Eesti riigisisesele õigusele. Euroopa Komisjon on liigitanud Eesti seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka.<sup>14</sup> Eesti valitsuse seisukohalt tuleks Eestit käsitleda hoopis kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigina.<sup>15</sup> Senimaani pole lõplikult selge, kas Eesti on direktiivi ettepaneku mõistes seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga liikmesriik. Kuivõrd miinimumpalga süsteemist sõltub, millised meetmed direktiivi ettepanekust kohalduvad, siis on vajalik analüüsida direktiivi mõju Eesti riigisisesele õigusele mõlema miinimumpalga süsteemi kontekstis.

Lähtuvalt õiguslikust probleemist, on magistritöö eesmärk leida vastus küsimusele, kas ja millisel määral on võimalik Euroopa Liidus ühtlustada miinimumpalga kehtestamise reegleid ning kuidas mõjutab vastav regulatsioon Eesti õigust. Käesoleva magistritöö uurimisküsimused on järgnevad:

- 1) Kuidas sisustatakse õiguslikult miinimumpalga mõistet ning kas ja millisel määral on võimalik Euroopa Liidu tasandil ühtlustada miinimumpalga regulatsiooni?
- 2) Millised õiguslikud probleemid võivad tekkida seadusjärgse miinimumpalga süsteemi puhul direktiivi ettepanekus ette nähtud meetmete rakendamisel seoses miinimumpalga piisavuse kriteeriumite kehtestamisega, erisuste ja mahaarvamiste tegemisega miinimumpalgast ja sotsiaalpartnerite kaasamisega miinimumpalga kehtestamisse ning kuidas see mõjutab Eestis kehtivat õigust?
- 3) Millised õiguslikud probleemid võivad tekkida kollektiivlepingujärgse miinimumpalga süsteemi puhul direktiivi ettepanekus ette nähtud meetmete rakendamisel seoses kollektiivläbirääkimiste katvuse suurendamisega ning kuidas see mõjutab Eestis kehtivat õigust?

---

<sup>13</sup> Menegatti, E. Much ado about little: The Commission proposal for a Directive on adequate wages. – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1), lk 23. – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13369> (16.01.2022).

<sup>14</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, SWD(2020) 245 final, Brussels, 28.10.2020, lk 2. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0245&from=EN>. (02.02.2022).

<sup>15</sup> Valitsus kujundas seisukoha ELi miinimumpalga direktiivi eelnõu suhtes. Vabariigi Valitsuse kodulehekül, 29.12.2020. – <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-kujundas-seisukoha-eli-miinimumpalga-direktiivi-eelnou-suhtes> (02.02.2022).

Magistritöös kasutatakse töö eesmärgi saavutamiseks uurimismeetodina kvalitatiivset ja analüütilist meetodit. Töö autor kasutab kvalitatiivset ja analüütilist meetodit, et töös käsitletud teoreetiliste materjalide põhjal hinnata direktiivi ettepanekus sätestatud meetmete sisu õiguslikus kontekstis ning analüüsida Eestis kehtiva õiguse vastavust direktiivi ettepanekus sätestatule ja seeläbi anda hinnang, kas direktiivi ettepanek toob kaasa Eesti riigisisese õiguse muutmise vajaduse või mitte.

Arvestades magistritöö mahulist piirangut, siis magistritöös ei analüüsita direktiivi ettepaneku III peatükis sisalduvaid horisontaalseid sätteid (artiklid 9-12) ja IV peatükis sätestatud lõppätteid (artiklid 13-19), vaid keskendutakse direktiivi põhisisule ehk direktiivi ettepaneku I ja II peatükile. Samuti ei ole käsitletud töös direktiivi ettepaneku artiklit 8, kuivõrd nimetatud artikkel on rakendusliku iseloomuga ning õiguslikke probleeme ei sisalda.

Töö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk käsitleb miinimumpalka ja selle õiguslikku olemust. Kuna direktiivi ettepanek on seotud just miinimumpalgaga, siis esmalt analüüsitakse direktiivi ettepanekus sätestatud miinimumpalga mõiste sisu ja selle olemust ning ühtlasi seda, kuidas kajastub miinimumpalga mõiste Eesti õiguses. Seejärel analüüsitakse Euroopa Liidu pädevust miinimumpalka käsitleva raamistiku loomisel ELTL artikli 153 alusel ning käsitletakse ELTL artikli 153 lõikes 5 sisalduva piirangu tähendust, mis välistab Euroopa Liidu pädevuse tasustamise valdkonnas ning antakse hinnang kuidas see mõjutab miinimumpalga raamistiku loomist. Selles peatükis käsitletakse ka direktiivi ettepaneku isikulise kohaldamisala määratlust, s.h milline on Euroopa Kohtu kohtupraktikas välja kujunenud töötaja kontseptsioon ja kas see erineb Eestis ette nähtud töötaja mõistest. Lisaks on esimeses peatükis analüüsitud miinimumpalga kehtestamise viise ning hinnatud seda, kas Eesti liigitub seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigiks.

Teises ja kolmandas peatükis keskendutakse direktiivi ettepaneku sisule. Lähtuvalt direktiivi ettepanekus eristatud miinimumpalga süsteemidest, on käesolevas töös käsitletud teises peatükis seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele tulenevaid kohustusi ja nende mõju Eesti õigusele ning kolmandas peatükis analüüsitakse kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikidele ette nähtud kohustusi ning kuidas need mõjutavad Eesti õigust.

Teises peatükis analüüsitakse miinimumpalga piisavuse hindamiseks ette nähtud kriteeriumite ja võrdlusväärtuse olemust ning antakse hinnang, kas Eestis on olemas piisavuse hindamise kriteeriumid ja võrdlusväärtus miinimumpalga piisavuse hindamiseks. Samuti analüüsitakse seda, kas Eestis on lubatud kohaldada teatavatele töötajate rühmadele seadusjärgsest

miinimumpalgast erinevaid määrasid ja kas on lubatud teha mahaarvamisi, millega vähendatakse töötaja töötasu seadusjärgsest miinimumpalgast madalamale tasemele. Teises peatükis käsitletakse ka sotsiaalpartnerite kaasatust miinimumpalga kujundamisel Eestis.

Viimases peatükis analüüsitakse direktiivi ettepanekus sätestatud kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamiseks ette nähtud meetmete sisu ja nende tähendust Eesti õigusele. Selles peatükis käsitletakse ka direktiivi ettepanekus sisalduva 70%-lise kollektiivlääbirääkimiste piirmäära tähendust ning kas Eesti on saavutanud nimetatud piirmäära või on kohustatud võtma kasutusele täiendavad meetmed.

Magistritöös kasutatakse peamiste allikatena piisava miinimumpalga direktiivi ettepanekut, teemakohast teoreetilist kirjandust, Euroopa Kohtu kohtupraktikat, Euroopa Liidu rahvusvahelisi konventsioone, direktiive ja lepinguid, rahvusvaheliste institutsioonide dokumente ning Eesti õigusakte.

Magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: miinimumpalk, palga alammäär, elatusmiinimum, töötingimused.

# 1. MIINIMUMPALK JA SELLE ÕIGUSLIK OLEMUS

## 1.1. Miinimupalga mõiste

Direktiivi ettepaneku artikli 3 punktis 1 on defineeritud miinimupalga mõiste kui minimaalne tasu, mida tööandja on kohustatud töötajatele teatava ajavahemiku jooksul tehtud töö eest maksma ja mis arvutatakse aja või toodangu alusel.

Mitmed Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi: ILO) konventsioonid reguleerivad töötasu ja miinimupalga kehtestamist. Näiteks ILO 1928. aasta konventsioon nr 26<sup>16</sup> näeb ette kohustuse kehtestada miinimupalgamäärad töötajatele, kes töötavad teatud ametialadel, kus puudub korraldus palkade tõhusaks reguleerimiseks ning ILO 1970. aasta konventsiooniga nr 131<sup>17</sup> on kehtestatud nõuded miinimupalga kindlaksmääramise kohta.

Eelnimetatud konventsioonid rõhutavad töötasu kui ka miinimupalga reguleerimise ja kaitsmise vajadust ning näevad ette nõuded, mida need peavad hõlmama, kuid ükski neist ei defineeri miinimupalga mõistet. Seda, et ükski ILO konventsioon ei määratle miinimupalga mõistet, on märgitud ka 1992. aasta miinimumpalka käsitlevas ülduuringus.<sup>18</sup>

Miinimumpalka käsitlevas ülduuringus pakutakse välja, et miinimumpalka võiks defineerida kui seadusega tagatud minimaalne summa, mida makstakse töötajale teatud aja jooksul tehtud töö või osutatud teenuste eest, olenemata sellest, kas see on arvutatud aja või toodangu alusel, mida ei või vähendada individuaal- ega kollektiivlepinguga ning arvestades riigi majanduslikke ja sotsiaalseid tingimusi, võib seda reguleerida nii, et see kataks töötaja ja tema perekonna miinimumvajadused.<sup>19</sup> Välja pakutud definitsioon rõhutab miinimupalga siduvust, olenemata

---

<sup>16</sup> ILO Convention No. 26. Minimum Wage-Fixing Machinery Convention. 1928. – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312171](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312171) (29.01.2022).

<sup>17</sup> ILO Convention No. 131. Minimum Wage Fixing Convention. 1970. – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C131](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131) (29.01.2022).

<sup>18</sup> Minimum wages. General Survey of the Reports on the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention (No. 26) and Recommendation (No. 30), 1928; the Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention (No. 99) and Recommendation (No. 89), 1951; and the Minimum Wage Fixing Convention (No. 131) and Recommendation (No. 135), 1970. International Labour Office. International Labour Conference, 79th Session, Geneva, 1992, lk 9-13. – [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1992-79-4B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1992-79-4B).pdf) (29.01.2022).

<sup>19</sup> *Ibidem*, lk 9-13.

selle kehtestamise viisist kui ka viitab sellele, et miinimumpalga määramisel tuleb võtta aluseks teatud näitajad, milleks on majanduslikud ja sotsiaalsed tingimused.<sup>20</sup>

Autori hinnangul sarnaneb direktiivi ettepanekus sätestatud miinimumpalga definitsioon teatud osas 1992. aasta ülduuringus välja pakutud definitsioonile, kuid on olemuselt palju kitsam ning ei hõlma kõiki elemente. Nii 1992. aasta ülduuringus välja pakutud definitsioon kui ka direktiivi ettepanekus sätestatud miinimumpalga definitsioon ei näe ette komponente, mida sisaldab miinimumpalk.

Ollakse seisukohal, et miinimumpalka käsitleva raamistiku efektiivseks toimimiseks on vaja luua selgus arvestatavate komponentide osas, sest töötasu võib koosneda paljudest erinevatest komponentidest, näiteks põhipalk, tulemustasu, lisatasud, preemiad, mitterahalised hüvitised jne. Riikides on senimaani olnud kasutusel erinev praktika. Mõnes riigis arvestatakse miinimumpalga hulka vaid põhipalk, kuid osades riikides on lubatud miinimumpalga hulka arvestada ka teisi komponente. Selge õigusliku definitsiooni puudumine miinimumpalga komponentide osas on põhjustanud ka kohtuvaidlusi.<sup>21</sup> Autor leiab, et kuigi miinimumpalga komponentide määratlemine Euroopa Liidu tasandil aitaks ühtlustada ja seada kindlad piirid miinimumpalga sisu suhtes, siis arvestades ETL artikli 153 lõikes 5 olevat piirangut ei ole see võimalik, sest Euroopa Liidul puudub pädevus määrata kindlaks ühenduse tasandil töötasu komponente.<sup>22</sup>

Lisaks ei selgu direktiivi ettepanekus sätestatud miinimumpalga definitsioonist, kas miinimumpalk tuleb arvestada bruto- või netopõhiselt. Üldiselt on arvestatud palka kui ka miinimumpalka brutotöötasuna, ehk töötajale makstav kogutasu, millest ei ole mahaarvatud makse, sotsiaalkindlustus- ja pensionimakseid, elukindlustusmakseid, ametiühingute makseid jne.<sup>23</sup>

Autori arvates võimaldab direktiivi ettepanekus sätestatud üldine definitsioon arvestada liikmesriikides kehtivate erinevate miinimumpalga süsteemidega, kuivõrd miinimumpalka on võimalik kehtestada seadusjärgselt kui ka kollektiivlepinguga. Samuti ei piirata üldisema miinimumpalga definitsiooniga sotsiaalpartnerite autonoomiat, sest see jätab liikmesriikidele

---

<sup>20</sup> Minimum wage systems. General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135). International Labour Conference, 103rd Session, 2014, lk 19. – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_235287.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf) (29.01.2022).

<sup>21</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 10. – [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_508566/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_508566/lang-en/index.htm) (16.01.2022).

<sup>22</sup> Vt käesoleva töö ptk 1.2.2.

<sup>23</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 10.

võimaluse ise määratleda miinimumpalga täpsema sisu ja komponendid. Liigselt detailidesse laskuv definitsioon võib autori hinnangul hoopis tekitada arusaamatusi.

Eestis ei ole seadusega reguleeritud miinimumpalga definitsioon. Kuni 2009. aastani kehtinud palgaseadus sätestas palga alammäära mõiste. Palgaseaduse<sup>24</sup> § 2 lõike 7 kohaselt tähistas palga alammäär Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kindlale ajaühikule vastavat palga suurust ning millest madalamas ei ole lubatud kokku leppida töötamisel täistööajaga. Kuigi palgaseadust asendav töölepingu seadus<sup>25</sup> (edaspidi: TLS) ei sätesta otseselt miinimumpalga mõistet, on autori hinnangul töötasu suurust käsitlevas sättes kaudselt defineeritud miinimumpalga olemus. TLS § 29 lõike 5 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega kindlale ajaühikule vastava töötasu alammäära ning TLS § 29 lõige 6 näeb ette minimaalse tasu, mida tööandja on kohustatud töötajale maksma ehk töötajale ei või maksta Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu. Seega sarnaneb TLS § 29 lõigetes 5 ja 6 sätestatu varem kehtinud palgaseaduses kehtestatud palga alammäära mõistele.

Autori arvates on vaja täiendada Eesti riigisisest õigust konkreetsema miinimumpalga mõistega eelkõige juhul, kui Eesti liigitub seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka. Seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele tuleneb direktiivi ettepanekust rohkem kohustusi, mis on seotud just miinimumpalga kehtestamisega ja seda käsitlevate õigusaktidega. Näiteks direktiivi ettepaneku artikkel 5 lõige 1 näeb ette kohustuse määratleda konkreetsed kriteeriumid, millest juhindutakse seadusjärgse miinimumpalga kehtestamisel ja selle ajakohastamisel. Autori leiab, et juba eelnimetatud kohustuse täitmine oleks raskendatud ilma, et oleks defineeritud miinimumpalga mõiste.

Kui Eesti liigitub kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigiks, siis autori hinnangul ei ole vaja täiendavalt luua miinimumpalga definitsiooni, sest vaid direktiivi ettepaneku artikkel 4 (v.a horisontaalsed sätted) näeb ette kohustused kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikidele. Nimetatud säte on suunatud palgakujundust käsitlevate kollektiivläbirääkimiste toetamisele ega sisalda meetmeid seonduvalt miinimumpalga kujundamisega või kehtestamisega.

---

<sup>24</sup> Palgaseadus. – RT I, 2008, 56, 315. Kehtetu alates 01.07.2009.

<sup>25</sup> Töölepingu seadus. – RT I, 31.03.2022, 10.

## 1.2. Õiguslik alus miinimumpalga reguleerimiseks Euroopa Liidus

### 1.2.1. Töötasu kui töötingimus

Euroopa Liidu miinimumpalga direktiivi ettepaneku õiguslikuks aluseks on märgitud ELTL artikkel 153 lõige 1 punkt b, mis annab liidule pädevusele vastu võtta meetmeid töötingimuste valdkonnas.<sup>26</sup>

ELTL artikli 151 kohaselt võtavad liit ja liikmesriigid oma eesmärgiks tööhõive edendamise ning parandatud elamis- ja töötingimused, s.h nende ühtlustamise võimaldamise, piisava sotsiaalkaitse, tööturu osapoolte dialoogi, inimressursside arendamise, arvestades kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist.

Seoses eelnimetatud eesmärkide saavutamisega on ELTL artikli 153 lõikes 1 ette nähtud, et liit toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid järgmistes valdkondades: a) eelkõige töökeskkonna parandamine, et kaitsta töötajate tervist ja turvalisust; b) töötingimused; c) töötajate sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse; d) töötajate kaitse, kui nende tööleping lõpetatakse; e) töötajate teavitamine ja ärakuulamine; f) töötajate ja tööandjate huvide esindatus ja kollektiivne kaitse, sealhulgas ühine otsusetegemine, kui lõikest 5 ei tulene teisiti; g) seaduslikult liidu territooriumil elavate kolmandate riikide kodanike töötingimused; h) tööturult väljatõrjutud isikute integreerimine, ilma et see piiraks artikli 166 kohaldamist; i) meeste ja naiste võrdõiguslikkus seoses nende võimalustega tööturul ja kohtlemisega tööil; j) sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemine ja k) sotsiaalkaitstesüsteemide moderniseerimine, ilma et see piiraks punkti c kohaldamist.

ELTL artikli 153 lõike 1 punktis b nimetatud töötingimuste valdkond on ilmselt kõige laiaulatuslikum alus, mis tähistab kõiki tingimusi, mille korral töötaja teeb tööandja alluvuses tööd tööandja kasuks. Hõlmatud on näiteks erinevate töövormidega töötajad, individuaalsed töölepingud ning nendest tulenevaid õigused ja kohustused kui ka töötingimused töötaja, puhkeaja, ületunnitöö ja puhkuse osas.<sup>27</sup> Senimaani on ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b alusel

---

<sup>26</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, lk 6.

<sup>27</sup> Garben, S. TFEU Article 153. The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary. Oxford University Press, 2019, lk 1373.

võetud vastu direktiive, mis on suunatud ebatüüpilistele töösuhetele, näiteks osaline tööaeg, tähtajaline tööaeg ja renditöö.<sup>28</sup>

Kuigi töötingimuste valdkonda peetakse laiaulatuslikuks, vajab siiski analüüsimist, kas töötasu on hõlmatud töötingimustega. Mitmetes tööõiguse valdkonnaga seotud direktiivides leidub viiteid sellele, et töötasu käsitletakse töötingimustena. Näiteks on direktiivis 2000/43/EÜ<sup>29</sup> artikli 3 lõike 1 punktis c kirjas järgnev: „töölevõtu- ja töötingimused, kaasa arvatud töölt vabastamine ja töötasu“. Samuti on sarnaselt direktiivis 2000/78/EÜ<sup>30</sup> artikli 3 lõike 1 punktis c sätestatud reguleerimisala ühe alapunktina „töö saamise ja töö tingimused, kaasa arvatud töölt vabastamine ja töötasu“.<sup>31</sup>

Lisaks direktiividele on Euroopa Kohtu kohtupraktikas välja kujunenud seisukohad, mis viitavad sellele, et töötasu käsitletakse töötingimustena. Kohtuasja C-307/05 kohtujuristi ettepanekus on märgitud, et töötasu on esimene ja kõige olulisem töötingimus.<sup>32</sup> Kohtuotsuses C-307/05 on Euroopa Kohus selgelt viidanud töötasu käsitlemisele töötingimuseks, märkides nimetatud otsuses, et tähtajalisele töötajale peab olema töötingimuseks ette nähtud samasugune töötasu koostisosa, mis on ka alalisel töötajal.<sup>33</sup> Töötasu kui töötingimust on Euroopa Kohus käsitlenud ka kohtuasjas C-425/02, kus kohus selgitas, et kui riigiteenistujate olukorda reguleerivad riigisisese õigusnormid toovad kaasa töötajate töötasu olulise vähenemise, siis on tegemist töötingimuste olulise muutusega töötajate kahjuks.<sup>34</sup>

Autor leiab, et arvestades kohtupraktikat ja direktiive, mis viitavad töötasu käsitlemisele töötingimuseks, ei tohiks olla kahtlust, et ELTL artikli 153 lõike 1 punktis b sätestatud töötingimuste valdkond sisaldab töötasu, s.h ka miinimumpalka. Autori arvates viitab ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b laiaulatuslikule olemusele ka asjaolu, et nimetatud sätted pole reguleeritud, mida hõlmavad töötingimused, vaid on jäetud taotluslikult üldiseks. Direktiivi ettepaneku peamine eesmärk on tagada, et töötajad oleksid kaitstud piisava miinimumpalgaga, mis võimaldaks inimväärset elu ning selle saavutamiseks luuakse ettepanekuga raamistik, mis

---

<sup>28</sup> Menegatti, E. Much ado about little: The Commission proposal for a Directive on adequate wages. – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1), lk 28.

<sup>29</sup> Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. ELT L 180, 19/07/2000 Lk 0022 – 0026.

<sup>30</sup> Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. ELT L 303, 02/12/2000 Lk 0016 – 0022.

<sup>31</sup> EKo C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others*, p 155. Kohtujuristi ettepanek Juliane Kokott. ECLI:EU:C:2008:2.

<sup>32</sup> EKo C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso v Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, p 17. Kohtujuristi ettepanek M. Poiares Maduro. ECLI:EU:C:2007:3.

<sup>33</sup> EKo C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso v Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, p 47. ECLI:EU:C:2007:509.

<sup>34</sup> EKo C-425/02, *Johanna Maria Delahaye (abielunimi Boor) v Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative*, p 33. ECLI:EU:C:2004:706.

näeb ette meetmed miinimumpalga piisavuse parandamiseks ja töötajate juurdepääsu hõlpsustamiseks miinimumpalga kaitsele.<sup>35</sup> Lähtuvalt eelnimetatud eesmärgist, on direktiivi ettepanek seotud miinimumpalga ehk laiemas tähenduses töötasu valdkonna reguleerimisega ning seetõttu on autori hinnangul õigustatud ETL artikli 153 lõike 1 punkti b kohaldamine õigusliku alusena.

Praktikas on üsna levinud, et vastuvõetud õigusaktide puhul ei ole õiguslik alus määratletud ETL artikli 153 lõikes 1 sätestatud punktide täpsusega, vaid sisaldavad üldist viidet ETL artiklile 153. Samuti on võimalik, et ETL artikli 153 lõike 1 punktides välja toodud valdkonnad kattuvad teatud määral üksteisega. Lisaks ei ole välistatud, et ühe meetmega taotletakse samaaegselt erinevaid eesmärke, mis võivad hõlmata mitut ETL artikli 153 lõikes 1 nimetatud valdkonda.<sup>36</sup>

Senimaani ei ole Euroopa Kohus käsitlenud, kuidas suhestuvad omavahel ETL artikli 153 lõikes 1 loetletud punktid. Lähtudes *lex specialis* põhimõttest tuleb kohaldada kõige täpsemat sätet. Siiski, kui õigusakt sisaldab erinevaid eesmärke, on Euroopa Kohus kohtupraktikas sedastanud, et õiguslik alus tuleb valida lähtuvalt selle meetme põhieesmärgist. Arvestades seda, et Euroopa Kohus on pädevusnorme varasemalt tõlgendanud laialt, siis on võimalik, et ETL artikli 153 lõikes 1 sätestatud punktide osas tõlgendab Euroopa Kohus ka laialt, et anda Euroopa Liidule võimalikult lai alus. ETL artikkel 153 lõige 1 punkt b, mis tähistab töötajate valdkonda, on ka iseenest väga lai, ning paratamatult võib hõlmata teisi sama sätte punkte. Võimalike aluste paljususe korral tõusetub küsimus, kas tuleks lähtuda *lex specialis* põhimõttest või tuleks eelistada laia tõlgendust. Kuivõrd kohus on üldiselt lähtunud laia tõlgendusest, siis võib eeldada, et kohus tõlgendaks ka ETL artikli 153 lõike 1 punkti b laialt, mis võimaldaks suurendada Euroopa Liidu reguleerimisvõimet sotsiaalküsimustes.<sup>37</sup>

Piisava miinimumpalga tagamiseks on direktiivi ettepanekus ette nähtud erinevaid meetmeid, mis teatud ulatuses hõlmavad ETL artikli 153 lõike 1 punktides sätestatud erinevaid valdkondi. Näiteks hõlmab direktiivi ettepaneku artikkel 8 lõige 3 ETL artikli 153 lõike 1 punkti e (töötajate teavitamine ja ärakuulamine), kuivõrd liikmesriigid peavad tagama, et teave seadusjärgse miinimumpalga kohta tehakse arusaadaval viisil üldsusele kättesaadavaks. Direktiivi ettepaneku üheks eesmärgiks on edendada liikmesriikides kollektiivläbirääkimisi

---

<sup>35</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, lk 2.

<sup>36</sup> Garben, S. TFEU Article 153, lk 1369.

<sup>37</sup> *Ibidem*, lk 1369-1374.

palgakujunduse üle.<sup>38</sup> Seetõttu võib väita, et direktiivi ettepanekus nähakse ette meetmed seoses ELTL artikli 153 lõike 1 punktiga f (töötajate ja tööandjate huvide esindatus ja kollektiivne kaitse). Mingil määral on direktiivi ettepanek seotud ka ELTL artikli 153 lõike 1 punktiga i (meeste ja naiste võrdõiguslikkus seoses nende võimalustega tööturul ja kohtlemisega tööl), sest piisava miinimumpalga raamistiku kehtestamisega toetatakse ka soolist võrdõiguslikkust ja soolise palgalõhe vähendamist.<sup>39</sup>

Autori tõdeb, et direktiivi ettepanek ei piirdu kitsalt töötasuga, vaid sisaldab endas erinevaid meetmeid, mis käsitlevad mitut ELTL artikli 153 lõike 1 punktides sätestatud valdkondi erinevas ulatuses. Võttes arvesse seda, et ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b peetakse kõige laiaulatuslikumaks aluseks, hõlmates mitmesuguseid töötingimusi, ning direktiivi ettepanekus sisalduvaid erinevaid meetmeid, leiab autor, et ettepaneku õigusliku alusena on kõige sobilikum ELTL artikkel 153 lõige 1 punkt b, millel ka ettepanek põhineb. Samuti on see kooskõlas kohtupraktikaga ning annab liidule võimaluse rakendada mitmesuguseid meetmeid, mis ei piirdu vaid ühe konkreetse valdkonnaga.

## **1.2.2. Töötasu reguleerimise piiramine**

Euroopa Liidu pädevus ELTL artikli 153 lõikes 1 sätestatud valdkondades ei ole absoluutne. Selge piirang on kehtestatud ELTL artikli 153 lõikes 5, mille kohaselt puudub Euroopa Liidul pädevus tasustamise, ühinemisõiguse, streigiõiguse ning töösuluõiguse valdkonnas. Seega üks suurimaid takistusi töötasu, s.h miinimumpalga, valdkonna reguleerimisel Euroopa Liidu tasandil on ELTL artikli 153 lõikes 5 sisalduv piirang.

Tasustamise valdkonnas kehtestatud piirangu eesmärgiks on lepinguvabaduse tagamine riigisisese tasandil tööturu osapoolte vahel.<sup>40</sup> Euroopa Kohus on mitmetes kohtulahendites analüüsinud ELTL artikli 153 lõike 5 kohaldamise ulatust ning on korduvalt märkinud, et ELTL artikli 153 lõikest 5 tulenevat piirangut tuleb tõlgendada kitsendavalt.<sup>41</sup> ELTL artikkel 153 lõikes

---

<sup>38</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, lk 3.

<sup>39</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>40</sup> EKo C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others*, p 123. ECLI:EU:C:2008:223; EKo C-307/05, p 40.

<sup>41</sup> EKo C-268/06, p 114, EKo C-307/05, p 39.

5 olevat piirangut ei saa kohaldada kõigis tasustamisega seotud küsimustes, sest vastasel korral piiratakse ELTL artikkel 153 lõike 1 kohaldamist ning nimetatud säte muutuks sisutuks.<sup>42</sup>

Euroopa Kohus on rõhutanud, et töötasu erinevate koostisosade taseme kindlaksmääramine peab jääma liikmesriikide pädevusse.<sup>43</sup> ELTL artikkel 153 lõike 5 piirangu kohaldatavuse ja ulatuse osas on Euroopa Kohus seisukohal, et ELTL artikli 153 lõikes 5 sisalduv piirang hõlmab meetmeid, millega määratakse otseselt kindlaks töötasu ühenduse tasandil, näiteks ühenduse tasandil töötasu komponentide ja/või nende taseme ühtlustamine liikmesriikides või miinimumpalga kehtestamine ühenduse tasandil.<sup>44</sup>

Kohtupraktikas välja kujunenud seisukohtade kohaselt ei ole liidul pädevust sekkuda liikmesriikide töötasu taseme määramisse, vaid selle kindlaksmääramine on jäetud sotsiaalpartnerite ja/või ametiasutuste otsustada. Siiski on mitmeid direktiive, mis reguleerivad teatud ulatuses töötasu taset või selle piirmäära.<sup>45</sup> Näiteks direktiivi 2008/94/EÜ<sup>46</sup> artikkel 4 lõige 3 sätestab, et liikmesriikidel on võimalus kehtestada garantiiasutuse maksete ülemmäärad, kuid need ei tohi olla väiksemad kui ühiskondliku eesmärgiga ühiskondlikult kokkusobiv tase. Direktiivi 2019/1158<sup>47</sup> artikli 8 lõikes 2 on märgitud, et isapuhkuse korral peab tagama selle eest makstava tasu või hüvitise taseme, mis on vähemalt võrdne sellega, mida töötaja saaks, kui ta katkestaks oma tegevuse tervislikel põhjustel.<sup>48</sup>

Isegi kui meetmed on vastu võetud ELTL artikkel 153 alusel kohaldatakse piiranguid võrdlemisi kitsendavalt.<sup>49</sup> Nii on Euroopa Kohus pidanud kooskõlas olevaks ELTL artikli 153 lõikes 5 oleva piiranguga direktiivi 2003/88/EÜ<sup>50</sup> töötaja korralduse kohta, mis näeb ette, et põhipuhkuse eest tuleb maksta tasu.<sup>51</sup> Samuti on mitmeid muid tööõiguse valdkonda käsitlevaid

---

<sup>42</sup> EKo C-307/05, p 41.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p 46.

<sup>44</sup> EKo C-268/06, p 124.

<sup>45</sup> Clauwaert, S. Legal arguments in favour of the ETUC proposal for a Directive on Fair Minimum Wages and Collective Bargaining. Legal Aspects Briefing. European Trade Union Confederation, lk 11. – <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2020-10/Legal%20arguments%20in%20favour%20of%20the%20ETUC%20proposal%20for%20a%20Directive%20on%20Fair%20Minimum%20Wages%20and%20Collective%20Bargaining%20281%29.pdf> (30.01.2022).

<sup>46</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/94/EÜ, 22. oktoober 2008, töötajate kaitse kohta töödandja maksejõuetuse korral (kodifitseeritud versioon) (EMPs kohaldatav tekst). ELT L 283/36, 28/10/2008 Lk 0036–0042.

<sup>47</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. – ELT L 188/79, 12/07/2019 Lk 0079-0093.

<sup>48</sup> Clauwaert, S, lk 11.

<sup>49</sup> Garben, S. TFEU Article 153, lk 1386.

<sup>50</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, töötaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT L 299, 18/11/2003 Lk 0009 – 0019.

<sup>51</sup> Garben, S. TFEU Article 153, lk 1386.

direktiive, mis on kaudselt seotud tasustamisega. Näiteks direktiiv 2008/104/EÜ<sup>52</sup> renditöö kohta ja direktiiv 2019/1158<sup>53</sup> lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu kohta.

Direktiivi ettepaneku osas ollakse seisukohal, et see ei sisalda meetmeid, mis otseselt reguleeriksid töötasu määramist või töötasude taset. Miinimumpalga piisavuse hindamisel tuleb seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriikidel kasutada brutopalkade üldise taseme suhtes soovituslikke võrdlusväärtusi. Konkreetsele võrdlusväärtusele on osutatud direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis nr 21, kus on viidatud 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitajale. Siiski ei saa pidada seda otseselt sekkumiseks, sest nimetatud võrdlusväärtuse kasutamine ei ole sätestatud direktiivis, s.t tegemist ei ole liikmesriikidele tuleneva kohustusega, vaid soovitusena.<sup>54</sup>

Arvestades 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtuse kasutamise kaasnivat hüpoteetilist mõju, on Euroopa Parlament teinud ettepaneku muuta 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitaja kasutamine kohustuslikuks.<sup>55</sup> Autor leiab, et ELTL artikli 153 lõikes 5 sätestatud piiranguga oleks välistatud, kui 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitaja kasutamine muudetakse liikmesriikidele kohustuslikuks. Kuigi nimetatud võrdlusväärtuse näitaja võib aidata direktiivis sätestatud eesmärkidele saavutamisele tõhusalt kaasa, siis kohustaks see liikmesriike saavutama kindla (liikmesriigiti küll erineva) miinimumpalga taseme. See on käsitletav otsese sekkumisena liikmesriikide töötasu määramisse.

Autori hinnangul jätavad direktiivi ettepaneku sätted liikmesriikidele kaalutusõiguse, milliseid konkreetseid meetmeid kasutada direktiivis sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Siiski võivad osad sätted olla vaieldavad, kas tegemist on otsese sekkumisega töötasu määramisse. Autor peab siin silmas eelkõige direktiivi ettepaneku artiklis 5 sätestatud miinimumpalga piisavuse kriteeriumeid. Kriteeriumitena on sätestatud sotsiaalsed ja majanduslikud tegurid (näiteks brutopalkade üldine tase, tööviljakuse kasvumäär, seadusjärgse miinimumpalga ostujõud), mida seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigid peavad järgima miinimumpalga kehtestamisel ja selle ajakohastamisel. Kaudselt võivad need olla seotud töötasu taseme määramisega, sest neid rakendades peaksid seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigid enda

---

<sup>52</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/104/EÜ, 19. november 2008, renditöö kohta. – ELT L 329/9, 05/12/2008 Lk 0009–0014.

<sup>53</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. – ELT L 188/79, 12/07/2019 Lk 0079-0093.

<sup>54</sup> Menegatti, E, lk 29.

<sup>55</sup> Menegatti, E, lk 24-25.

miinimumpalka korrigeerima. Autori arvates siiski ei ole tegemist otsese sekkumisega, sest nimetatud kriteeriumid on olemuselt laiaulatuslikud ning pole ka sätestatud, kuidas või mis ulatuses tuleb neid rakendada, s.t jätavad liikmesriikidele vabaduse ise otsustada nende kohaldatavuse ulatuse. Lisaks võib tekitada küsimusi direktiivi ettepaneku artikli 4 lõikes 2 sisalduv kohustus, mis näeb ette konkreetse piirmäära – 70%-lise kollektiivlääbirääkimiste hõlmatus. Autor arvates ei saa pidada direktiivi ettepaneku artikli 4 lõikes 2 sätestatud 70% piirmäära otseselt sekkumiseks, sest 70%-lise kollektiivlääbirääkimiste katvuse saavutamine ei ole seatud liikmesriikidele eesmärgiks, vaid see viitab künnisele, mille alusel liikmesriigid peavad kasutusele võtma täiendavad meetmed. Liikmesriigid ei ole kohustatud saavutama 70% kollektiivlääbirääkimiste katvust.<sup>56</sup>

Autor leiab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole Euroopa Liidu pädevus täielikult piiratud võtta kasutusele meetmeid tasustamise valdkonnaga seotud küsimustes. On selge, et Euroopa Liidul puudub pädevus kindlaks määrata ühtne miinimumpalka määr liidu tasandil, mis kohalduks kõikidele liikmesriikidele. Tuginedes kohtupraktikas välja kujunenud seisukohtadele saab autori hinnangul järeldada, et ELTL artikli 153 lõikega 5 ei ole välistatud Euroopa Liidu pädevus vastu võtta meetmeid, mis soodustaksid liikmesriikides piisava miinimumpalka saavutamist. Direktiivi ettepanekus ei määrata kindlaks ühtset ja universaalset miinimumpalka ühenduse tasandil ega kehtestata meetmeid, mis otseselt sekkuksid töötasu taseme määramisse. Autori arvates on direktiivi ettepanekus järgitud ELTL artikli 153 lõikes 5 sisalduvat piirangut ning sellisel kujul direktiivi vastuvõtmine ei ole takistatud.

### **1.3. Miinimumpalka regulatsiooni isikuline kohaldamisala**

Direktiivi ettepaneku artikli 2 kohaselt kohaldatakse direktiivi kõikide liidu töötajate suhtes, kellel on liikmesriigis kehtiva õiguse, kollektiivlepingu või tava kohaselt määratletud tööleping või -suhe, võttes arvesse Euroopa Kohtu kohtupraktikat.

Euroopa Liidu kohtupraktika pinnalt on võimalik eristada kahte tendentsi Euroopa Liidu tööõiguse valdkonnas olevate direktiivide isikulise kohaldamisala määratlemisel. Esiteks on direktiivid, mille kohaldamisala viitab vaid riigisisesele õigusele töösuhte ja töötajate

---

<sup>56</sup> Vt käesoleva töö ptk 3.2.

määratlemisel ning mille puhul on kohus kohaldanud tõhususe põhimõtet (*effet utile*<sup>57</sup>) ning teiseks on direktiivid, mille puhul puudub viide riigisisesele õigusele ning kohus on kohaldanud Euroopa Liidu kohtupraktikast tulenevat autonoomset mõistet töötaja mõiste määratlemisel.<sup>58</sup>

Esimesse gruppi kuulub näiteks tähtajalise töö direktiiv 1999/70/EÜ<sup>59</sup>. Nende direktiivide puhul on võimaldatud liikmesriikidel ise määratleda töötaja mõiste, kuid kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid mõistete määratlemisel ka arvesse võtma direktiivi tõhusust ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid. Teise gruppi kuulub näiteks töötaja korralduse direktiiv 2003/88/EÜ, mille kohaldamisala ei viita töösuhete riiklikule määratlusele ning kohus on kohaldanud Euroopa Kohtu kohtupraktikast tulenevat töötaja mõistet. Euroopa Liidu aluslepingud ei defineeri mõistet „töötaja“, mistõttu on selle mõiste sisu kujunenud välja kohtupraktikas.<sup>60</sup>

Direktiivi ettepanekus kasutatud isikulise kohaldamisala määratlus erineb varasematest määratlustest, sest selles on kasutatud nn hübriidvarianti. Hübriidvariant lähtub nii riiklikust õigusest kui ka Euroopa Liidu kohtupraktikast, kuid sellegipoolest ei ole tegemist täiesti uue kontseptsiooniga. Samasugust lähenemisviisi, nagu kavandatavas miinimumpalga direktiivis, on kasutatud ka kohaldamisala määratlemisel direktiivis 2019/1152<sup>61</sup> läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta.

Direktiivi ettepanekus kasutatud hübriidset kohaldamisala määratlust peetakse vastuoluliseks, sest direktiivis sätestatud õigused on seotud mõiste „töötaja“ tõlgendamisega vastavalt riigisisesele õigusele koostoimes Euroopa Liidu kohtupraktikaga, kuid Euroopa Liidu kohtupraktika kohaselt on „töötaja“ mõiste palju laiaulatuslikum kui liikmesriikide tõlgenduses.<sup>62</sup>

Euroopa Liidu kohtupraktikas välja kujunenud kontseptsioon töötaja mõiste tõlgendamisest koosneb kolmest põhitunnusest: töö tegemine teatud ajaperioodil, töötasu ning alluvussuhe.

---

<sup>57</sup> *Effet utile* tähistab kasuliku efekti põhimõtet, mille kohaselt tuleb EL-i mõisteid alati tõlgendada nii, et õigusloome eesmärki tõhusalt saavutada (vt Gombos, K. EU Law viewed through the eyes of a national judge, lk 4. – [https://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/seminars/20140703\\_gombos\\_speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/20140703_gombos_speech_en.pdf) (01.02.2022)).

<sup>58</sup> European Commission. Report. Expert Group. Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union, 2021, lk 9-10. – <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24459&langId=en> (01.02.2022).

<sup>59</sup> Nõukogu direktiiv 1999/70/EÜ, 28. juuni 1999, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Töandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta. – ELT L 175, 10/07/1999 Lk 0043 – 0048.

<sup>60</sup> European Commission. Report. Expert Group. Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union, lk 9-13.

<sup>61</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1152, 20. juuni 2019, läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta Euroopa Liidus. – ELT L 186/105, 11/07/2019 Lk 0105–0121.; Menegatti, E, lk 27.

<sup>62</sup> Menegatti, E, lk 27.

Nende kriteeriumite hindamisel ei ole lubatud lähtuda vaid ühest eraldiseisvast asjaolust, s.t näiteks ainuüksi tasu maksmise või selle mitte maksmise fakti põhjal ei saa otsustada, kas tegemist on töötajaga. Ka alluvussuhte kindlaks tegemisel tuleb hinnata, kas tegevusi kontrollitakse, kas on võimalus karistada suuniste täitmata jätmisel või kas otsuste tegemisel on nõutud eelnev kooskõlastamine. Eelnev tähendab seda, igakord tuleb töötaja tõlgendamisel lähtuda juhtumipõhisest lähenemisest ning arvestada kõiki asjaolusid kogumis, sealjuures pidades silmas ka konkreetse direktiivi eesmärki.<sup>63</sup> Hübriidvariant võib seetõttu osutuda mitmetähenduslikuks ning tekitada tulevikus probleeme selle kohaldamisel, sest töötaja mõiste määratlemisel on nõutud liikmesriigi kohtutel Euroopa Liidu kohtupraktika teadmist ning ka töötaja mõiste muutmist rohkem paindlikumaks riigisisises õiguses.<sup>64</sup>

Autor leiab, et isegi, kui kohaldamisala määratlemisel kasutada liikmesriikidele meelepärasemat varianti, mis viitab vaid riigisisesele õigusele töösuhte ja töötajate määratlemisel, siis kohus kohaldaks *effet utile* põhimõtet ning lähtuks tõlgendamisel direktiivis sätestatud eesmärkidest. Direktiivi ettepaneku eesmärk on hõlmata võimalikult palju töötajaid, s.h ka ebastandardseid töötajaid. Seda rõhutab eelkõige direktiivi ettepaneku põhjenduspunkt nr 17, mille kohaselt võivad kuuluda direktiivi kohaldamisalasse koduabilised, nõudetöö tegijad, lühiajalises töösuhtes olevad töötajad, vautšeripõhise töö tegijad, fiktiivsed füüsilisest isikust ettevõtjad, platvormitöötajad, praktikandid ja õpipoised, tingimusel, et nad vastavad kõnealustele kriteeriumidele. Autori hinnangul saavutatakse sellise kohaldamisala määratluse kasutamisel, mis viitab üksnes riigisisesele õigusele, samaväärne kaitse ulatus nagu praeguse hübriidvariandi puhul.

Teise kitsaskohana leitakse, et direktiivi ettepaneku kohaldamisala määratlus võib hoopis takistada direktiivi laiaulatuslikku kohaldamist, sest direktiivi kaitse alt jäävad välja ebastandardseid töötajad, kes ei ole riigisisese õiguse kohaselt hõlmatud seadusjärgse ega kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga.<sup>65</sup> Autori arvates on ebaõige väita, et ainuüksi asjaolu, et töötajad, kes ei ole hõlmatud seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga, ei ulatu direktiivi kohaldamisalasse. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid hoiduma sellistest eeskirjadest, mis takistavad direktiivides sätestatud eesmärkide saavutamist ning kui töösuhte olemus ei erine drastiliselt tavapärasest töötaja ja

---

<sup>63</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 4. – [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-01/Seletuskiri\\_0.pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-01/Seletuskiri_0.pdf) (31.01.2022).

<sup>64</sup> Bednarowicz, B. Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. – *Industrial Law Journal*, 2019, 48(4), lk 613. – <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwz021> (31.01.2022).

<sup>65</sup> Menegatti, E, lk 27.

tööandja vahelisest suhtest, siis ei tohi jätta neid isikute kategooriaid ilma direktiivides pakutud kaitsest.<sup>66</sup> Näiteks on Euroopa Kohus leidnud, et töösuhte olemasolu selgitamisel ei oma tähtsust, kas osalise tööajaga töötav isik teenib vähem kui täistööajaga töötav isik, kas töötasu on miinimumpalgast madalam või kas töötasu jääb alla elatusmiinimummäära ning isik täiendab seda teiste vahendite arvelt.<sup>67</sup>

Direktiivi ettepaneku kohaldamisala sidumine Euroopa Kohtu kohtupraktikaga võimaldab liikmesriikidel säilitada töötaja riigisisese määratluse, kuid samal ajal tagab, et lähtutakse Euroopa Liidu kohtupraktikast, mis võimaldab ka arvestada võimalikke arenguid selles valdkonnas. Sellise määratluse eesmärk on vältida olukordi, kus teatud isikute grupid jäetakse välja direktiiviga ette nähtud kaitsest.<sup>68</sup>

Autor on seisukohal, et Euroopa Liidu tasandil ühtse miinimumpalga regulatsiooni loomisel on oluline osa selle isikulise kohaldamisala määramisel. Kohaldamisala määratlusest sõltub, kui palju tööd tegevaid isikuid saavad regulatsiooni poolt pakutavast kaitsest osa. Autor leiab, et direktiivi ettepanekus sätestatud isikulise kohaldamisala määratlus, mille kohaselt tuleb töötaja mõiste hindamisel arvestada ka Euroopa Kohtu kohtupraktikat, võimaldab laiendada direktiivis pakutava kaitse ulatust võimalikult paljudele erinevat tööd tegevatele isikutele, kuivõrd liikmesriigiti ja EL-i tasandil erinevad töötaja määratlused. Autori hinnangul tuleb tõdeda, et sõltuvalt liikmesriigis kasutusel olevast töötaja mõistest, võib direktiivi ettepanek nõuda, et direktiiv laieneb ka nendele tööd tegevatele isikutele, kes ei ole liikmesriikides käsitletud kui töötajad. Autor leiab, et see on õigustatud, sest eelkõige on töötaja nõrgemas positsioonis kui tööandja, mistõttu tuleb tagada kõikide töötajate, s.h ka ebastandardsete töötajate, kaitse.

Eestis on TLS § 1 lõikes 1 sätestatud töölepingu mõiste, mille kohaselt teeb töölepingu alusel füüsiline isik (töötaja) teisele isikule (tööandja) tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile ning tööandja maksab töötajale töö eest tasu. Kuigi nimetatust sättest ei selgu otseselt töötaja mõiste, viitab see selgelt kriteeriumitele, millest lähtuvalt hinnatakse töösuhte olemasolu.

Töölepingu põhikriteeriumiteks on töö kui järjepideva protsessi tegemine, tööd tegeva isiku allutatus tööd andva isiku juhtimisele ja kontrollile ning töö eest perioodilise tasu maksmine.

---

<sup>66</sup> Report. Expert Group. Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union, lk 12.

<sup>67</sup> Risak, M., Dullinger, T. The concept of 'worker' in EU law: Status quo and potential for change. ETUI Research Paper-Report 140, 2018, lk 38. – <https://www.etui.org/sites/default/files/18%20Concept%20of%20worker%20Risak%20Dullinger%20R140%20web%20version.pdf> (07.03.2022).

<sup>68</sup> Report. Expert Group. Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union, lk 15.

Töösuhte kindlaksmääramisel hinnatakse ka teisi kriteeriume, näiteks kas tööd tehakse isiklikult, kas töötaja on suurel määral sõltuv tööandjast, kas töötaja jaoks on ettevõtlusrisk maandatud näiteks suhte lõppemisest ette teatamise tähtajaga jne.<sup>69</sup>

Tulenevalt TLS § 4 lõikest 1 ei kohaldata töölepingu kohta sätestatud lepingule, mille kohaselt töö tegemiseks kohustatud isik on töö tegemise viisi, aja ja koha valikul olulisel määral iseseisev. Seega ei ole töölepingu seaduse kohaselt töötajad isikud, kes teevad tööd teiste teenuste osutamise lepingute alusel, näiteks käsunduslepingu, töövõtulepingu või maaklerilepingu alusel.<sup>70</sup> Samuti ei ole ametnikud töölepingu seaduse mõistes töötajad, sest avaliku teenistuse seaduse<sup>71</sup> (edaspidi: ATS) § 3 lõike 1 kohaselt ei kohaldata ametnikele töölepingu seadust, välja arvatud nimetatud seaduses sätestatud juhtudel.

Autori hinnangul ei mõjuta direktiivi ettepanek Eesti riigisisest käsitlust töötaja mõiste määratlemisel. Eesti õiguses lähtutakse töötaja mõiste sisustamisel võrdlemisi samasugustest kriteeriumitest nagu Euroopa Kohtu kohtupraktikas, seetõttu puudub vajadus muuta riigisisest õigust töötaja mõiste määratlemise osas. Samuti sõltub Eestis ebatüüpilistes töösuhetes olevate isikute kategoriseerimine töötajateks sellest, kas on täidetud eelnimetatud kriteeriumid. Kuigi Eestis ei peeta ametnikku töötajaks, siis Euroopa Liidus välja kujunenud töötaja kontseptsiooni kohaselt võib teatud juhtudel ka ametnik kvalifitseeruda töötajaks.<sup>72</sup> Sellegipoolest on ametnikud kaitstud miinimumpalgaga, kuivõrd praktikas kohaldatakse nende suhtes miinimumpalga nõuet.<sup>73</sup> Autori arvates ei tooks ametnike käsitlemine direktiivi ettepaneku mõistes töötajatena kaasa muutusi Eesti riigisiseses õiguses, sest üldjuhul on ametnikel miinimumpalgast kõrgem töötasu.

---

<sup>69</sup> Käärats, E. jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura 2021, komm TLS § 1/4. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/toolepinguseaduse\\_selgitused\\_sisu\\_web.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/toolepinguseaduse_selgitused_sisu_web.pdf) (26.02.2022).

<sup>70</sup> *Ibidem*, komm TLS § 1/1.

<sup>71</sup> Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 22.12.2021, 37.

<sup>72</sup> Risak, M., Dullinger, T, lk 40; Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 4-10.

<sup>73</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 4-10.

## 1.4. Miinimumpalga kehtestamise viisid

Miinimumpalgaga seotud regulatsiooni loomisel Euroopa Liidu tasandil on üheks peamiseks raskuseks olemasolevate süsteemide mitmekesisus.<sup>74</sup> Miinimumpalga kehtestamiseks on erinevad viisid. Miinimumpalka on võimalik kehtestada näiteks seaduse, pädeva asutuse otsuse, palganõukogu, tööstus- või töökohtu või tribunali otsusega kui ka kollektiivlepinguga.<sup>75</sup>

Eelkõige on võimalik eristada universaalseid ja valdkondlikke režiime. Universaalse režiimi puhul on miinimumpalk kehtestatud universaalselt riiklikul või ka piirkondlikul tasandil ning rakendatakse üldjuhul kõigi töötajate suhtes. Valdkondliku miinimumpalga režiimiga on kehtestatud miinimumpalk konkreetsetele tegevusaladele või ametirühmadele. Euroopa Liidu liikmesriikidest on valdkondlik režiim kasutusel Soomes, Rootsis, Taanis, Austrias, Itaalias ja Küprosel ning ülejäänud 21. liikmesriigis on universaalne režiim.<sup>76</sup>

Üldjuhul riikides, kus on kasutusel universaalne süsteem, määrab riik seadusega miinimumpalga määra, konsulteerides teatud ulatuses eelnevalt tööandjate ja ametiühingutega. Universaalse süsteemi puhul on võimalik miinimumpalk kehtestada ka riikliku kollektiivlepinguga, kahepoolsete kokkulepetega või kolmepoolsete kokkulepetega, mis on saavutatud tööandjate, ametiühingute ja riigi vahel. Valdkondliku süsteemi puhul puudub universaalne määr, mis kohalduks kõigi töötajate suhtes, s.t puudub seadusjärgne miinimumpalk ning palgad määratakse eranditult kollektiivlepingutega.<sup>77</sup>

Miinimumpalga süsteemide sisemised erisused on nähtavad näiteks sotsiaalpartnerite kaasatuse määra kaudu. Sotsiaalpartnerite kaasatus on kõrgem nendes riikides, kus miinimumpalk on kehtestatud valdkondlike kollektiivläbirääkimiste kaudu. Sotsiaalpartnerite kaasatus on seevastu madalaim seadusjärgse miinimumpalgaga riikides. Sõltuvalt kasutuselolevast miinimumpalga süsteemist, erineb ka miinimumpalga katvuse ulatus. Valdkondliku kollektiivlepingujärgse mudeli puhul ei ole kaitse tagatud töötajatele, kes ei ole kollektiivlepingutega hõlmatud. Selle lahendamiseks on mitmed riigid laiendanud

---

<sup>74</sup> Fernandez-Macias, E., Vacas-Soriano, C. A coordinated European Union minimum wage policy? – European Journal of Industrial Relations 2016, vol 22(2), lk 101. – <https://doi.org/10.1177/0959680115610725> (16.01.2022).

<sup>75</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 4.

<sup>76</sup> Dingeldey I., Grimshaw D., Schulten T. Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Level. Routledge, London, 2021, lk 3 – 5. – [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=evcrEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Minimum+Wage+Regimes.+Statutory+Regulation,+Collective+Bargaining+and+Adequate+Level&ots=JjLKygxLT7&sig=\\_4BmYhlPbUTek7edGuhyGB4HiGc](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=evcrEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Minimum+Wage+Regimes.+Statutory+Regulation,+Collective+Bargaining+and+Adequate+Level&ots=JjLKygxLT7&sig=_4BmYhlPbUTek7edGuhyGB4HiGc) (16.01.2022).

<sup>77</sup> *Ibidem*, lk 3-5.

kollektiivlepinguid või loonud kohustuse kuuluda tööandja organisatsiooni. Seadusjärgse miinimumalgaga riikides on katvus suurem, kuid võimaldatud on teatud töötajate gruppide (näiteks noorte või praktikantide) korral kohaldada alla miinimumtaseme määra.<sup>78</sup>

Eelneva põhjal on võimalik järeldada, et Euroopa Liidu tasandil loodav miinimumpalga regulatsioon mõjutab ka erinevas ulatuses liikmesriike, kuivõrd liikmesriikides on kasutusel erinevad miinimumpalga süsteemid, mis omakorda erinevad sisemiselt. Seega autori hinnangul ei ole võimalik Euroopa Liidu tasandil liikmesriikide miinimumpalga süsteeme eristamata luua miinimumpalka käsitlevat raamistikku.

Direktiivi ettepanekus on liikmesriikidele ette nähtud meetmed lähtuvalt sellest, kas riik liigitub seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumalgaga riigiks. Euroopa Komisjoni kohaselt on kollektiivlepingujärgne miinimumpalk Taanis, Rootsis, Soomes, Austrias, Itaalias ja Küprosel ning ülejäänud 21. liikmesriigis – Belgias, Saksamaal, Prantsusmaal, Luksemburgis, Hollandis, Irimaal, Kreekas, Portugalis, Hispaanias, Eestis, Lätis, Leedus, Maltal, Poolas, Slovakkias, Sloveenias, Tšehhis, Ungaris, Bulgaarias, Rumeenias ja Horvaatias – on seadusjärgne miinimumpalk.<sup>79</sup>

Autor on seisukohal, et direktiivi ettepanekus on arvestatud, et miinimumpalga kehtestamisel kasutatakse erinevaid süsteeme ning liikmesriigid on jaotatud seadusjärgseteks ja kollektiivlepingujärgseteks riikideks lähtuvalt sellest, kas nendes riikides on universaalne režiim või valdkondlik režiim, kuid eristamata nende süsteemide sisemisi erinevusi. Kuigi 21. liikmesriigis on tõesti kasutusel universaalne režiim ehk ühtne riiklik miinimumpalk, mis kohaldub kõikidele töötajatele, ei saa autori arvates kõiki neid riike koheselt liigitada seadusjärgse miinimumalgaga riikideks. Universaalse režiimi puhul on võimalik kehtestada miinimumpalk seadusega kui ka kahepoolsete või kolmepoolsete kollektiivlepingutega. Autor leiab, et see on suur probleemkoht direktiivi ettepanekus ning vajab kindlasti täpsustamist ja täiendamist, sest riikide liigitamine õige miinimumpalga süsteemi hulka on direktiivi ettepaneku osas äärmiselt oluline, kuivõrd riikidele tulenevad kohustused on seotud just nende miinimumpalga süsteemiga. Eelkõige võib ebaõige miinimumpalga süsteemi hulka liigitamine tuua kaasa kohustused, mis ei sobitu kokku liikmesriigis olemasolevate süsteemidega.

---

<sup>78</sup> Fernandez-Macias, E., Vacas-Soriano, C, lk 101-102.

<sup>79</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 2.

Direktiivi ettepaneku artikli 3 punktis 2 on sätestatud seadusjärgse miinimumpalga mõiste, mille kohaselt on seadusjärgne miinimumpalk seadusega või muude siduvate õigusnormidega kehtestatud miinimumpalk. Põhjus, miks Eesti on liigitatud seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigiks, võib tuleneda sellest, et TLS § 29 lõige 5 viitab sellele, et Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega kindlale ajaühikule vastava töötasu alammäära.<sup>80</sup> See võib olla eksitav, sest nimetatud sättest tuleneb, et miinimumpalk justkui kehtestatakse õigusaktiga ning direktiivi ettepaneku mõistes oleks tegemist seadusjärgse miinimumpalgaga. Tegelikult on Vabariigi Valitsus kohustatud lähtuma TLS § 29 lõike 5<sup>1</sup> kohaselt töötasu alammäära kehtestamisel tööandjate keskliidu ja ametiühingute keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingust.

Tööandjate keskliidu ja ametiühingute keskliidu vahel sõlmitud töötasu alammäära käsitleva kollektiivlepingu nn eriregulatsioon on sätestatud kollektiivlepingu seaduse<sup>81</sup> (edaspidi: KLS) §-s 4<sup>6</sup>, mis näeb ette üleriigilise töötasu alammäära kokkulepe olemuse. KLS § 4<sup>6</sup> lõikes 1 on selgelt viidatud, et üleriigilise töötasu alammäära kokkulepe on käsitletav laiendatud kollektiivlepinguna ning see on kohaldatav kõikidele töötajatele ja tööandjatele. Vastavalt KLS § 4<sup>6</sup> lõikele 3 avaldab valdkonna eest vastutav minister üleriigilise töötasu alammäära kokkuleppe Ametlikes Teadaannetes (edaspidi: AT). AT-s avaldatav üleriigiline töötasu alammäära kokkulepe on vajalik, et valdkonna eest vastutav minister saaks alustada TLS § 29 lõike 5 nimetatud töötasu alammäära määruse ettevalmistamisega.<sup>82</sup>

Eesti valitsus on kindlal seisukohal, et Euroopa Komisjoni poolt Eesti liigitamine seadusjärgse miinimumpalga süsteemi alla väär, sest miinimumpalga suuruses lepivad kokku sotsiaalpartnerid, kes sõlmivad üleriigilise miinimumpalga kollektiivlepingu ning sellest tulenevalt tuleb Eesti liigitada kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka.<sup>83</sup>

Direktiivi ettepanek ei näe ette eraldi mõistet kollektiivlepingujärgse miinimumpalga kohta, vaid on mõistena defineerinud kollektiivlepingu. Direktiivi ettepaneku artikli 3 punkti 4 kohaselt tähistab kollektiivleping kõiki kirjalikke töötingimusi ja töölepingutingimusi käsitlevaid kokkuleppeid, mille sotsiaalpartnerid kollektiivlääbirääkimiste tulemusena sõlmivad. Autori arvates on selge, et üleriigiline töötasu alammäära kokkulepe on kollektiivlepingu direktiivi ettepaneku kohaselt, sest see on saavutatud tööandjate keskliidu ja ametiühingute

---

<sup>80</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 5.

<sup>81</sup> Kollektiivlepingu seadus. – RT I, 12.11.2021, 12.

<sup>82</sup> Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV Riigikogu 383 UA), lk 16. – <https://www.riigikogu.ee/download/66c197e6-f192-4fab-af10-a1a60af2bc0b>. (24.03.2022).

<sup>83</sup> Valitsus kujundas seisukoha ELi miinimumpalga direktiivi eelnõu suhtes. Vabariigi Valitsuse kodulehekül, 29.12.2020.

keskliidu vahel kollektiivlääbirääkimiste tulemusena. Autor leiab, et Vabariigi Valitsusel on miinimumpalga kehtestamisel vaid formaalne roll, s.t sisuliselt ei sekku Vabariigi Valitsus miinimumpalga määra kehtestamise. Seda kinnitab muuhulgas ka fakt, et isegi, kui tööandjate ja ametiühingute keskliit ei ole sõlminud kollektiivlepingut töötasu alammäära kohta, võtab Vabariigi Valitsus alammäära kehtestamise aluseks eelnevale ajahikule kehtestatud keskliitude kokkuleppe.<sup>84</sup> Vabariigi Valitsusel ei ole võimalik kalduda kõrvale tööandjate keskliidu ja ametiühingute keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingust.<sup>85</sup>

Autor on seisukohal, et kollektiivlepingujärgse miinimumpalga süsteemi kasuks räägib ka asjaolu, et Vabariigi Valitsuse töötasu alammäära määruse tegemise aluseks on AT-s avaldatud üleriigilise töötasu alammäära kokkuleppe. Määruse eesmärk pigem reguleerida riigi poolt makstavaid hüvitisi ja tasusid, sest need on seotud just töötasu alammääraga.<sup>86</sup> Näiteks perehüvitiste seaduse<sup>87</sup> (edaspidi: PHS) § 41 lõike 1 kohaselt on ühe kalendrikuu vanemahüvitise määr eelmise kalendriaasta 1. jaanuaril kehtinud töötasu alammäär ning PHS § 42 lõige 2 sätestab, et kui ühe kalendrikuu keskmine tulu on vanemahüvitise taotlejal väiksem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär, võrdub ühe kalendripäeva vanemahüvitise suurus töötasu alammäära ja arvu 30 jagatisega. Samuti on TLS §-s 63 nähtud ette lapsepuhkus ning selle eest saadav hüvitis. TLS § 63 lõike 6 kohaselt ei või olla ühe kalendripäeva hüvitise suurus väiksem kui TLS § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära alusel arvatud ühe kuu keskmise tööpäeva töötasu määr.

EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupis on komisjoni selgitanud, et otsustamaks kas liikmesriik kuulub seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse süsteemiga riigi hulka, tuleks lähtuda sellest, kes riigis otsustab miinimumpalga suuruse.<sup>88</sup> Siiski ei ole komisjon selgemaid juhiseid ega täpsustavaid selgitusi andnud seoses riikide liigitamisega seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikideks. Sarnasele probleemile on juhtinud tähelepanu ka teised liikmesriigid direktiivi ettepaneku eduaruandes. Mõned liikmesriigid leidsid, et vajalik on luua selgus, kas sotsiaalpartnerite läbi räägitud ning seejärel haldusaktiga üldkohaldatavaks muudetud miinimumpalka tuleb käsitleda seadusjärgse miinimumpalgana

---

<sup>84</sup> Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV Riigikogu 383 UA), lk 20.

<sup>85</sup> *Ibidem*, lk 15.

<sup>86</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 5.

<sup>87</sup> Perehüvitiste seadus. – RT I, 31.03.2022, 13.

<sup>88</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 5.

või kollektiivlääbirääkimistel kehtestatud miinimumpalgana.<sup>89</sup> Üldine lähenemisviis<sup>90</sup> direktiivi ettepaneku kohta sisaldab täiendust seadusjärgse miinimumpalga mõiste osas ning lisab, et seadusjärgne miinimumpalk ei ole selline kollektiivlepinguga kehtestatud miinimumpalk, mis on tehtud üldiselt kohaldatavaks ning vastuvõtval asutusel puudub kohaldatavate sätete sisu suhtes kaalutusõigus.<sup>91</sup> Siiski ei saa üldisest lähenemisviisist täielikult lähtuda, sest tegemist ei ole nõukogu lõpliku seisukohaga.<sup>92</sup>

Autor leiab, et võttes arvesse eelnevaid seisukohti tuleks Eestit käsitleda kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigina. Kuigi liikmesriikide autonoomia säilitamisele ning selle olulisusele on viidatud ka direktiivi ettepaneku artikli 1 lõikes 3, mille kohaselt ei tõlgendata ühtki direktiivi sätet nii, nagu kohustaks see liikmesriike, kus palgakujundus on tagatud üksnes kollektiivlepingutega, kehtestama seadusjärgset miinimumpalka ega muutma kollektiivlepinguid üldiselt kohaldatavaks, siis on oluline rõhutada, et Euroopa Komisjon ei ole oma seisukohta muutnud liikmesriikide, s.h Eesti osas. Sellest tulenevalt on endiselt küsitav, kas Eesti liigitub direktiivi ettepaneku mõistes seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka. Arvestades seda, et liikmesriikidele tulenevad kohustused on seotud just nende miinimumpalga süsteemiga, siis vajab analüüsimist, kuidas mõjutab direktiivi ettepanek Eesti riigisisest õigust mõlema miinimumpalga süsteemi kontekstis.

---

<sup>89</sup> Euroopa Liidu Nõukogu. Eduaruanne. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, 04.06.2021, 9142/21, lk 4. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/et/pdf> (11.03.2022).

<sup>90</sup> Üldine lähenemisviis on nõukogu poolt vastu võetud poliitiline kokkulepe, seniks kuni parlament võtab vastu oma esimese lugemise seisukoha. Üldine lähenemisviis võib hõlpsustada kokkuleppele jõudmist ning kiirendada seadusandlikku menetlust. (vt: Euroopa Liidu Nõukogu. Otsustusprotsess nõukogus, 05.04.2022. – <https://www.consilium.europa.eu/et/council-eu/decision-making/> (20.04.2022)).

<sup>91</sup> Euroopa Liidu Nõukogu. Üldine lähenemisviis. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga raamistiku kohta Euroopa Liidus, 26.11.2021, 14366/21, lk 26. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2021-INIT/et/pdf> (11.03.2022).

<sup>92</sup> Euroopa Liidu Nõukogu. Otsustusprotsess nõukogus, 05.04.2022.

## **2. SEADUSJÄRGNE MIINIMUMPALGA SÜSTEEM**

### **2.1. Miinimumpalga piisavus**

#### **2.1.1. Miinimumpalga piisavuse tagamise kriteeriumid**

Piisava miinimumpalga saavutamiseks on direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 1 sätestatud, et liikmesriigid, kus on kehtestatud seadusjärgne miinimumpalk, võtavad vajalikud meetmed, tagamaks, et seadusjärgse miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel juhindutakse miinimumpalga piisavuse suurendamiseks ette nähtud kriteeriumidest, et saavutada inimväärset töö- ja elutingimused, sotsiaalne sidusus ja ülespoole suunatud lähenemine. Liikmesriigid määratlevad need kriteeriumid kooskõlas riiklike tavadega kas asjakohastes riigisisestest õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes ning kriteeriumid tuleb määratleda püsivalt ja selgelt.

Liikmesriigid peavad tagama, et direktiivi ettepaneku artikli 5 lõike 2 kohaselt hõlmavad riiklikud kriteeriumid vähemalt järgmisi elemente: a) seadusjärgse miinimumpalga ostujõud, võttes arvesse elukallidust ning makse ja sotsiaaltoetusi; b) brutopalkade üldine tase ja nende jaotus; c) brutopalkade kasvumäär ja d) tööviljakuse areng.

Direktiivi ettepanekus on lähtutud sellest, et enamikes liikmesriikides, kus kehtib riiklik seadusjärgne miinimumpalk, on miinimumpalk võrreldes teistes liikmesriikides oleva töötasuga liiga madal, et võimaldada inimväärset elatustaset.<sup>93</sup> Sellest tulenevalt on komisjon kehtestanud ainult seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele kohustused miinimumpalga piisavuse tagamiseks.

Vajadus kehtestada liikmesriikidele kriteeriumid miinimumpalga piisavuse hindamiseks võib tuleneda asjaolust, et mitmetes liikmesriikides puuduvad selged ja määratletud kriteeriumid seadusjärgse miinimumpalga kehtestamiseks. Seadusega ette nähtud kriteeriumite puudumist seostatakse piisava miinimumpalga puudumisega (näiteks Bulgaarias, Eestis ja Rumeenias). Mõnedes liikmesriikides (näiteks Saksamaal, Iirimaal, Hispaanias, Kreekas) on seaduses vaid viide, mis selgitab vajadust kehtestada miinimumpalk ning arvestada majanduslikke tingimusi

---

<sup>93</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union. – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1), lk 7. – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13368> (16.01.2022).

või muid näitajaid (näiteks töötunnid, maksukoormus või kulutused leibkonnas), kuid puuduvad igasugused juhised nende kasutamise kohta.<sup>94</sup>

Direktiivi ettepanekus sätestatud kohustuslikest kriteeriumitest peetakse kõige olulisemaks brutopalkade üldise taseme ja nende jaotuse kriteeriumit ning ka brutopalkade kasvumäära kriteeriumi osas leitakse, et see on asjakohane kriteerium miinimumpalga regulaarsel korrigeerimisel.<sup>95</sup>

Mõnede direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 2 sätestatud kohustuslike kriteeriumite osas on nähtud võimalikke takistusi nende rakendamises riiklikul tasandil. Ostujõu kriteeriumi puhul peab arvesse võtma elukallidust ning makse ja sotsiaaltoetus, kuid viide maksudele ja sotsiaaltoetustele tekitab ebaselgust, kas miinimumpalga piisavust tuleb hinnata bruto- või netopõhiselt.<sup>96</sup>

Tööviljakusele viidatakse üsna tihti miinimumpalga kehtestamisel ja reguleerimisel. Tööviljakus tähistab turuväärtust selle kohta, mida keskmine töötaja konkreetses riigis toodab. Miinimumpalga kehtestamisel tööviljakuse kriteeriumiga arvestamine tagab selle, et töötajad saaksid osa nn edusammude viljadest. Tavaliselt mõõdetakse keskmist tööviljakust sisemajanduse kogutoodang (edaspidi: SKT) töötaja kohta või SKT töötunni kohta.<sup>97</sup> Direktiivi ettepanekus sätestatud tööviljakuse arengu kriteeriumi osas on aga leitud, et nimetatud kriteerium ei ole piisavalt selge, sest direktiivi ettepanekus ei ole märgitud, kas peaks lähtuma riigi, sektori, ettevõtte või üksikisiku tootlikusest.<sup>98</sup>

Siiski ei ole direktiivi ettepanekus sätestatud kriteeriumid täiesti uued. ILO 1970. aasta konventsiooni nr 131 artiklis 3 on kehtestatud majanduslikud ja sotsiaalsed kriteeriumid, mida konventsiooni ratifitseerinud riigid peavad arvestama miinimumpalga taseme määramisel niivõrd, kui võrd see on võimalik nende riigisisese praktika kohaselt. ILO 1970. aasta konventsiooni nr 131 artikkel 3 kattub teatud ulatuses direktiivi ettepanekus kehtestatud kriteeriumitega. ILO 1970. aasta konventsiooni nr 131 artiklis 3 on kriteeriumitena ette nähtud töötajate ja nende perekondade vajadused, võttes arvesse riigi üldist palgataset, elukallidust, sotsiaalkindlustushüvitisi ning majanduslikud tegurid (s.h majandusarengu nõuded, tootlikkuse tase ning soovitus saavutada ja säilitada kõrge tööhõivetase). ILO 1970. aasta konventsiooni nr

---

<sup>94</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 13-14.

<sup>95</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe?, lk 8-9.

<sup>96</sup> *Ibidem*, lk 8.

<sup>97</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 46.

<sup>98</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe?, lk 8.

131 artikkel 3 kajastab nn tasakaalustatud lähenemisviisi, võimaldades leida miinimumpalga taseme, mis toob töötajatele kui ka ühiskonnale kasu ilma negatiivseta mõjudeta. Nende tegurite tasakaalustatud arvestamine aitab tagada, et miinimumpalka kohandatakse vastavalt riiklikule olukorrale.<sup>99</sup>

Töö autor leiab, et direktiivi ettepanekus sätestatud kriteeriumid on kasulikud, vajalikud ning need soodustavad piisava miinimumpalga kehtestamist. Autor on seisukohal, et peamised probleemid, mis võivad kaasneda direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 2 sätestatud kriteeriumitega on seotud sellega, et need on formuleeritud üldsõnaliselt ning olemuselt laiaulatuslikud. Direktiivi artikli 5 lõige 1 nõuab aga liikmesriikidelt püsivate ja selgete kriteeriumite määratlemist. See tähendab, et liikmesriikidel on vajalik kriteeriumeid täpsustada riigisiseste seadustega, kuivõrd kriteeriumite osas on jäetud palju tõlgendus- ja kohaldamisruumi ning võimaldatud neid ise määratleda.<sup>100</sup> Autori hinnangul võimaldab see riikidel just arvestada riigisisest kehtivaid tavasid ja praktikat. Konkreetsemad ja spetsiifilisemad kriteeriumid piiraksid liigselt liikmesriikide otsustusvabadust ning ei pruugi sobituda kokku kõikides liikmesriikides kehtiva riigisisese õigusega, tavadega ja/või praktikaga.

Eestis ei ole kehtestatud seadusega kriteeriumeid, millest peaks miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel lähtuma. Sellegipoolest on mõningad kriteeriumid ette nähtud tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes.<sup>101</sup>

Tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes, mis sõlmiti 2017. aastal, on ette nähtud tõendus põhised kriteeriumid, millest miinimumpalga määra kehtestamisel lähtutakse.<sup>102</sup> Kokkuleppe kohaselt võetakse töötasu alammäära tõstmise aluseks prognoositud tööviljakuse kahekordne kasv samal aastal; töötasu alammäära ei ole lubatud tõsta kiiremini kui kahekordne prognoositav reaalne majanduskasv; töötasu alammäära suhe keskmisesse prognoositavasse brutokuupalka ei või langeda alla 40%; juhul, kui prognoositav keskmine brutokuupalk tõuseb kiiremini kui kahekordne prognoositav reaalne majanduskasv või kui neljal järjestikusel kvartalil on majanduse reaalkasv Statistikaameti andmetel olnud negatiivne,

---

<sup>99</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 42-43.

<sup>100</sup> Menegatti, E, lk 24.

<sup>101</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 8.

<sup>102</sup> Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV Riigikogu 383 UA), lk 16.

siis on erakorraliselt lubatud töötasu alammääras kokku leppida järgimata kokku lepitud põhimõtteid ning prognoosides tuleb aluseks võtta Eesti Panga suvine majandusprognoos.<sup>103</sup>

Kuigi 2017. aasta tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes sisalduvad mõningad kriteeriumid, millest miinimumpalka kokku leppides lähtuda, siis direktiivi ettepaneku mõistes ei ole see piisav. Tulenevalt direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikest 1 tuleb kriteeriumid määratleda riigisisestes õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes. Alammäära kehtestamine kokkulepe on sõlmitud Eesti Tööandjate Keskliidu (edaspidi: ETKL) ja Eesti Ametiühingute Keskliidu (edaspidi: EAKL) vahel, mistõttu on tegemist kahepoolse kokkuleppega.

Autor on seisukohal, et käsitledes Eestit seadusjärgse miinimumpalgaga riigina, on vajalik kindlasti muuta Eesti riigisisest õigust, kehtestades selged kriteeriumid, millest lähtutakse miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel. Kuivõrd direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 2 sätestatud kohustuslikud kriteeriumid on üldised ning liikmesriikidel on võimalik neid ise täpsemalt sisustada, siis on võimalik kriteeriumite kehtestamisel võtta aluseks 2017. aasta alammäära kehtestamise kokkuleppes kindlaks määratud kriteeriumid ja neid täiendada.

### **2.1.2. Võrdlusväärtused miinimumpalga piisavuse hindamisel**

Direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 3 on sätestatud, et liikmesriigid kasutavad seadusjärgse miinimumpalga piisavuse hindamisel brutopalkade üldise taseme suhtes soovituslikke võrdlusväärtusi, nagu need, mida tavaliselt kasutatakse rahvusvaheliselt.

Kuigi direktiivi ettepanek ei sätesta liikmesriikidele ühtegi kohustuslikku võrdlusväärtust, siis direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis nr 21 on viidatud konkreetsele rahvusvaheliselt kasutatavale võrdlusväärtusele. Direktiivi ettepaneku põhjenduspunkti nr 21 kohaselt võib rahvusvahelisel tasandil üldiselt kasutatavate näitajate kasutamine, nagu 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast aidata hinnata miinimumpalga piisavust võrreldes brutopalgaga tasemega.

---

<sup>103</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 9; Eesti Tööandjate Keskliit. Tööandjad ja ametiühingud sõlmisid 2019. Aasta alampalga kokkuleppe, 01.10.2018. – <https://www.employers.ee/uudised/tooandjad-ja-ametiuhingud-solmisid-2019-aasta-alampalga-kokkuleppe/> (24.04.2022).

Direktiivi ettepaneku kohaselt 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitaja ehk *Kaitzi* indeksi kasutamine ei ole kohustuslik, kuid iseenest loob see võimaluse toetuda raamistikule, mis võimaldab mõõta riiklikku miinimumpalga poliitikat.<sup>104</sup> Rahvusvahelisi võrdlusväärtusi on erinevas määras, kuid eelkõige on 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitaja kasutamise hüpoteetiline mõju erakordne – riikliku miinimumpalga tõstmine 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast tõstaks ligikaudu 25 miljoni töötaja palka Euroopas.<sup>105</sup>

Direktiivi ettepanekut käsitlevas seletuskirjas on märgitud, et nii liikmesriigid kui ka sotsiaalpartnerid peaksid tulenevalt piisava miinimumpalga raamistikust tagama, et kollektiivlepinguga või seadusjärgse miinimumpalgaga võimaldatakse kõigile töötajatele piisav ja õiglane palk.<sup>106</sup> Hinnates seda, kas miinimumpalk on õiglane, on kohane lähtuda üldisest palgajaotusest ning selle hindamiseks on sobilik kasutada võrdlusväärtusi, mis on määratud protsendina mediaanpalgast või keskmisest palgast ehk *Kaitzi* indeksit. Miinimumpalga piisavuse hindamisel tuleks võtta lähtepunktiks see, kas miinimumpalk suudab tagada inimväärse elatustaseme ehk miinimumpalk peaks olema piisav, et tagada leibkonnale sissetulek, mis aitaks töötajal ja tema leibkonnal ületada vaesuspiiri.<sup>107</sup>

Olenemata suurest kasust, mida eeldatakse, et 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitaja kasutamine toob kaasa, võib mõnes riigis kaasneda vastupidine efekt. Bulgaarias, Portugalis ja Rumeenias on üsna kõrge *Kaitzi* indeks, kuid nendes riikides on tegelikkuses madal palgatase.<sup>108</sup> *Kaitzi* indeks on nendes riikides kõrge, sest palgastruktuurid

---

<sup>104</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe?, lk 8.

<sup>105</sup> 2021. aastal viidi läbi mikrosimulatsioon, kus analüüsiti 21. liikmesriigis seadusjärgse miinimumpalga hüpoteetilist tõusu ja selle mõju palkadele ja palga ebavõrdsusele, töötajate vaesusele, soolisele palgalõhele ja liikmesriikide eelarvetele, kohaldades erinevaid näitajaid: 50%, 55% ja 60% brutomediaanpalgast ning 40%, 45% ja 50% keskmisest brutopalgast. Kasutades kõrgeimat kontrolliväärtust, s.t 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast, siis on kõigis liikmesriikides eeldatav töötajate vaesuse vähenemine ligikaudu 12–13%, palga ebavõrdsuse vähenemine 8–10% ning soolise palgalõhe vähenemine 5%. (vt Grünberger, K. jt. Social and fiscal impacts of statutory minimum wages in EU countries: A microsimulation analysis with EUROMOD. – JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms 2021, no 6. Seville: European Commission 2021, lk 3-28. – <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc125191.pdf> (16.01.2022)); Schulten, T., Müller, T. Minimum-wage directive: yes, but..., 10.11.2020. Social Europe. – <https://socialeurope.eu/minimum-wage-directive-yes-but> (20.02.2022).

<sup>106</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, lk 2.

<sup>107</sup> Peña-Casas, R., Dalila, G. A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?. Social Policy in the European Union: state of play, 2020, lk 138. – <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/09-Chapter7-A%20European%20minimum%20wage%20framework.pdf> (12.03.2022).

<sup>108</sup> Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K. Chapter 4: Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery. Benchmarking Working Europe, 2020, lk 108-109. – [https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining%20a%20key%20to%20recovery\\_2020.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining%20a%20key%20to%20recovery_2020.pdf) (10.03.2022).

on tugevalt polariseerunud ning töötajate osakaal on suurem palgaspektri alumises otsas.<sup>109</sup> Näiteks on Bulgaarias miinimumpalk 610 leevi ning kasutades 50% keskmisest brutopalgast näitajat, oleks tulemuseks 683 leevi. Elatusmiinimum arvestatuna kaupade ja teenuste korvi maksumusest oleks Bulgaarias hoopis 1214 leevi.<sup>110</sup> Seetõttu nähtub, et 60% või 50% mediaan- ja keskmisest palgast ei pruugi ainuüksi tagada miinimumpalka, mis oleks piisav äraelamiseks.<sup>111</sup>

Selleks, et hinnata, kas miinimumpalk tagab reaalse piisava elatustaseme, on pakutud välja, et 60% mediaanpalgast ja 50% keskmisest palgast võrdlusväärtuse kasutamisel saadud miinimumpalga suhtes tuleks läbi viia „tegeliku elu“ test.<sup>112</sup> Ka komisjon on viidanud elatusmiinimumi (*living wage*) lähenemisviisile kui võimalikule kontrollväärtusele.<sup>113</sup> Elatusmiinimumi arvutamiseks kasutatakse künnist, mis lähtub minimaalsetest, kuid hädavajalikest kaupade ja teenuste korvi maksumusest.<sup>114</sup>

Euroopa Liidu tasandil ei ole ühtset ja universaalset indikaatorit, mida saaks kasutada eri liikmesriikides elatusmiinimumi või sotsiaalminimimumide piisavuse võrdlemiseks.<sup>115</sup> Kuigi mitmetes riikides on edukalt elatusmiinimumi meetodit kasutades kindlaks määratud piisav miinimumpalga tase, siis on argumente, mis räägivad selle lähenemisviisi kasutamise vastu rahvusvaheliselt standardiseeritud viisil.<sup>116</sup> Eelkõige on raskendatud kokku leppida universaalses võrdlusväärtuses, mis oleks kohaldatav kõikide riikide suhtes.<sup>117</sup> Näiteks on juba kaupade ja teenuste korvi koosseis riigiti erinev, sest see sõltub kultuurilistest ja geograafilistest teguritest.<sup>118</sup>

---

<sup>109</sup> Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K. Chapter 4: Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery. Benchmarking Working Europe, 2020, lk 108-109. –

[https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining%20a%20key%20to%20recovery\\_2020.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining%20a%20key%20to%20recovery_2020.pdf) (10.03.2022).

<sup>110</sup> European Public Service Union (EPSU). Minimum wage directive: fighting poverty and inequality, 24.03.2021. – <https://www.epsu.org/article/minimum-wage-directive-fighting-poverty-and-inequality> (12.03.2022).

<sup>111</sup> Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K, lk 110.

<sup>112</sup> *Ibidem*, lk 110.

<sup>113</sup> Peña-Casas, R., Dalila, G, lk 138; Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 38-39.

<sup>114</sup> Peña-Casas, R., Dalila, G, lk 138.

<sup>115</sup> *Ibidem*, lk 139.

<sup>116</sup> Müller, T., Schulten, T. The European minimum wage on the doorstep. ETUI Research Paper-Policy Brief 1 (2020), lk 2. – <https://www.etui.org/sites/default/files/European%20minimum%20wage%20M%C3%BCller%20Schulten%20Policy%20Brief%202020.01.pdf> (12.03.2022).

<sup>117</sup> Peña-Casas, R., Dalila, G, lk 139.

<sup>118</sup> Müller, T., Schulten, T. The European minimum wage on the doorstep, lk 2.

Direktiiv ettepanekus ollakse eriarvamustel rahvusvaheliselt kasutatava *Kaitzi* indeksi kasutamisel. Kuigi on näha positiivseid tulemusi *Kaitzi* indeksi kasutamise, siis selleks, et reaalselt tagada miinimumpalga piisavus, tuleks autori hinnangul direktiivi ettepanekus miinimumpalga hindamisel kasutada ka nn „reaalse elu“ testi ehk elatusmiinimumi lähenemisviisi. Euroopa Komisjon on viidanud sellele lähenemisviisile, kuid see ei ole siiski kajastatud direktiivi ettepanekus.

Teatud ulatuses on arutletud kasutatavate kontrollväärtuste üle ka sotsiaalküsimuste töörühma poolt. Aruteludel kerkis esile, et mitmetele liikmesriikidele mõjus direktiivi ettepanekus võrdlusväärtusele 50% keskmisest brutopalgast ja 60% brutomediaanpalgast viitamine liigselt tungiva soovitusena. Need liikmesriigid leidsid, et piisavus ei tähenda ainuüksi õiglust, mis on mõõdetuna miinimumpalga ja muude palkade suhtena konkreetsetes liikmesriigis. Piisavus tähendab ka inimväärset miinimumpalka, mis tagab töötaja ja tema perekonna vajaduste rahuldamise, arvestades sealjuures riiklike majandus- ja sotsiaalingimusi. Kuivõrd enamasti kasutatakse inimväärset näitajaid just riigisisel tasandil, siis nähakse vajadust direktiivi ettepanekus soovituslike võrdlusväärtusena kasutada neid, mis tavaliselt kasutatakse ning mitte piirduda vaid rahvusvaheliste kontrollväärtustega.<sup>119</sup> Autori hinnangul eespool viidatud Bulgaaria näitel on selgelt näha, et miinimumpalk, mis on õiglane võrreldes palgajaotusega riigis, ei pruugi alati olla piisav, et tagada inimväärne elatustase.

Eelnevas alapeatükis selgus, et Eestis ei ole sätestatud miinimumpalga kehtestamiseks ja ajakohastamiseks kriteeriumeid, kuid tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes on ette nähtud mõningad kriteeriumid, m.h on sätestatud, et töötasu alammäära suhe keskmisesse prognoositavasse brutokuupalka ei või langeda alla 40%. Seega ei kasutata Eestis miinimumpalga piisavuse hindamisel direktiivi ettepanekus viidatud rahvusvaheliselt kasutatavat 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtust.

Autori hinnangul ei ole Eesti suhtes täidetud direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 3 sätestatud kohustus, sest eelkõige näeb ette direktiivi ettepanek, et artikli 5 lõike 1 ja 2 kohaselt tuleb kriteeriumid määratleda riigisisestes õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes, kuid Eestis pole need kehtestatud. Kuivõrd direktiivi ettepaneku artikkel 5 lõige 3 on seotud sama sätte lõikes 2 sätestatud kohustusliku brutopalkade üldise taseme ja nende jaotuse kriteeriumiga, siis autori arvates on vajalik ka kasutatav võrdlusväärtus

---

<sup>119</sup> Üldine lähenemisviis. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga raamistiku kohta Euroopa Liidus, lk 6.

koos kriteeriumitega sätestada kas riigisisestes õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes.

Direktiivi ettepanek ei kohusta kasutama 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtust, mis tähendab seda, et keelatud ei ole kasutada muid soovituslikke võrdlusväärtusi. Seega autori hinnangul ei ole Eesti kohustatud muutma senist praktikat, s.t Eesti võib endiselt kasutada tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes ette nähtud võrdlusväärtust, mille kohaselt peab miinimumpalk moodustama vähemalt 40% keskmisest brutopalgast. Küll aga peab Eesti määratlema kriteeriumid koos kasutatava võrdlusväärtusega riigisisestes õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes.

Autor peab vajalikuks analüüsida ka mõju, mis kaasneks Eestile, kui kasutada direktiivi ettepanekus viidatud 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtust, sest nii nagu selgus, ei pruugi sellise võrdlusväärtuse kasutamine igas liikmesriigis olla põhjendatud. Rakendades Eesti suhtes direktiivi ettepanekus välja pakutud võrdlusväärtust, siis tooks see kaasa 20%-lise tõusu miinimumpalgas.<sup>120</sup> Seevastu kui lähtuda elatusmiinimumi lähenemisviisist, siis 2021. aasta andmete põhjal nähtub, et Eestis on arvestuslik elatusmiinimum 233,6 eurot.<sup>121</sup> Seega on näha, et Eestis oleks kasutoovam kasutada direktiivi ettepanekus viidatud 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtust.

Kuna 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtuse kasutamine tooks kaasa märkimisväärse tõusu miinimumpalga määras, siis on vaja mitmeaastast järkjärgulist üleminekuperioodi, sest järsk tõus võib põhjustada töötute arvu suurenemise ligikaudu üle 1% ning seega võib üle 5400 inimese kaotada oma töökoha.<sup>122</sup> Arvestades seda, et hetkel kehtiv miinimumpalk moodustab peaaegu 40% keskmisest palgast<sup>123</sup>, siis autori arvates on pikemas perspektiivis põhjendatud direktiivi ettepanekus viidatud võrdlusväärtuse kasutamine, kuid sealjuures tuleb arvestada võimalikke negatiivseid tagajärgi, mis võivad kaasneda miinimumpalga kiire tõusuga.

---

<sup>120</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 2.

<sup>121</sup> Arvestuslik elatusmiinimum. Statistikaameti kodulehekül. – <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-torjutus-ja-vaesus/arvestuslik-elatusmiinimum> (20.04.2022).

<sup>122</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 2.

<sup>123</sup> Soobik, R. Töötasu alammäär tõuseb 2022. aastal 654 euroni, 09.12.2021. Sotsiaalministeeriumi kodulehekül. – <https://www.sm.ee/et/uudised/tootasu-alammaar-touseb-2022-aastal-654-euroni> (20.04.2022).

## 2.2. Miinimumpalgast madalam palk

### 2.2.1. Miinimumpalga diferentseerimine

Direktiivi ettepaneku artikkel 6 lõige 1 sätestab, et liikmesriigid võivad näha teatavatele töötajate rühmadele ette erinevad seadusjärgse miinimumpalga määrad ning liikmesriigid peavad hoidma erisused võimalikult väiksena ja tagama, et kõik erisused on mittediskrimineerivad, proportsionaalsed, ajaliselt piiratud (kui see on asjakohane) ning objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud õiguspärase eesmärgiga.

Euroopa Liidu lepingu<sup>124</sup> artikli 3 lõike 3 kohaselt on Euroopa Liit üheks enda eesmärgiks seadnud võidelda sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu kui ka edendada seeläbi sotsiaalset õiglust ja kaitset, naiste ja meeste võrdõiguslikkust, põlvkondade solidaarsust ning laste õiguste kaitset. Eesmärkide saavutamiseks on Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>125</sup> artiklis 21 sätestatud diskrimineerimiskeeld, mis tähendab, et keelatud on diskrimineerida isikuid nende soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu. Diskrimineerimise vastu võitlemises on ka ILO põhikirja preambulis rõhutatud vajadust tunnustada võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtet. Sealhulgas tuleb ka miinimumpalgast igasuguste erisuste ja mahaarvamiste puhul lähtuda võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõttest.<sup>126</sup>

Mitmed liikmesriigid on võimaldanud teha erisusi miinimumpalgast noortele töötajatele, kes on alla ette nähtud vanuse või on nende puhul kohaldatud erinevaid miinimumpalga määrasid. Erisusi miinimumpalgast õigustatakse muuhulgas sellega, et erinev miinimumpalga määr peaks hõlpsustama noortel siseneda tööturule. Arvestades asjaolu, et noorte tööviljakus ei pruugi olla madalam võrreldes täiskasvanud töötajatega, siis võib tekkida oht, et inimesi diskrimineeritakse nende vanuse tõttu.<sup>127</sup>

Seadusjärgsest miinimumpalgast erinevat määra on kohaldatud katseajal olevate töötajate ning praktikantide suhtes, lähtudes nende kogemuste puudumisest ja potentsiaalsest madalamast

---

<sup>124</sup> Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202/1.

<sup>125</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326/391.

<sup>126</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 20-21.

<sup>127</sup> *Ibidem*, lk 20-21.

tootlikusest. Praktikantide puhul on õigustatud erisuste tegemist ka sellega, et madalam töötasu teatud perioodil korvatakse koolitusega või väljaõppega.<sup>128</sup>

Miinimumpalgast erinevat määra on mitmetes riikides rakendatud ka migrantide suhtes. Teatud juhtudel võib see olla õigustatud, kui näiteks tasutakse osa mitterahaliste maksete alusel (näiteks kodutööde sektoris). Üldjuhul on migrantide suur osakaal just nendes sektorites, kus on madalaim miinimumpalk, mistõttu ei pruugi olla eraldi kehtestatud nende jaoks miinimumpalka. Siiski on vajalik ka migrantide diskrimineerimise vältimiseks lähtuda võrdväärse töö eest võrdse tasu põhimõttest.<sup>129</sup>

Suure osa maailma elanikkonnast moodustavad puuetega inimesed, kellest ligikaudu 80% on ka tööealised. Tööga seotud valdkonnas on puuetega inimestel mitmeid takistusi, eelkõige füüsilised, hoiakulised kui ka informatsioonilised. Kuna puuetega inimestel on suurem töötuse ja majandusliku passiivsuse määr, siis on neil suurem oht saada ebapiisavat sotsiaalset kaitset. Riikides on erinevalt tagatud puuetega inimeste õigus miinimumpalgale. Mõnes riigis on vähenenud tootlikkusega töötajate tööhõive edendamiseks võimaldatud rakendada teatud puuetega töötajate puhul madalamaid määrasid. Teistes riikides on aga kehtestatud puuetega töötajatele võrdne miinimumpalk teiste töötajatega ning sellest madalamat määra peetakse diskrimineerimiseks.<sup>130</sup>

Üha enam on hakanud esile kerkima ebastandardised töövormid. Ebastandardsete töövormide hulka kuuluvad näiteks tähtajalised lepingud, ajutine töö, renditöö ja muud lepingulised kokkulepped, mis hõlmavad mitut osapoolt, varjatud töösuhted, osalise tööajaga töö kui ka sõltuv füüsilisest isikust ettevõtja.<sup>131</sup> Diskrimineerimine võib aset leida ka ebastandardsetes töövormides, mistõttu on oluline tagada, et diskrimineerimise eest oleks kaitstud ka ebastandardsete töötajad. Ebastandardsete töötajate kui ka platvorm ettevõtete töötajate suhtes tuleks kasutada kõikehõlmavat lähenemisviisi, mis võimaldaks nendele samaväärse kaitse nagu tavatöötajatele on tagatud.<sup>132</sup> Erandid seadusjärgsest miinimumpalgast ei tohiks olla lubatud

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, lk 20-21.

<sup>129</sup> *Ibidem*, lk 20-22.

<sup>130</sup> *Ibidem*, lk 23.

<sup>131</sup> *Ibidem*, lk 39.

<sup>132</sup> European Trade Union Confederation. ETUC Resolution on the protection of the rights of non-standard workers and workers in platform companies (including the self-employed), 05.11.2020. – <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-protection-rights-non-standard-workers-and-workers-platform-companies> (26.02.2022).

ebastandardsete töötajate ja platvorm ettevõtete töötajate suhtes ning sellest tulenevalt nähakse vajadust sotsiaalpartnerite, riiklike või Euroopa Liidu meetmete järele selles valdkonnas.<sup>133</sup>

Arvestades mitmeid diskrimineermisvastaseid regulatsioone, kas üldse oleks legitiimne lubada erisuste tegemine miinimumpalgast? Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (edaspidi: ETUC) kohaselt tuleks kõnealune säte üldse kaotada ning mitte lubada Euroopas seadusjärgsest miinimumpalgast madalama palga maksmist, sest sageli on need vastuolus rahvusvaheliste inimõiguste standarditega.<sup>134</sup> Riikides, kus on lubatud sellised erisused, võimaldavad ettevõtetel käsitleda noori, võõrtöölisi ja naisi kui odavat tööjõudu. Sellega õhnestatakse miinimumpalga põhikontseptsiooni kogu Euroopas.<sup>135</sup> Autor nõustub teatud ulatuses ETUC-ga, kuid on seisukohal, et täielikult pole võimalik vältida miinimumpalgast erisuste tegemist. Kuigi riikide praktika pinnalt on näha, et enamjaolt on miinimumpalgast tehtavad erisused, s.t erineva seadusjärgse miinimumpalga määra kohaldamine, seotud just tunnustega, mis viitavad diskrimineerimisele, siis on raske ette kujutada neid põhjuseid, mis juhul oleks seadusjärgest miinimumpalgast erinev määr mittediskrimineeriv ning proportsionaalne.

Seni on riigid õigustanud noorte või puuetega inimeste suhtes madalama palga kohaldamist seetõttu, et sellega hõlpsustatakse nende isikute tööhõivet. Autor leiab, et on mitmeid teisi võimalusi kuidas edendada nn nõrgemate gruppide sisenemist tööturule. Näiteks on Eestis töandjatele võimaldatud kasutada erinevaid soodustusi, mis aitavad vähendada puudega töötajatega seotuid kulutusi.<sup>136</sup> Nendeks soodustusteks võivad olla maksusoodustused, palgatoetus, puhkusetasu hüvitamine jne.<sup>137</sup> Olenemata eeltoodust, tuleb arvestada subsidiaarsuse põhimõtet, mistõttu autori hinnangul peab jätma liikmesriikidele pädevuse teha erisusi miinimumpalgast, kuid igal juhul tuleks hoiduda liigsete erisuste ja mahaarvamiste tegemisest miinimumpalgast, et tagada miinimumpalga piisavuse säilimine.

Eestis väljendub võrdsuse põhimõte ja diskrimineerimise keeld võrdse kohtlemise seaduses<sup>138</sup> (edaspidi: VõrdKS). Vastavalt VõrdKS § 2 lõike 2 punktile 2 on keelatud diskrimineerida isikuid usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu

---

<sup>133</sup> European Trade Union Confederation. ETUC Resolution on the protection of the rights of non-standard workers and workers in platform companies (including the self-employed), 05.11.2020.

<sup>134</sup> European Trade Union Confederation. Half of EU countries exclude workers from minimum wage, 09.06.2021. Press Release. – <https://www.etuc.org/en/pressrelease/half-eu-countries-exclude-workers-minimum-wage> (06.02.2022).

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> Teder, I. Puudega inimeste õigused töösuhtes. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, 2016, lk 46-48. – [https://volinik.ee/wp-content/uploads/2020/01/Puudega\\_inimeste\\_oigused\\_toosuhtes.pdf](https://volinik.ee/wp-content/uploads/2020/01/Puudega_inimeste_oigused_toosuhtes.pdf) (17.03.2022).

<sup>137</sup> *Ibidem*, lk 46-48.

<sup>138</sup> Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 22.10.2021, 11.

töövaldkonnas, eelkõige näiteks töö- või teenuste osutamise lepingu sõlmimisel, töötingimuste kehtestamisel, korralduste andmisel, töötasustamisel, töö- või teenuste osutamise lepingu lõpetamisel või ülesütlemisel.

Võrdsuse põhimõte on eraldi sätestatud ka TLS §-s 3 ning selle kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele. Samuti väljendub selge diskrimineerimiskeeld töötasustamisel TLS § 29 lõikes 6, mille kohaselt on keelatud maksta töötajale Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu.

Autori näeb vajadust rõhutada, et TLS-is sätestatud õigused ja kohustused kohalduvad vaid nende tööd tegevate isikute suhtes, kes on TLS-i kohaselt töötajad. See tähendab seda, et nii nagu eelnevalt töös viidatud<sup>139</sup>, ei ole TLS-i järgi töötajad näiteks käsunduslepingu, töövõtulepingu või maaklerilepingu alusel tööd tegevad isikud ning ka ametnikud. Nende tööd tegevate isikute suhtes ei kehti TLS § 29 lõikes 6 sätestatud keeld maksta Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu, s.t nendele võib maksta miinimumpalgast madalamat töötasu. Kuivõrd direktiivi ettepaneku artikli 2 kohaselt kohaldatakse direktiivi liikmesriigi kehtiva õiguse, kollektiivlepingu või tava kohaselt määratletud töötajate suhtes, arvestades sealjuures ka EK kohtupraktikat ning töötaja mõiste määratlemine on üsna sarnane EK kohtupraktikas välja kujunenud töötaja kontseptsiooniga<sup>140</sup>, siis autori arvates ei nõuaks see Eestis seaduse muutmist.

Autori hinnangul ei mõjuta direktiivi ettepaneku artikkel 6 lõige 1 Eesti riigisisest õigust, sest TLS-i kohaselt tuleb Eestis kõikidele töötajatele tagada töötasu, mis ei ole Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalam. Eestis ei ole lubatud kehtestada teatavatele töötajate rühmadele (näiteks noortele, puuetega inimestele, praktikantidele jne) erinevat seadusjärgset miinimumpalga määra. Seega puudub vajadus Eestis täiendavalt riigisisest õigust muuta seoses nimetatud sättega.

---

<sup>139</sup> Vt käesoleva töö ptk 1.3.

<sup>140</sup> Vt käesoleva töö ptk 1.3.

## 2.2.2. Mahaarvamised miinimumpalgast

Direktiivi ettepaneku artikli 6 lõikes 2 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad õigusaktiga lubada teha mahaarvamisi, millega vähendatakse töötaja töötasu seadusjärgsest miinimumpalgast madalamale tasemele. Liikmesriigid tagavad, et seadusjärgsest miinimumpalgast tehtavad mahaarvamised on vajalikud, objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed.

Kõikides liikmesriikides, kus on kehtestatud seadusjärgne miinimumpalk, toimuvad mingisuguses vormis mahaarvamised töötasust. Need võivad olla seotud näiteks töövarustusega, reisi-, toitlustus- või majutuskuludega. Enamikel juhtudel on riikides reguleeritud seadusega, millised mahaarvamised on lubatud, näiteks maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed. Mahaarvamised võivad olla seotud töötajaga eraldiseisva kokkuleppega, ettemaksetega, tagatistega või streigis osalemisega. Praktikast on levinud ka mahaarvamised kompenseerimaks tekitatud kahjusid, puudunud töötunde või trahvide hüvitamiseks.<sup>141</sup>

Mitmetes riikides on lubatud arvestada mitterahalist tasu kui osa töötasust, kuid on ka riike, kus on seatud piirangud mitterahaliste tasude osas. Näiteks Hispaanias on seadusega lubatud kuni 30% ulatuses arvestada töötasuna mitterahalist tasu, kuid see pole lubatud miinimumpalga osas. Ka Itaalias ei ole lubatud arvestada mitterahalist tasu miinimumpalga osana, vaid seda võib arvestada lisaks miinimumpalgale.<sup>142</sup> Mitterahalise tasu maksmine osa töötasuna võib negatiivselt mõjuda sissetulekutel põhinevatele sotsiaalkindlustusskeemidele, k.a pensionile.<sup>143</sup>

Autor on seisukohal, et teatud mahaarvamised võivad olla õigustatud ning vältimatud, s.t igas riigis arvestatakse palgast maha maksud ja maksed. Mahaarvamised miinimumpalgast, erinevalt miinimumpalgast tehtavate erisustega, pole seotud isikuga ja tema omadustega. Seega ei ole üldiselt nende puhul tegemist diskrimineerimise ohuga, kuid ka mahaarvamised võivad olla töötajatele endale kahjulikud, eelkõige mitterahaliste hüvede arvestamine miinimumpalga osana, mille tõttu võivad väheneda töötasult makstavad maksud ja maksed.

---

<sup>141</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 16; Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 10.

<sup>142</sup> ILO. Prohibiting the deduction of payments in kind from the minimum wage. – [https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS\\_483829/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS_483829/lang--en/index.htm) (26.02.2022).

<sup>143</sup> *Ibidem*.

Eestis kehtib TLS-i kohaselt eeldus, et töötasus lepitakse kokku brutosummana ning tööandja peab järgima teistest seadustest tulenevate maksude ja maksete kinnipidamise kohustust. Töötasult kinnipeetavad maksud on tulumaks ja sotsiaalmaks ning maksetena arvestatakse töötuskindlustusmaks ja kohustuslikke kogumispensioni makse.<sup>144</sup> Maksude ja maksete kinnipidamise kohustus on sätestatud TLS § 29 lõikes 3, mille kohaselt arvestatakse kokkulepitud töötasust maha töötaja maksukohustus ehk töötasust kinnipeetavad seaduses ettenähtud maksud ja maksed. See tähendab, et peamised mahaarvamised töötasult, s.h miinimumpalgast, tehakse seonduvalt maksude ja maksetega.

Kuigi töötasu puutumatus põhimõttel lähtuvalt ei ole võimalik töötaja nõusolekuta töötasust teha kinnipidamisi või mahaarvamisi, siis juhtudel, mil seadus seda võimaldab, on see lubatud.<sup>145</sup> Lisaks mahaarvamistele, mis tehakse töötasult maksude ja maksete kinnipidamisega, on TLS-is võimaldatud teatud tingimustel teha mahaarvamisi töötasult seoses töötasu alandamisega (TLS § 73) ja tasaarvestamisega (TLS § 78).<sup>146</sup>

Töötasu alandamise ja tasaarvestamise korral peab tööandja TLS § 73 lõike 3 ja TLS § 78 lõike 4 kohaselt arvestama täitemenetluse seadustiku<sup>147</sup> (edaspidi: TMS) §-s 132 sissenõude pööramise kohta sätestatud. TMS § 132 lõike 1 kohaselt ei ole lubatud arestida sissetulekut, mis ei ületa ühe kuu eest ettenähtud palga alammäära suurust või vastavat osa nädala või päeva sissetulekust. TMS § 132 lõige 1 sätestab küll selge keeld teha mahaarvamisi või kinnipidamisi miinimumpalgast, kuid see keeld ei ole absoluutne, s.t TMS §-s 132 on kehtestatud kaks erandit, mil seaduse kohaselt on lubatud mahaarvamisi või kinnipidamisi ka miinimumpalgast.

Ühe erandina on võimaldatud TMS § 132 lõikest 1 kõrvale kalduda seoses lapse elatisnõude täitmisega. Vastavalt TMS § 132 lõikele 1<sup>1</sup> on lubatud arestida pool TMS § 132 lg-s 1 nimetatud sissetulekust, kui sissenõude pööramine muule varale ei ole võimaldanud või suure tõenäosusega ei võimalda elatisnõuet täielikult rahuldada ning kui elatisnõude täitmiseks jääb alla poole TMS §132 lõikes 1 nimetatud summast, võib arestida ühe kolmandiku sissetulekust. Autor on seisukohal, et elatisnõuetega seotud erand on vajalik, objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalne, sest lapsele makstav elatis ning lapse õigus saada ülalpidamist on võlgniku õigustest tähtsam.

---

<sup>144</sup> Käärats, E. jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura 2021, komm TLS § 29/9.

<sup>145</sup> *Ibidem*, komm TLS § 29/9.

<sup>146</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 10.

<sup>147</sup> Täitemenetluse seadustik. – RT I, 12.03.2022, 8.

Teine erand tuleneb TMS § 132 lõikest 1<sup>2</sup>, mis lubab arestida võlgniku alampalga ja ka sellest väiksema suurusega sissetulekust kuni 20% kuus, tingimusel, et sissenõude pööramine võlgniku muule varale ei ole võimaldanud või eeldatavasti ei võimalda nõuet täielikult rahuldada. Võlgniku sissetulekust tuleb eelnevalt maha arvata Statistikaameti poolt avaldatud arvestuslik elatusmiinimum. Autor leiab, et nimetatud erand on samuti vajalik, objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalne, sest see võimaldab arvestada võlausaldajate nõuetega ning vältida, et võlgnik vabaneks oma vastutusest ainult seetõttu, et tema sissetulek ei ületa miinimumpalka. Samuti on TMS § 132 lõikes 1<sup>2</sup> sätestatud erandi puhul tagatud, et võlgnikule jääb alles vähemalt arvestuslik elatusmiinimum. Elatusmiinimum tähistab absoluutse vaesuse piiri ning hõlmab inimese igapäevavajaduste katmiseks vajalikku elatusvahendite väikseimat kogust.<sup>148</sup> Seega on võlgnikule tagatud sissetulek, mis vähemalt katab minimaalsed eluks vajaminevad kulutused.

Eestis ei ole TLS-is kehtestatud töötasu kohustuslikke komponente ega määratletud nende sisu, seetõttu on töösuhtes olevatel pooltel võimalik ise otsustada, milliseid komponente sisaldab töötasu ja kuidas kujuneb töötasu.<sup>149</sup> Kuigi töösuhtes olevad pooled võivad ise otsustada, millistest osadest töötasu kujuneb, ei ole Eestis lubatud töötasuna arvestada mitterahalisi hüvesid ning see on sätestatud TLS § 29 lõikes 3, mille kohaselt makstakse töötasu rahas.

Mitterahaliste hüvede andmises on võimalik kokku leppida TLS § 29 lõike 4 järgi vaid lisaks rahas makstavale töötasule. Mitterahaliste hüvede ja töötasu eristamine on vajalik, sest kui tööandja arvestab töötaja töötasu osana mitterahalisi hüvesid, siis ei lähe vastav osa arvesse näiteks haigushüvitise või pensionikindlustuse arvutamisel.<sup>150</sup> Seega ei ole Eesti õiguse kohaselt teha mahaarvamisi töötasust seoses sellega, et teatud osa töötasust tasutakse mitterahalise hüvena. Autori arvates on see õigustatud, sest isegi kui võimaldada arvestada teatud osa töötasust mitterahalise hüvena, siis ei pruugi alati olla võimalik hinnata mitterahalise hüve väärtust ning seetõttu võib see põhjustada arusaamatusi töösuhetes ja töötasu suuruses.

Direktiivi ettepaneku artikkel 6 lõige 2 lubab teha mahaarvamisi, millega vähendatakse töötaja töötasu seadusjärgsest miinimumpalgast madalamale tasemele. Võimalikud mahaarvamised, mis Eesti õiguse kohaselt on võimaldatud miinimumpalgast teha, on seotud maksude ja maksetega ning teatud tingimustel töötasu alandamise ja tasaarvestamise korral. Viimasel kahel

---

<sup>148</sup> Arvestuslik elatusmiinimum. Statistikaameti kodulehekülj.

<sup>149</sup> Käärats, E. jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura 2021, komm TLS § 29/2.

<sup>150</sup> Käärats, E. jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura 2021, komm TLS § 29/8.

juhul tuleb lähtuda TMS §-st 132 ning TMS § 132 lg-te 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup> kohaselt on lubatud miinimumpalgast teha mahaarvamisi seonduvalt elatisnõuetega ja võlgnikega, kui sissenõude pööramine võlgniku muule varale ei ole viinud või eeldatavalt ei vii nõude või lapse elatisnõude täielikule rahuldamisel. Lähtudes eranditega taotlevatest eesmärkidest on need mahaarvamised autori hinnangul direktiivi ettepaneku mõistes vajalikud, objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed. Autori on seisukohal, et Eesti on täitnud direktiivi ettepaneku artikli 6 lõikes 2 sätestatud kohustuse ning sellest tulenevalt ei too see kaasa vajadust muuta või täiendada Eesti riigisisest õigust.

### **2.3. Sotsiaalpartnerite kaasamine miinimumpalga kujundamisse ja ajakohastamisse**

Direktiivi ettepanek artikkel 7 sätestab, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada sotsiaalpartnerite õigeaegne ja tõhus kaasamine seadusjärgse miinimumpalga kehtestamisse ja ajakohastamisse, sealhulgas osalemise kaudu artikli 5 lõikes 5 osutatud nõuandvates organites. Sotsiaalpartnerid peavad olema kaasatud eelkõige: a) artikli 5 lõigetes 1, 2 ja 3 osutatud kriteeriumide ja soovituslike võrdlusväärtuste valimisel ja kohaldamisel seadusjärgse miinimumpalga taseme kindlaksmääramisel; b) artikli 5 lõikes 4 osutatud seadusjärgse miinimumpalga ajakohastamisel; c) artiklis 6 osutatud seadusjärgse miinimumpalga erisuste ja mahaarvamiste kindlaksmääramisel ja d) andmete kogumine ja uuringute läbiviimisel seadusjärgse miinimumpalga kehtestavate asutuste jaoks.

Sotsiaalpartneritel on keskne roll sotsiaal- ja majandusjuhtimises, mis seisneb selles, et nad esindavad töömaailma huve ning probleeme. Sotsiaalpartnerid kaasatakse mitmesuguste tööõigust hõlmavate küsimuste reguleerimisse, s.h alates töötingimustest kuni täiendkoolituste arendamiseni kui ka palgastandardite määratlemiseni. Sotsiaalpartneritel on õigus pidada sotsiaaldialoogi, mis võib olla kahepoolne autonoomsete sotsiaalpartnerite vahel või kolmepoolne koos riigiasutustega ning mille tulemuseks võib olla kollektiivlepingu sõlmimine.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> European Commission. Social partners as beneficiaries. European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period, lk 1. – [https://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/tp\\_partnership\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_partnership_en.pdf) (13.03.2022).

Direktiivi ettepanekus sätestatud sotsiaalpartnerite kaasamise kohustuse vajadus seadusjärgse miinimumpalga kujundamisse ja ajakohastamisse on tingitud sellest, et mõnes liikmesriigis on täheldatud sotsiaalpartnerite piiratud kaasatust kohustusliku miinimumpalga kehtestamisel.<sup>152</sup>

Sotsiaalpartneritel ja sotsiaaldialoogil on oluline koht piisava ja õiglase miinimumpalga kujundamisel. Sotsiaalpartnerite kaasamine miinimumpalga kujundamisse võimaldab muuta otsustusprotsessi teadlikumaks ja kaasavamaks ning tagab, et arvestatakse palkade ja tootlikkuse arenguga.<sup>153</sup> Sotsiaaldialoog aitab kaasa ka tõhusa poliitika kujundamisele, võimaldab minimeerida arusaamatusi ja pingeid kui ka edendada sotsiaalset ja tööstuslikku rahu.<sup>154</sup> Arvestades kõike eelnevat, aitab sotsiaaldialoog kaasa õiglase miinimumpalga kujundamisele ja riigi arengule, võttes arvesse erinevate osapoolte vajadusi.<sup>155</sup>

Eestis on reguleeritud üleriigilise alammäära kokkulepe KLS §-s 4<sup>6</sup>, mille kohaselt töötajate keskliit ja tööandjate keskliit võivad laiendatud kollektiivlepinguna kokku leppida üleriigilise töötasu alammäära, mida kohaldatakse kõigile töötajatele ja tööandjatele. Seega lepivad miinimumpalga suuruses kokku sotsiaalpartnerid ning riik ei sekku selle kehtestamisse ega kujundamisse. Kuigi Eestis on sotsiaalpartnerid kaasatud miinimumpalga kehtestamisse, siis vajab analüüsimist, kas see on piisav direktiivi ettepaneku mõistes.

Eestis ei ole seadusega kehtestatud direktiivi ettepaneku artikli 5 lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud kriteeriume ega soovituslikke võrdlusväärtusi, mida miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel kasutada. Mõningates kriteeriumites on töötajate keskliit ja tööandjate keskliit kokku leppinud töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes<sup>156</sup>, kuid kuna direktiivi ettepanek nõuab kriteeriumite ja võrdlusväärtuste reguleerimist kas õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes, siis ei saa pidada direktiivi ettepaneku artikli 7 punktis a sisalduvat nõuet täidetuks Eesti suhtes. Kehtestades Eestis direktiivi ettepaneku artikli 5 lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud kriteeriumid ja võrdlusväärtuse, tuleb protsessi kaasata ka sotsiaalpartnerid.

Direktiivi ettepaneku artikkel 7 punkt b nõuab, et artikli 5 lõikes 4 osutatud seadusjärgse miinimumpalga ajakohastamisel oleks kaasatud sotsiaalpartnerid. Direktiivi ettepanekus ei ole ette nähtud meetmeid, mida liikmesriigid peaksid kohaldama, et tagada seadusjärgse

---

<sup>152</sup> European Commission. Consultation document. Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, C(2020) 3570 final, lk 10. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2020\)3570&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)3570&from=EN) (13.03.2022).

<sup>153</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>154</sup> ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016, lk 24.

<sup>155</sup> *Ibidem*, lk 24.

<sup>156</sup> Vt käesoleva töö ptk 2.1.1.

miinimumpalga korrapärane ja õigeaegne ajakohastamine. Autori hinnangul on vaieldav, kas nimetatud kohustus on täidetud Eestis. EAKL ja ETKL vahel toimuvad iga-aastased kahepoolsed läbirääkimised seoses miinimumpalga kehtestamisega.<sup>157</sup> Autor leiab, et seoses iga-aastaste läbirääkimistega vaadatakse üle miinimumpalga suurus ning korrigeeritakse seda vastavalt riigis olevale majanduslikule olukorrale. Seega võiks see olla käsitletav miinimumpalga ajakohastamisena. Kuna direktiivi ettepanek on kõnealune kohustus sätestatud üldiselt, siis autori arvates on kehtiv praktika piisav ning täiendavaid muudatusi riigisisises õiguses pole vaja teha seoses direktiivi ettepaneku artikli 7 punktiga b.

Direktiivi ettepaneku artikli 7 punkti c kohaselt tuleb tagada sotsiaalpartnerite kaasatus artiklis 6 osutatud seadusjärgse miinimumpalga erisuste ja mahaarvamiste kindlaksmääramisel. Eestis ei ole kaasatud sotsiaalpartnerid erisuste ja mahaarvamiste kindlaksmääramisse. Autor leiab, et selle põhjus võib olla see, et Eestis ei ole lubatud kohaldada teatud töötajate gruppide suhtes erinevaid miinimumpalga määrasid ning ka miinimumpalgast tehtavad mahaarvamised on seotud enamjaolt maksude ja maksetega, v.a paar erandit.<sup>158</sup> Kuigi näiteks ETKL põhikirja<sup>159</sup> punkti 2.3.2 kohaselt teeb ETKL ettepanekuid m.h tööpoliitikat puudutava seadustiku loomiseks, muutmiseks ja täiendamiseks. Autori hinnangul pole sellega direktiivi ettepaneku artikli 7 punktis c sisalduv nõue täidetud, sest praegusel juhul on vaid võimaldatud ETKL-il teha ettepanekuid, kuid sellega pole tagatud nende osalemine. Autor leiab, et tulenevalt eeltoodust on vaja muuta Eesti riigisisest õigust, et sotsiaalpartnerid oleksid kaasatud tulevikus miinimumpalgast tehtavate võimalike erisuste ja mahaarvamiste kindlaksmääramisel.

Tulenevalt direktiivi ettepaneku artikkel 7 punktist d peavad olema sotsiaalpartnerid kaasatud ka andmete kogumisel ja uuringute läbiviimisel seadusjärgse miinimumpalga kehtestavate asutuste jaoks, kuid Eestis ei ole ette nähtud ega tagatud, et sotsiaalpartnerid osaleksid andmete kogumisel või uuringute läbiviimisel. Seega tuleks muuta Eestis riigisisest õigust, et viia see kooskõlla direktiivi ettepaneku artikli 7 punktiga d.

Lisaks on direktiivi ettepaneku artiklis 7 viidatud artikli 5 lõikele 5, mille kohaselt loovad liikmesriigid nõuandvad organid, kes nõustavad pädevaid asutusi seadusjärgse miinimumpalgaga seotud küsimustes. Liikmesriikidel on võimalik ise otsustada, mis viise nimetatud kohustuse täitmiseks kasutatakse – kas kohandatakse olemasolevaid organeid või

---

<sup>157</sup> Nurmela, K. Social Partnership For Anticipating Change In The Labour Market. National Paper, Estonia 2011, lk 16. – <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2011-Social-partnership-for-anticipating-change-est.pdf> (23.03.2022).

<sup>158</sup> Vt käesoleva töö ptk 2.2.

<sup>159</sup> Eesti Tööandjate Keskliit. Eesti Tööandjate Keskliidu põhikirja, 11.12.2003. – <https://www.employers.ee/meist-2/pohikirja/> (22.04.2022).

luuakse uued nõuandvad organid.<sup>160</sup> Eestis kehtestatakse miinimumpalk tööandjate keskliidu ja ametiühingute keskliidu vahel sõlmitud töötasu alammäära käsitleva kollektiivlepingu alusel ning riik miinimumpalga kehtestamisse ei sekku<sup>161</sup>, mistõttu puudub ka nõuandev organ, kes nõustaks riiklikke asutusi miinimumpalgaga seotud küsimustes. Direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 5 sisalduva kohustuse täitmiseks peab Eesti täiendavalt looma nõuandva organi.<sup>162</sup>

Autor on seisukohal, et Eestis on kaasatud sotsiaalpartnerid miinimumpalga kujundamisse, kuid vaadeldes Eestit kui seadusjärgse miinimumpalgaga riiki direktiivi ettepaneku mõistes, siis pole see pole piisav. Direktiivi ettepaneku artikli 7 punktides a kuni d sätestatud nõuetest on autori hinnangul vaid täidetud punkt d ehk sotsiaalpartnerid on kaasatud miinimumpalga ajakohastamisse. Selleks, et oleksid täidetud ka teised nimetatud sättes kehtestatud nõuded, tuleb autori arvates kas luua uus regulatsioon, mis käsitlebki konkreetselt miinimumpalga kehtestamist ja näeb ette tingimused sotsiaalpartnerite kaasamiseks või tuleb täiendada näiteks KLS-i, sest selles sisaldub juba säte, mis reguleerib üleriigilise alammäära kokkulepet, kuid täpsemad tingimused puuduvad. Täiendavalt on vajalik Eestis luua ka direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 5 nimetatud nõuandev organ, kes nõustab pädevaid asutusi miinimumpalgaga seotud küsimustes

---

<sup>160</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 33-34.

<sup>161</sup> Vt käesoleva töö ptk 1.4.

<sup>162</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 9.

### 3. KOLLEKTIIVLEPINGUJÄRGNE MIINIMUMPALGA SÜSTEEM

#### 3.1. Kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamine

Direktiivi ettepaneku artikli 4 lõike 1 kohaselt teevad liikmesriigid kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamiseks sotsiaalpartneritega konsulteerides vähemalt järgmist: a) edendavad ja tugevdavad sotsiaalpartnerite suutlikkust pidada sektori või sektoriülesel tasandil kollektiivlääbirääkimisi palgakujunduse üle ning b) julgustavad sotsiaalpartnereid pidama omavahel palkade üle konstruktiivseid, sisulisi ja teabepõhiseid läbirääkimisi.

Kollektiivlääbirääkimised tähistavad läbirääkimisi ametiühingute ja tööandjate vahel, mille eesmärk on saavutada kokkulepe töötajate töötingimuste ning ametiühingute õiguste kui ka kohustuste üle.<sup>163</sup> Kollektiivlääbirääkimisi peetakse üheks kõige tõhusamaks töötajate esindamise vormiks ning ka kõige legitiimsemaks töötajate kaitse vormiks.<sup>164</sup>

Tihti seostatakse kollektiivlepingujärgse miinimumpalga süsteemi kasutamist kõrgemate miinimumpalkade tasemetega võrreldes seadusjärgse miinimumpalga süsteemiga. Siiski ei tähenda kollektiivlepingujärgse süsteemi kasutamine koheselt seda, et miinimumpalk oleks kehtestatud piisaval tasemel. Põhjus, miks kollektiivlepingujärgse miinimumpalga süsteemi kasutamist seostatakse kõrgemate palkade tasemega, on see, et nendes liikmesriikides on täheldatud suuremat kollektiivlääbirääkimiste katvust. Kõrgemat kollektiivlääbirääkimiste katvust peetakse omakorda piisava miinimumpalga edendamise aluseks.<sup>165</sup>

Kollektiivlääbirääkimiste katvuse ja miinimumpalga taseme seotust kinnitavad ka empiirilised andmed, millest nähtub, et mitut tööandjat hõlmavate kollektiivlääbirääkimiste ja miinimumpalga standardite vahel esineb proportsionaalne seos, s.h ka riikides, kus miinimumpalk on kehtestatud seadusega.<sup>166</sup> Sellest tulenevalt, on direktiivi ettepaneku artiklis 4 ette nähtud kõikidele liikmesriikidele, olenemata nende miinimumpalga süsteemist, kohustus

---

<sup>163</sup> Eurofound. Strengthening collective bargaining, 01.12.2021. – <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/strengthening-collective-bargaining> (15.02.2022).

<sup>164</sup> Barnard, C. The EU Charter of fundamental rights: a commentary. Bloomsbury Publishing, 2021, Article 28 p 28.09, lk 806 – [https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=wrVMEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=Charter+of+Fundamental+Rights+of+the+European+Union+commentary&ots=3jDbLZ1U4z&sig=CpOt\\_WKxmz9VwV60OkUreMRxOgI&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Charter%20of%20Fundamental%20Rights%20of%20the%20European%20Union%20commentary&f=false](https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=wrVMEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=Charter+of+Fundamental+Rights+of+the+European+Union+commentary&ots=3jDbLZ1U4z&sig=CpOt_WKxmz9VwV60OkUreMRxOgI&redir_esc=y#v=onepage&q=Charter%20of%20Fundamental%20Rights%20of%20the%20European%20Union%20commentary&f=false) (15.02.2022).

<sup>165</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe?, lk 11-12.

<sup>166</sup> Menegatti, E, lk 25.

suurendada kollektiivlääbirääkimiste katvust. Ühtlasi võib seda pidada teiseks peamiseks eesmärgiks, mida üritatakse saavutada direktiivi ettepanekuga, sest piisava miinimumpalga taseme saavutamiseks on vaja ka toimivat kollektiivlääbirääkimiste süsteemi, mis oleks suure katvusega.<sup>167</sup>

Kohustus edendada just sektori või sektoriülesel tasandil kollektiivlääbirääkimisi on tingitud ilmselt asjaolust, et kollektiivlääbirääkimiste katvus on kõige kõrgem riikides, kus läbirääkimised toimuvad mitme tööandjaga ja sektori tasandil ning mõnes riigis ka sektoriülesel tasandil. Madalaim kollektiivlääbirääkimiste katvus on seevastu riikides, kus läbirääkimised toimuvad vaid ühe tööandjaga.<sup>168</sup>

Kollektiivlääbirääkimisi on võimalik tugevdada erinevate meetmetega, kuid kõikehõlmav strateegia peaks ühelt poolt olema suunatud kollektiivlääbirääkimiste tugevdamisele läbi selle, et soodustatakse tugevamate läbirääkimiste osapoolte teket (nn tugevdamine altpoolt) ning teiselt poolt tugevdades kollektiivlääbirääkimisi poliitilise ja ühiskondliku toetusega (nn tugevdamine ülaltpoolt). Sealjuures tuleb arvesse võtta ka võimalikke takistusi. Tugevdades läbirääkimisi altpoolt, eeldab see liikmeskonna suurendamist ja ametiühingu kohaloleku tagamist töökohal, mis toob kaasa täiendavaid kulusid. Kui ametiühingud on väga nõrgad, siis võib juhtuda, et kollektiivlääbirääkimiste regulatiivse suutlikkuse parandamine ei ole võimalik ilma kollektiivlääbirääkimiste tugevdamiseta ülaltpoolt ehk ilma riigi abita.<sup>169</sup>

Kollektiivlepingute katvuse suurendamiseks on mitmetes riikides kasutatud kollektiivlepingute laiendamist, s.t kollektiivlepinguid laiendatakse töötajatele ja ettevõtetele, kes ei ole kokkuleppe osapooled.<sup>170</sup> Liikmesriikides, kus on ulatuslik kollektiivlääbirääkimiste katvus, on iseloomulik laiendusmehhanismide (funktsionaalsete ekvivalentide) kasutamine. Laiendusmehhanismid ja nende ekvivalendid on laiaulatuslikud ning valdkondlike kokkulepetega on hõlmatud on kõik ettevõtted, k.a need ettevõtted, kes ei ole lepingu osapooled

---

<sup>167</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe?, lk 12.

<sup>168</sup> Müller, T., Rasnača, Z., Vandaele, K. Wages and collective bargaining: time to deliver on the European Pillar of Social Rights. ETUI, Benchmarking working Europe, 2019, lk 56. – <https://www.etui.org/sites/default/files/Chap%2B3%2BBench%2B2019.pdf> (20.03.2022).

<sup>169</sup> Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K. Chapter 4: Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery, lk 111.

<sup>170</sup> Schulten, T., Eldring, L., Naumann, R. The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe. Wage bargaining under the new European economic governance, Brussels, ETUI 2015, lk 364. – <https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%2011%20The%20role%20of%20extension%20for%20the%20strength%20and%20stability%20of%20collective%20bargaining%20in%20Europe%20Schulten%20Eldring%20and%20Naumann.pdf> (20.03.2022).

ega seotud vastava tööandja organisatsiooniga.<sup>171</sup> Laiendusmehhanismide kasutamise tingimused on mitmetes riikides reguleeritud õigusliku raamistikuga ning nendes võivad sisalduda erinõuded, näiteks lepingu katvuse miinimummäär, allakirjutanute esindatavus või on ette nähtud riigiasutuste kaasamise kohustus.<sup>172</sup>

Hästi organiseeritud sotsiaalpartnerid on sageli üheks tingimuseks, et saavutada kõrge kollektiivläbirääkimiste katvus.<sup>173</sup> Seega on kollektiivläbirääkimiste suur katvus võimalik saavutada ka ilma kollektiivlepingute laiendusmehhanismideta. Näiteks on kollektiivläbirääkimiste suur katvus mõnes riigis saavutatud üksnes osapoolte kaudu, kes osalevad laiaulatuslikult kollektiivläbirääkimistes.<sup>174</sup>

Direktiivi ettepanekus ei ole sätestatud konkreetseid meetmeid, mida liikmesriigid peaksid kasutama kollektiivläbirääkimiste katvuse suurendamisel, vaid on jätnud need liikmesriikide endi otsustada. Täpsustamata konkreetseid meetmeid, on suuresti seotud poliitiliste ja tehniliste põhjustega. Eelkõige on vajalik vältida sekkumist liikmesriikide palgakujundussüsteemide, s.h kollektiivläbirääkimiste autonoomiasse. Samuti on oluline, et direktiivi ettepaneku õiguslik alus jääks ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b (töötingimused) piiridesse ega langeks ELTL artikli 153 lõike 1 punkti f (töötajate ja tööandjate huvide esindatus ning kollektiivne kaitse) kohaldamisalasse, mille osas kohalduks tavamenetluse asemel erimenetlus.<sup>175</sup>

Autori hinnangul on direktiivi ettepaneku artiklis 4 üldiselt sätestatud kohustused kõige sobilikum viis kollektiivläbirääkimiste katvuse suurendamiseks, arvestades seda, et nimetatud säte kohaldub nii seadusjärgse kui ka kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikidele. Erinevate kollektiivläbirääkimiste katvuse suurendamise viiside olemasolu näitab seda, kui erinevad on liikmesriikide süsteemid. Kohustades liikmesriike vaid edendama sektori või sektoriülel tasandil kollektiivläbirääkimisi ning julgustama sotsiaalpartnereid pidama omavahel sisulisi läbirääkimisi, väldib liigset sekkumist liikmesriikide autonoomiasse ning ühtlasi võimaldab neil ise otsustada, milline viis sobitub nende süsteemiga kõige paremini.

---

<sup>171</sup> Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K. Chapter 4: Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery, lk 111.

<sup>172</sup> Eurofound. Extension of collective agreements, 12.01.2022. – <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/extension-of-collective-agreements> (23.04.2022).

<sup>173</sup> Denk, O. Jt. Negotiating Our Way Up : Collective Bargaining in a Changing World of Work. The role of collective bargaining systems for labour market performance, 2019, p 3.4.1. – [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&\\_csp\\_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oeed&itemContentType=book#](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&_csp_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oeed&itemContentType=book#) (20.03.2022).

<sup>174</sup> Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K. Chapter 4: Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery, lk 110.

<sup>175</sup> Menegatti, E, lk 25-26.

Eestis toimuvad kollektiivläbirääkimised peamiselt ettevõtte tasandil. Piiratud ulatuses on sõlmitud laiendatud sektori tasandi lepinguid tervishoiu ja transpordi valdkonnas. Mitmetes avaliku sektori valdkondades on üritatud samuti edendada läbirääkimisi konkreetset valdkonda juhtiva ministriumiga või valdade- ja linnade liitudega, näiteks seonduvalt päästetöötajatega, haridustöötajatega ja kultuurivaldkonna töötajatega. Riiklikul tasandil toimuvad kollektiivläbirääkimised töötasu miinimumpalga üle.<sup>176</sup>

Kollektiivlepingute katvuse suurendamiseks on ka Eestis kasutusel kollektiivlepingute laiendusmehhanism. Eestis reguleerib kollektiivlepingute sõlmimist ja kollektiivlepingute laiendamist KLS. Kollektiivlepingu laiendamise tingimused on sätestatud KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup>. Kollektiivlepingu laiendamist on põhjendatud asjaoluga, et kollektiivlepingus sisalduvad töötingimused ja õigused on enamasti soodsamad töötajatele, kui need, mis on seaduses sätestatud.<sup>177</sup> Eestis on laiendatud kollektiivlepingud kasutusel meditsiini- ja transpordi valdkonnas.<sup>178</sup> Autor leiab, et kuivõrd kollektiivlepingute sõlmimine ja seetõttu ka nende laiendamine toimub Eestis piiratud ulatuses, siis ei pruugi kollektiivlepingute laiendusmehhanism olla efektiivselt vahend kollektiivläbirääkimiste ja -lepingute katvuse suurendamiseks.

Eestis on kollektiivlepingute vähene sõlmimine seotud eelkõige töösuhte poolte vähese teadlikkusega sotsiaaldialoogist ja kollektiivlepingutest kui ka nende lisaväärtusest. Samuti peetakse kollektiivlepingute vähese leviku põhjusteks töötajate esindajate madalat aktiivsust läbirääkimiste algatamisel ja ühiskonna üldist suhtumist kollektiivlepingutesse.<sup>179</sup>

Autor on seisukohal, et direktiivi ettepaneku artikli 4 lõikes 1 sätestatud meetmed, eelkõige punktis a ette nähtud kohustus edendada sektori või sektoriüleisel tasandil kollektiivläbirääkimisi omab Eesti suhtes positiivset mõju, sest enamik kollektiivlepinguid on Eestis sõlmitud ettevõtte tasandil ning ainult vähesel määral sektori tasandil. Arvestades põhjusi, miks Eestis ei ole kollektiivlepingute sõlmimine eriti levinud, siis on ka direktiivi

---

<sup>176</sup> Espenberg, K. jt. Kollektiivlepingute roll Eesti töösuhetes. Poliitikaanalüüs. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2012, lk 3. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Valjaanded/kollektiivlepingute\\_roll\\_loplik\\_1.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/kollektiivlepingute_roll_loplik_1.pdf) (20.04.2022).

<sup>177</sup> Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/34. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Iuridicum 2020.

<sup>178</sup> Soobik, R. Kollektiivlepingute laiendamine sai konkreetsemad piirid, 14.09.2021. Sotsiaalministeeriumi kodulehekülg. – <https://www.sm.ee/et/uudised/kollektiivlepingute-laiendamine-sai-konkreetsemad-piirid> (21.03.2022).

<sup>179</sup> Põldis, E., Proos, M. Kollektiivlepingud Eestis. Teemaleht. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2013, lk 1. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Valjaanded/toimetised\\_20131\\_1.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20131_1.pdf) (21.04.2022).

ettepaneku artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatu asjakohane ja soodustab kollektiivlääbirääkimiste pidamist.

Autori hinnangul on direktiivi ettepaneku artikli 4 lõikes 1 sätestatu saavutamine õiguslikke meetmeid kasutades piiratud või isegi olematu, sest põhiseaduse<sup>180</sup> (edaspidi: PS) §-s 48 on sätestatud ühinemisvabadus, mille kohaselt on igalühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Ühinemisvabadus hõlmab ka isikute õigust mitte kuuluda ühingusse ning ka õigust sealt välja astuda.<sup>181</sup> Autor leiab, et lähtuvalt ühinemisvabadusest ei ole võimalik kehtestada kollektiivlepingute sõlmimise kohustust.

Autor on seisukohal, et direktiivi artikkel 4 lõige 1 ei mõjutaks otseselt Eesti riigisisest õigust, vaid kõne alla tuleksid muud, mitteõiguslikud meetmed (näiteks koolitused, nõustamine, finantsiline abi jms) direktiivi ettepaneku artikli 4 lõike 1 kohustuste täitmiseks.

### **3.2. Kollektiivlääbirääkimiste katvuse määr**

Direktiivi ettepaneku artikkel 4 lõige 2 sätestab, et liikmesriigid, kus kollektiivlääbirääkimistega on hõlmatud vähem kui 70% artiklis 2 määratletud töötajatest, peavad kehtestama lisaks raamistiku, millega nähakse kas seadusega pärast sotsiaalpartneritega konsulteerimist või nendega kokkuleppel ette tingimused kollektiivlääbirääkimiste pidamiseks, ning töötavad välja tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste toetamiseks. Tegevuskava avalikustatakse ja sellest teatatakse Euroopa Komisjonile.

2019. aasta andmete põhjal nähtub, et 17. liikmesriigis ei ole saavutatud 70% kollektiivlääbirääkimiste ulatus.<sup>182</sup> See tähendab seda, et enamik liikmesriike on kohustatud võtma kasutusele täiendavad meetmed kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamiseks. Sidudes täiendava kohustuse 70% piirmäära järgimisega, on tekitanud mitmeid küsimusi selle kohaldamise võimalikkuses, lubatavuses kui ka tähenduses.

---

<sup>180</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>181</sup> Ehrlich, S.-A., Kask.O. PSK §48/9. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Iuridicum 2020.

<sup>182</sup> Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe?, lk 12.

Euroopa sotsiaalpartneritest on SGI Europe seisukohal, et 70%-lise piiri seadmine ei ole mõistlik, sest kollektiivläbirääkimiste katvus konkreetses riigis ei ole ainuüksi piisav tegur, mille alusel mõõta sotsiaaldialoogi tugevust. Samuti leiab SGI Europe, et 70%-lise ulatuse hindamine oleks raskendatud, sest liikmesriikides on kasutusel erinevad sotsiaaldialoogi struktuurid, s.t liikmesriigiti toimuvad erinevatel tasanditel kollektiivläbirääkimised, mis mõjutavad kollektiivläbirääkimiste katvust.<sup>183</sup>

Kollektiivläbirääkimiste süsteemid on kompleksed ning hõlmavad mitmeid aspekte, mida tuleb arvestada riiklike süsteemide võrdlemisel. Peamine sotsiaalpartnerite ja kollektiivläbirääkimiste tugevuse näitaja on ametiühingute ja tööandjate organisatsioonide esinduslikkus, mis tähistab ametiühingutesse või tööandjate organisatsioonidesse kuuluvate töötajate või ettevõtete osakaalu kui ka kollektiivlepingutega hõlmatud töötajate osakaalu. Selle hindamisel tuleb arvestada ka kollektiivlepingute laiendusmehhanisme ja nende kasutamise sagedust, mis on samuti määrava tähtsusega tegurid kollektiivläbirääkimiste ulatuse määramisel.<sup>184</sup>

Arvestama peab ka seda, et üksnes kollektiivläbirääkimiste toimumise tasand ei kajasta tegelikku tsentraliseerimise või detsentraliseerimise astet. See sõltub näiteks sellest, kuidas ettevõtetel on võimalus teha mööndusi kõrgemal tasemel sõlmitud lepingutest või üldse loobuda kokkuleppest. Lisaks peab arvesse võtma ka sotsiaalpartnerite vahelist ja sisemist koostöövormide olemasolu ja selle astet kui ka töösuhete kvaliteeti, mis hõlmab eelkõige usalduse taset sotsiaalpartnerite vahel. Näiteks kuigi Prantsusmaal, Saksamaal, Portugalis, Itaalias ja Taanis toimuvad peamiselt sektoripõhised läbirääkimised palkade üle, on siiski nende riikide puhul erinevused mitmetes teistes aspektides – laienduste, erandite ja loobumisklauslite kasutamises – mille tõttu kaasnevad olulised erinevused ka tööturu tulemustes.<sup>185</sup>

Eeltoodust nähtub, et on mitmeid asjaolusid, mis mängivad rolli kollektiivläbirääkimiste tugevuse määramisel ning näiteks ainult selle toimumise tasand ei võimalda anda adekvaatset hinnangut, kui tugev on konkreetses riigis sotsiaaldialoog. Autor nõustub ka sellega, et kuna on palju erinevaid aspekte, millest sõltub kollektiivläbirääkimiste tugevus, siis ei anna empiirilised andmed nii täpset tulemust kollektiivläbirääkimiste katvuse ulatuse kohta liikmesriikides. Töö

---

<sup>183</sup> Grenfors, J., Gentile, E. The minimum wage Directive proposal and the promotion of collective bargaining: the voice of SGI-Europe. – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1), lk 45. – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13367> (16.01.2022).

<sup>184</sup> Cazes, S. Jt. Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work. Collective bargaining systems and workers' voice arrangements in OECD countries, 2019, p 2.1.2. – [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&\\_csp\\_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oecd&itemContentType=book#](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&_csp_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oecd&itemContentType=book#) (20.03.2022).

<sup>185</sup> *Ibidem*, p 2.1.2.

autori seisukohalt võimaldab siiski kollektiivlääbirääkimiste katvuse määr anda üldise indikaatori, millises ulatuses on kollektiivlääbirääkimistega hõlmatud konkreetne liikmesriik.

SGI Europe on pakkunud välja, et 70% künnis tuleks kaotada ning asendada see hoopis liikmesriikide võimalusega kohaldada nn pehmemaid vahendeid kollektiivlääbirääkimiste arendamiseks.<sup>186</sup> Autori arvates vajab kõigepealt analüüsimist 70% piirmäärat tähendus – kas 70% tuleks tõlgendada kui eesmärki, mis tuleb liikmesriikidel saavutada või on see vaid indikaator, mille alusel hinnata täiendava raamistiku loomise vajadust? Sellest sõltub, kas Euroopa Liidul on üldse pädevus kehtestada nimetatud kohustus.

Direktiivi ettepanekus ei väljendu sõnaselgelt, kas 70% piirmäärat saavutamine on seatud liikmesriikidele eesmärgiks või mitte.<sup>187</sup> Mõjuhinnangus on selgitatud, et liikmesriigid peaksid kohaldama meetmeid kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks, et kollektiivlepingud hõlmaksid vähemalt 70% tööjõust.<sup>188</sup> Seega mõjuhinnangus on 70% piirmäärat saavutamist pigem käsitletud eesmärgina. EL Nõukogu sotsiaalküsimuste töögrupis on komisjon aga andnud vastuolulisi selgitusi.<sup>189</sup> Nõukogu poolt vastu võetud üldine lähenemisviis direktiivi ettepaneku kohta käsitleb täpsemalt 70% piirmäärat seonduvat. Üldises lähenemisviisis on leitud, et kuna liikmesriigid ei saa kohustada sotsiaalpartnereid sõlmima kollektiivlepinguid, siis ei ole 70%-lise katvuse saavutamine eesmärk. Seda tuleb tõlgendada künnisena, millega nähakse ette kohustus luua raamistik ja koostada tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste edendamiseks.<sup>190</sup>

Autori hinnangul tuleks 70% piirmäärat pidada indikaatoriks, mitte eesmärgiks. Kui direktiivi ettepanekus oleks soovitud seada 70% eesmärgiks, siis oleks see konkreetsemalt ja täpsemalt sõnastatud. Samuti asjaolu, et nimetatud sättes ei ole ette nähtud, mis oleks selle kohustuse rikkumise tagajärg, võib viidata sellele, et tegemist ei ole eesmärgiga. Seades eesmärgiks kollektiivlääbirääkimiste katvuse 70% saavutamise, ei oleks see asjakohane ja mõistlik, sest nii nagu eelnevalt selgus, on erinevaid asjaolusid, mida tuleb kollektiivlääbirääkimiste tugevuse hindamisel arvestada. Samuti ei hõlma empiirilised andmed kõiki eripärasid, mis liikmesriikides on, mistõttu võib olla raskendatud kollektiivlääbirääkimiste katvuse täpse määra

---

<sup>186</sup> Grenfors, J., Gentile, E, lk 45.

<sup>187</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 6.

<sup>188</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 31.

<sup>189</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 6.

<sup>190</sup> Üldine lähenemisviis. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga raamistiku kohta Euroopa Liidus, lk 5.

hindamine. Lisaks oleks küsitav, kas 70%-lise eesmärgi sätestamisega sekkutakse sotsiaalpartnerite autonoomiasse.

Töö kirjutaja leiab, et kuna 70%-line piirmäär ei ole seatud liikmesriikidele eesmärgiks, siis tuleks seda tõlgendada nn range soovitusena. Eelkõige on liikmesriikides, kus on vähemalt 70%-line kollektiivlääbirääkimiste katvus, madalapalgaliste töötajate osakaal väike.<sup>191</sup> Autori seisukohalt tuleks säilitada 70% piirmäära kasutamine, sest see oleks juhiseks, mille alusel mõõta, kas on vaja täiendavaid meetmeid, et muuta kasutuselolevaid süsteeme tõhusamaks.

Direktiivi artikli 4 lõikes 2 nimetatud meetmete kohaldatavus ja mõju Eesti õigusele sõltub sellest, kas Eestis on kollektiivlääbirääkimistega hõlmatud vähem kui 70% töötajatest. Euroopa Komisjon on direktiivi ettepaneku kohta koostatud mõjuhinnangus lähtunud, et Eestis on kollektiivlepingutega hõlmatud vaid 19% töötajatest.<sup>192</sup>

Tulenevalt KLS § 4<sup>6</sup> lõikest 1 võivad töötajate keskliit ja tööandjate keskliit kokku leppida üleriigilise töötasu alammäära laiendatud kollektiivlepinguna, mis kohaldub kõigile töötajatele ja tööandjatele. Seega käsitletakse üleriigilise töötasu alammäära kokkulepet kollektiivlepinguna. Kuivõrd üleriigiline töötasu alammäära kokkulepe laieneb KLS § 4<sup>6</sup> lõike 1 kohaselt kõikidele töötajatele ja tööandjatele, siis arvestades nimetatud kokkulepet kollektiivlepingute katvuse määra hindamisel, oleks Eestis kollektiivlepingutega kaetud ligikaudu 94% töötajatest.<sup>193</sup>

Euroopa Komisjon ei ole direktiivi ettepaneku mõjuhinnangus kollektiivlepingute katvuse määra hindamisel arvestanud Eestis olevat töötasu alammäära kollektiivlepingut. Seega tõusetub siit oluline küsimus, kas antud juhul on võimalik lugeda, et Eestis on direktiivi mõistes saavutatud 70%-line kollektiivlääbirääkimiste katvus?

Autori hinnangul on oluline eristada kollektiivlepingute laiendamist selle tavapärasest mõistes ning üleriigilise töötasu alammäära laiendatud kollektiivlepingut. Kollektiivlepingute laiendamise üldine regulatsioon on sätestatud KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup>. Kuigi sarnaselt töötasu alammäära kollektiivlepingule kehtib ka laiendatud kollektiivleping KLS § 4<sup>2</sup> kohaselt nende

---

<sup>191</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 31.

<sup>192</sup> *Ibidem*, Graph A9.3: Collective bargaining coverage in the EU, 2000-2018, lk 155; Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 7.

<sup>193</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri, lk 7.

tööandja ja töötajate suhtes, kes ei ole kollektiivlepingu pooled ega isikud, siis sama sätte kohaldamise üheks tingimuseks on see, et nimetatud isikud peavad tegutsema kollektiivlepingus kokkulepitud tegevusalal või tegevusala piires kokkulepitud ametialal. Seega on kollektiivlepingute laiendamine KLS §-de 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup> alusel nn tegevusalade põhine.

Seadusandja tahe eristada üleriigilist töötasu alammäära kollektiivlepingut tavapärasest kollektiivlepingute laiendamise regulatsioonist on selgelt nähtav KLS-is. Kollektiivlepingute laiendamiseks on ette nähtud mitmeid täiendavaid nõudeid, mis on sätestatud KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup>, näiteks minimaalne liikmete arv, informeerimise ja konsulteerimise kohustus ning kollektiivlepingute laiendatud tingimuse kontroll. Tulenevalt KLS § 4<sup>6</sup> lõikest 2 ei kohaldata üleriigilise töötasu alammäära kokkuleppe suhtes KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup> sätestatud. Samuti on KLS ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas viidatud, et üleriigilise töötasu alammäära regulatsioon on eriregulatsioon.<sup>194</sup>

Praeguse tõlgenduse kohaselt ollakse Eestis seisukohal, et kollektiivlepingute vähene katvus on probleemiks ning 70%-line kollektiivläbirääkimiste katvus ei ole täidetud.<sup>195</sup> Eelnevat käsitletut arvestades, tuleb autori arvates pidada põhjendatuks seisukohta, et üleriigilise töötasu alammäära kokkuleppega ei ole täidetud 70%-line kollektiivläbirääkimiste katvus ning tulenevalt direktiivi artikli 4 lõikest 2 kohaldub Eesti suhtes kohustus luua lisaks õiguslik raamistik, milles nähakse ette tingimused kollektiivläbirääkimiste pidamiseks ning töötada välja tegevuskava kollektiivläbirääkimiste toetamiseks.

Eestis on juba loodud kollektiivlepinguid käsitlev seadus – KLS. Kuigi KLS § 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks määrata kindlaks eelkõige kollektiivlepingu sõlmimise ja täitmise õiguslikud alused, siis vähesel määral käsitleb KLS ka kollektiivläbirääkimisi. Näiteks on KLS § 7 lõike 5 sätestatud, et läbirääkimisi peetakse poolte vahel kokkulepitud ajal ning tööajal läbirääkimiste pidamiseks vabastatakse poolte kokkuleppel nende esindajad põhitööst keskmise palga säilitamisega. Samuti näeb ette KLS § 8 poolte õiguse kaasata läbirääkimistele asjatundjaid ja eksperte ning moodustada pariteetsel alusel tööühmi kui ka sätestab läbirääkimistel osalevatele isikutele tootmis-, äri- või ametialaduse hoidmise kohustuse.

Direktiivi ettepanek ei näe ette konkreetseid või minimaalseid tingimusi, mida artikli 4 lõikes 2 nimetatud kollektiivläbirääkimisi hõlmav raamistik peab sisaldama. Seetõttu on raskendatud

---

<sup>194</sup> Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV Riigikogu 383 UA), lk 16.

<sup>195</sup> Toom, Y. Jt. EAKLi veebisaade 6 detsember 2021 - Euroopa miinimumpalk [Video]. – <https://www.youtube.com/watch?v=9qgzTIGgvN8> (05.03.2022).

hinnata, kas Eesti peab looma täiendava raamistiku või piisab KLS-ist. Direktiivi ettepaneku mõjuhindangus on viidatud mõnele võimalikule meetmele, mida kõnealuse raamistikuga on võimalik ette näha: tööturu osapoolte organisatsioonide esinduslikkuse kriteeriumid, kollektiivlepingute kestus, tööturu osapoolte organisatsioonide esinduslikkuse kriteeriumid, meetmed kollektiivläbirääkimiste kättesaadavuse parandamiseks.<sup>196</sup>

Autori arvates ei ole seoses direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatule vajalik Eestis luua uut õigusraamistikku, kuid minimaalset võib tuua kaasa vajaduse muuta olemasolevat seadust. Samuti on vaja välja töötada tegevuskava kollektiivläbirääkimiste toetamiseks.

---

<sup>196</sup> Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, lk 31.

## KOKKUVÕTE

Euroopa Komisjon esitas 2020. aastal ettepaneku direktiivi kohta, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus. Miinimumpalga kehtestamine, kujundamine ja selle suuruse määramine on senimaani olnud Euroopa liikmesriikide ainupädevuses ning Euroopa Liit ei ole sellesse suurel määral sekkunud. Sellest tulenevalt on magistritöö eesmärk leida vastus küsimusele, kas ja millisel määral on võimalik Euroopa Liidus ühtlustada miinimumpalga kehtestamise reegleid ning kuidas mõjutab vastav regulatsioon Eestis kehtivat riigisisest õigust.

Arvestades Euroopa Kohtu praktikat ja direktiive, mis viitavad töötasu käsitlemisele töötingimusena, ei tohiks olla kahtlust, et ELTL artikli 153 lõike 1 punktis b sätestatud töötingimuste valdkond sisaldab töötasu, s.h ka miinimumpalka. Direktiivi ettepanek on seotud miinimumpalga ehk laiemas tähenduses töötasu valdkonna reguleerimisega ning seetõttu on autori hinnangul õigustatud ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b kohaldamine õigusliku alusena. Autori tõdeb, et direktiivi ettepanek ei piirdu vaid kitsalt töötasuga, vaid sisaldab endas erinevaid meetmeid, mis käsitlevad mitut ELTL artikli 153 lõike 1 punktides sätestatud valdkondi erinevas ulatuses. Võttes arvesse seda, et ELTL artikli 153 lõike 1 punkti b peetakse kõige laiaulatuslikumaks aluseks, hõlmates mitmesuguseid töötingimusi ning direktiivi ettepanekus sisalduvaid erinevaid meetmeid, leiab autor, et ettepaneku õigusliku alusena on kõige sobilikum ELTL artikkel 153 lõike 1 punkt b, millel ka ettepanek põhineb. Samuti on see kooskõlas kohtupraktikaga ning annab liidule võimaluse rakendada mitmesuguseid meetmeid, mis ei piirdu vaid ühe konkreetse valdkonnaga.

Autor leiab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole Euroopa Liidu pädevus täielikult piiratud võtta kasutusele meetmeid tasustamise valdkonnaga seotud küsimustes. On selge, et Euroopa Liidul puudub pädevus kindlaks määrata ühtne miinimumpalga määr liidu tasandil. Tuginedes kohtupraktikas välja kujunenud seisukohtadele saab autori hinnangul järeldada, et ELTL artikli 153 lõikega 5 ei ole välistatud EL-i pädevus vastu võtta meetmeid, mis soodustaksid liikmesriikides piisava miinimumpalga saavutamist. Direktiivi ettepanekus ei määrata kindlaks ühtset ja universaalset miinimumpalka ühenduse tasandil ega kehtestata meetmeid, mis otseselt sekkuksid töötasu taseme määramisse. Autor on seisukohal, et direktiivi ettepaneku sätted jätavad liikmesriikidele kaalutusõiguse, milliseid konkreetseid meetmeid kasutada direktiivis sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Autori arvates on järgitud ELTL artikli 153 lõikes 5 sisalduvat piirangut ning sellisel kujul direktiivi vastu võtmine ei ole takistatud.

Eestis ei ole seadusega reguleeritud miinimumpalga definitsioon. Autori arvates on vaja täiendada Eesti riigisisest õigust konkreetsema miinimumpalga mõistega eelkõige juhul, kui Eesti liigitub seadusjärgse miinimumpalgaga riikide hulka. Seadusjärgse miinimumpalgaga riikidele tuleneb direktiivi ettepanekust rohkem kohustusi, mis on seotud just miinimumpalga kehtestamisega ja seda käsitlevate õigusaktidega. Kui Eesti liigitub kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigiks, siis autori hinnangul ei ole vaja täiendavalt luua miinimumpalga definitsiooni, sest vaid direktiivi ettepaneku artikkel 4 (v.a horisontaalsed sätted) näeb ette kohustused kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikidele. Nimetatud sätte on suunatud palgakujundust käsitlevate kollektiivläbirääkimiste toetamisele ega sisalda meetmeid seonduvalt miinimumpalga kujundamisega või kehtestamisega.

Euroopa Liidu tasandil ühtse miinimumpalga regulatsiooni loomisel on oluline osa selle isikulise kohaldamisala määramisel. Kohaldamisala määratlusest sõltub, kui palju tööd tegevaid isikuid saavad regulatsiooni poolt pakutavast kaitsest osa. Autor leiab, et direktiivi ettepanekus sätestatud isikulise kohaldamisala määratlus, mille kohaselt tuleb töötaja mõiste hindamisel arvestada ka Euroopa Kohtu praktikad, võimaldab laiendada direktiivis pakutava kaitse ulatust võimalikult paljudele erinevat tööd tegevatele isikutele, kuivõrd liikmesriigiti ja EL-i tasandil erinevad töötaja määratlused. Tuleb tõdeda, et sõltuvalt liikmesriigis kasutusel olevast töötaja mõistest, võib direktiivi ettepanek nõuda, et direktiiv laieneb ka nendele tööd tegevatele isikutele, kes ei ole liikmesriikides käsitletud kui töötajad.

Autori hinnangul ei mõjuta direktiivi ettepanek Eesti riigisisest käsitlemist töötaja mõiste määramisel. Eesti õiguses lähtutakse töötaja mõiste sisustamisel samasugustest kriteeriumitest nagu Euroopa Kohtu praktikas, seetõttu puudub vajadus muuta riigisisest õigust töötaja mõiste määramise osas. Kuigi Eestis ei peeta ametnikku töötajaks, siis EL-is välja kujunenud töötaja kontseptsiooni kohaselt võib teatud juhtudel ka ametnik kvalifitseeruda töötajaks. Sellegipoolest on ametnikud kaitstud miinimumpalgaga, kuivõrd praktikas kohaldatakse nende suhtes miinimumpalga nõuet. Autori arvates ei tooks ametnike käsitlemine direktiivi ettepaneku mõistes töötajatena kaasa muutusi Eesti riigisisises õiguses, sest üldjuhul on ametnikel miinimumpalgast kõrgem töötasu.

Euroopa Liidu tasandil liikmesriikide miinimumpalga süsteeme eristamata ei ole võimalik luua miinimumpalka käsitlevat raamistikku. Direktiivi ettepanekus on arvestatud, et miinimumpalga kehtestamisel kasutatakse erinevaid süsteeme ning liikmesriigid on jaotatud seadusjärgseteks ja kollektiivlepingujärgseteks riikideks lähtuvalt sellest, kas nendes riikides on universaalne režiim või valdkondlik režiim, kuid eristamata nende süsteemide sisemisi erinevusi. Kuigi 21.

liikmesriigis on tõesti kasutusel universaalne režiim ehk ühtne riiklik miinimumpalk, mis kohaldub kõikidele töötajatele, ei saa autori arvates kõiki neid riike koheselt liigitada seadusjärgse miinimumpalgaga riikideks, sest universaalse režiimi puhul on võimalik kehtestada miinimumpalk ka kahepoolsete või kolmepoolsete kollektiivlepingutega. Autor leiab, et see on suur probleemkoht direktiivi ettepanekus ning vajab kindlasti täpsustamist ja täiendamist, sest riikide liigitamine õige miinimumpalga süsteemi hulka on direktiivi ettepaneku osas äärmiselt oluline, kuivõrd riikidele tulenevad kohustused on seotud just nende miinimumpalga süsteemiga. Eelkõige võib ebaõige miinimumpalga süsteemi hulka liigitamine tuua kaasa kohustused, mis ei sobitu kokku liikmesriigis olemasolevate süsteemidega.

Euroopa Komisjon on Eesti liigitanud seadusjärgse miinimumpalgaga liikmesriigiks. Autor leiab, et Eestit tuleks käsitleda kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riigina. Autori arvates on selge, et üleriigiline töötasu alammäär kokkulepe on kollektiivleping direktiivi ettepaneku kohaselt, sest see on saavutatud tööandjate keskliidu ja ametiühingute keskliidu vahel kollektiivläbirääkimiste tulemusena. Autor on seisukohal, et Vabariigi Valitsusel on miinimumpalga kehtestamisel vaid formaalne roll, s.t sisuliselt ei sekku Vabariigi Valitsus miinimumpalga määra kehtestamisse. Kollektiivlepingujärgse miinimumpalga süsteemi kasuks räägib ka asjaolu, et Vabariigi Valitsuse töötasu alammäär määrase tegemise aluseks on AT-s avaldatud üleriigilise töötasu alammäär kokkuleppe ning määrase eesmärk on vaid reguleerida riigi poolt makstavaid hüvitisi ja tasusid, sest need on seotud just töötasu alammääraga. Sellegipoolest ei ole Euroopa Komisjon oma seisukohta muutnud Eesti osas ning on küsitav, kas Eesti liigitub direktiivi ettepaneku mõistes seadusjärgse või kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikide hulka.

Direktiivi ettepaneku artikli 5 lõigetes 1 ja 2 sätestatud üldised kriteeriumid, millest tuleb miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel lähtuda, on autori hinnangul kasulikud, vajalikud ning soodustavad piisava miinimumpalga kehtestamist. Konkreetsemad ja spetsiifilisemad kriteeriumid piiraksid liigselt liikmesriikide otsustusvabadust ning ei pruugi sobituda kokku kõikides liikmesriikides kehtiva riigisisese õigusega, tavade ja/või praktikaga.

Eestis ei ole kehtestatud seadusega kriteeriumeid, millest peaks miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel lähtuma. Kuigi 2017. aasta tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäär kehtestamise kokkuleppes sisalduvad mõningad kriteeriumid, millest miinimumpalka kokku leppides lähtuda, siis direktiivi ettepaneku mõistes ei ole see piisav. Tulenevalt direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikest 1 tuleb kriteeriumid määratleda riigisisestes õigusaktides, pädevate

asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes. Autor on seisukohal, et käsitledes Eestit seadusjärgse miinimumpalgaga riigina, on vajalik muuta Eesti riigisisest õigust, kehtestades selged kriteeriumid, millest lähtutakse miinimumpalga kehtestamisel ja ajakohastamisel. Kriteeriumite kehtestamisel on võimalik võtta aluseks 2017. aasta alammäära kehtestamise kokkuleppes kindlaks määratud kriteeriumid ja neid täiendada.

Autori hinnangul ei ole Eesti suhtes täidetud direktiivi ettepaneku artikli 5 lõikes 3 sätestatud kohustus, mis näeb ette, et seadusjärgse miinimumpalga piisavuse hindamisel brutopalkade üldise taseme suhtes kasutatakse soovituslikke võrdlusväärtusi. Direktiivi ettepanek viitab 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast näitajale kui rahusvahelisele võrdlusväärtusele direktiivi ettepaneku põhjenduspunktis nr 21. Seega ei kohusta direktiivi ettepanek kasutama 60% brutomediaanpalgast ja 50% keskmisest brutopalgast võrdlusväärtust, s.t, et keelatud ei ole kasutada muid soovituslikke võrdlusväärtusi. Autori hinnangul ei pea Eesti muutma senist praktikat ehk Eesti võib endiselt kasutada tööandjate ja ametiühingute töötasu alammäära kehtestamise kokkuleppes ette nähtud võrdlusväärtust, mille kohaselt peab miinimumpalk moodustama vähemalt 40% keskmisest brutopalgast. Küll aga peab Eesti määratlema kriteeriumid koos kasutatava võrdlusväärtusega riigisisestes õigusaktides, pädevate asutuste otsustes või kolmepoolsetes kokkulepetes.

Direktiivi ettepaneku artikkel 6 lõige 1 võimaldab liikmesriikidel teatavatele töötajate rühmadele ette näha erinevad seadusjärgse miinimumpalga määrad. Autori hinnangul ei mõjuta direktiivi ettepaneku artikkel 6 lõige 1 Eesti riigisisest õigust, sest Eestis pole lubatud kehtestada teatavatele töötajate rühmadele erinevat seadusjärgset miinimumpalga määra. Samuti väljendub selgelt diskrimineerimiskeeld töötasustamisel TLS § 29 lõikes 6, mille kohaselt on keelatud maksta töötajale Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu, seetõttu puudub vajadus Eestis täiendavalt riigisisest õigust muuta seoses nimetatud sättega.

Direktiivi ettepaneku artikkel 6 lõige 2 lubab liikmesriikidel teha mahaarvamisi, millega vähendatakse töötaja töötasu seadusjärgsest miinimumpalgast madalamale tasemele. Autor on seisukohal, et teatud mahaarvamised võivad olla õigustatud ning vältimatud, s.t igas riigis arvestatakse palgast maha maksud ja maksed. Mahaarvamised miinimumpalgast, erinevalt tehtavate erisustega, pole seotud isikuga ja tema omadustega. Seega ei ole üldiselt nende puhul tegemist diskrimineerimise ohuga, kuid ka mahaarvamised võivad olla töötajatele endale kahjulikud, eelkõige mitterahaliste hüvede arvestamine miinimumpalga osana, mille tõttu võivad väheneda töötasult makstavad maksud ja maksed.

Võimalikud mahaarvamised, mis Eesti õiguse kohaselt on võimaldatud miinimumpalgast teha, on seotud maksude ja maksetega ning teatud tingimustel töötasu alandamise ja tasaarvestamise korral. Viimasel kahel juhul tuleb lähtuda TMS §-st 132 ning TMS § 132 lg-te 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup> kohaselt on lubatud miinimumpalgast teha mahaarvamisi seonduvalt elatisnõuetega ja võlgnikega, kui sissenõude pööramine võlgniku muule varale ei ole viinud või eeldatavalt ei vii nõude või lapse elatisnõude täielikule rahuldamisel. Lähtudes eranditega taotlevatest eesmärkidest on need mahaarvamised autori hinnangul direktiivi ettepaneku mõistes vajalikud, objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed. Autori on seisukohal, et Eesti on täitnud direktiivi ettepaneku artikli 6 lõikes 2 sätestatud kohustuse ning sellest tulenevalt ei too see kaasa vajadust muuta või täiendada Eesti riigisisest õigust.

Direktiivi ettepaneku artikkel 7 näeb ette liikmesriikidele kohustuse võtta kasutusele vajalikud meetmed, et tagada sotsiaalpartnerite õigeaegne ja tõhus kaasamine seadusjärgse miinimumpalga kehtestamisse ja ajakohastamisse. Autor on seisukohal, et Eestis on kaasatud sotsiaalpartnerid miinimumpalga kujundamisse, kuid vaadeldes Eestit kui seadusjärgse miinimumpalgaga riiki direktiivi ettepaneku mõistes, siis pole see piisav. Direktiivi ettepaneku artikli 7 punktides a kuni d sätestatud nõuetest on autori hinnangul vaid täidetud punkt d ehk sotsiaalpartnerid on kaasatud miinimumpalga ajakohastamisse. Selleks, et oleksid täidetud ka teised nimetatud sättes kehtestatud nõuded, tuleb autori arvates kas luua uus regulatsioon, mis käsitlebki konkreetselt miinimumpalga kehtestamist ja näeb ette tingimused sotsiaalpartnerite kaasamiseks või tuleb täiendada näiteks KLS-i, sest selles sisaldub juba säte, mis reguleerib üleriigilise alammäära kokkulepet, kuid täpsemad tingimused puuduvad. Lisaks on vajalik direktiivi ettepaneku artiklis 7 viidatud artikli 5 lõike 5 kohaselt luua Eestis nõuandev organ, kes nõustaks pädevaid asutusi seadusjärgse miinimumpalgaga seotud küsimustes, kuivõrd Eestis kehtestatakse miinimumpalk tööandjate keskliidu ja ametiühingute keskliidu vahel sõlmitud töötasu alammäära käsitleva kollektiivlepingu alusel ning riik miinimumpalga kehtestamisse ei sekku, mistõttu puudub ka nõuandev organ, kes nõustaks riiklikke asutusi miinimumpalgaga seotud küsimustes.

Autori hinnangul on direktiivi ettepaneku artiklis 4 üldiselt sätestatud kohustused kõige sobilikum viis kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamiseks, arvestades seda, et nimetatud säte kohaldub nii seadusjärgse kui ka kollektiivlepingujärgse miinimumpalgaga riikidele. Erinevate kollektiivlääbirääkimiste katvuse suurendamise viiside olemasolu näitab seda, kui erinevad on liikmesriikide süsteemid. Kohustades liikmesriike vaid edendama sektori või sektoriüleisel tasandil kollektiivlääbirääkimisi ning julgustama sotsiaalpartnereid pidama

omavahel sisulisi läbirääkimisi, väldib liigset sekkumist liikmesriikide autonoomiasse ning ühtlasi võimaldab neil ise otsustada, milline viis sobitub nende süsteemiga kõige paremini.

Autor leiab, et kuivõrd kollektiivlepingute sõlmimine ja seetõttu ka nende laiendamine toimub Eestis piiratud ulatuses, siis ei pruugi kollektiivlepingute laiendusmehhanism olla efektiivseim vahend kollektiivläbirääkimiste ja -lepingute katvuse suurendamiseks. Autor on seisukohal, et direktiivi ettepaneku artikkel 4 lõikes 1 sätestatud meetmed, eelkõige punktis a ette nähtud kohustus edendada sektori või sektoriülesel tasandil kollektiivläbirääkimisi omab Eesti suhtes positiivset mõju, sest enamik kollektiivlepinguid on Eestis sõlmitud ettevõtte tasandil ning ainult vähesel määral sektori tasandil. Arvestades põhjust, miks Eestis ei ole kollektiivlepingute sõlmimine eriti levinud, siis on ka direktiivi ettepaneku artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatu asjakohane ja soodustaks kollektiivläbirääkimiste pidamist.

Autori hinnangul on direktiivi ettepaneku artikli 4 lõikes 1 sätestatu saavutamine õiguslikke meetmeid kasutades piiratud või isegi olematu. Autor leiab, et kuivõrd ühinemisvabadus hõlmab ka isikute õigust mitte kuuluda ühingusse ning ka õigust sealt välja astuda, siis ei oleks võimalik kehtestada kollektiivlepingute sõlmimise kohustust. Autor on seisukohal, et direktiivi artikkel 4 lõige 1 ei mõjutaks otseselt Eesti riigisisest õigust, vaid kõne alla tuleksid muud, mitteõiguslikud meetmed (näiteks koolitused, nõustamine, finantsiline abi jms) direktiivi ettepaneku artikli 4 lõikes 1 kehtestatud kohustuste täitmiseks.

Direktiivi artikli 4 lõikes 2 on sätestatud kohustus, mille kohaselt tuleb liikmesriikidel kehtestada lisaks raamistik ja töötada välja tegevuskava, kui kollektiivläbirääkimistega on hõlmatud vähem kui 70% töötajatest. Autori hinnangul tuleks 70%-list piirmäära pidada indikaatoriks, mitte eesmärgiks. Kui direktiivi ettepanekus oleks soovitud seada 70% eesmärgiks, siis oleks see konkreetsemalt ja täpsemalt sõnastatud. Samuti asjaolu, et nimetatud sättes ei ole ette nähtud, mis oleks selle kohustuse rikkumise tagajärg, võib viidata sellele, et tegemist ei ole eesmärgiga. Seades eesmärgiks kollektiivläbirääkimiste katvuse 70%-lise saavutamise, ei oleks see asjakohane ja mõistlik, sest on erinevaid asjaolusid, mida tuleb kollektiivläbirääkimiste tugevuse hindamisel arvestada. Samuti ei hõlma empiirilised andmed kõiki eripärasid, mis liikmesriikides on, mistõttu võib olla raskendatud kollektiivläbirääkimiste katvuse täpse määra hindamine. Lisaks oleks küsitav, kas 70%-lise eesmärgi sätestamisega sekkutakse sotsiaalpartnerite autonoomiasse.

Direktiivi artikli 4 lõikes 2 nimetatud meetmete kohaldatavus ja mõju Eesti õigusele sõltub sellest, kas Eestis on kollektiivläbirääkimistega hõlmatud vähem kui 70% töötajatest. Euroopa

Komisjon ei ole direktiivi ettepaneku mõjuhindangus kollektiivlepingute katvuse määra hindamisel arvestanud Eestis olevat töötasu alammäära kollektiivlepingut. Autori hinnangul on oluline eristada kollektiivlepingute laiendamist selle tavapärasest mõistes ning üleriigilise töötasu alammäära laiendatud kollektiivlepingut. Kollektiivlepingute laiendamine tavapärasest mõistes on reguleeritud KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup> ehk tegemist on nn tegevusalade põhise laiendamisega. Seadusandja tahe eristada üleriigilist töötasu alammäära kollektiivlepingut tavapärasest kollektiivlepingute laiendamise regulatsioonist on selgelt nähtav KLS-is. Kollektiivlepingute laiendamiseks on ette nähtud mitmeid täiendavaid nõudeid, mis on sätestatud KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup>, näiteks minimaalne liikmete arv, informeerimise ja konsulteerimise kohustus ning kollektiivlepingute laiendatud tingimuse kontroll. Tulenevalt KLS § 4<sup>6</sup> lõikest 2 ei kohaldata üleriigilise töötasu alammäära kokkuleppe suhtes KLS §-des 4<sup>2</sup>-4<sup>5</sup> sätestatud. Eelnevat käsitletut arvestades, tuleb autori arvates pidada põhjendatuks seisukohta, et üleriigilise töötasu alammäära kokkulepega ei ole täidetud 70%-line kollektiivlääbirääkimiste katvus ning tulenevalt direktiivi artikli 4 lõikest 2 kohaldub Eesti suhtes kohustus luua lisaks õiguslik raamistik, milles nähakse ette tingimused kollektiivlääbirääkimiste pidamiseks ning töötada välja tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste toetamiseks.

Direktiivi ettepanek ei näe ette konkreetseid või minimaalseid tingimusi, mida artikli 4 lõikes 2 nimetatud kollektiivlääbirääkimisi hõlmav raamistik peab sisaldama. Seetõttu on raskendatud hinnata, kas Eesti peab looma täiendava raamistiku või piisab KLS-ist. Autori arvates ei ole seoses direktiivi artikli 4 lõikes 2 sätestatule vajalik Eestis luua uut õigusraamistikku, kuid minimaalset võib tuua kaasa vajaduse muuta olemasolevat seadust. Samuti on vaja välja töötada tegevuskava kollektiivlääbirääkimiste toetamiseks.

# **HARMONIZATION OF THE MINIMUM WAGE REGULATION IN THE EUROPEAN UNION AND ITS IMPACT ON ESTONIAN LAW**

## **Summary**

The European Parliament, the Council and the European Commission announced in 2017 the European Pillar of Social Rights (EPSR), which contains principles aimed at leading towards a strong social Europe. Taking in account the principles in EPSR, the European Commission came up with an approach in 2020 to reduce poverty and ensure a decent minimum wage for all workers in Member States. The European Commission adopted a proposal for a directive on adequate minimum wages in the European Union, which aims to establish a framework for improving the adequacy of the minimum wage and increasing workers' access to minimum wage protection.

All Member States have a minimum wage, either set by law and/or by collective agreements, but most of them lack the adequacy of the minimum wage and the protection it should provide. The setting and fixing the level of the minimum wage has so far been left to decide for the Member States themselves, and the EU intervention has been minimal. An adequate minimum wage helps to ensure fair competition, stimulates productivity, promotes economic and social progress and reduces the gender pay gap.

With regard to the proposal for the directive on minimum wages, Member States have different views on whether the EU has competence to establish such a framework, because the Article 153 (5) TFEU excludes European Union competence in the field of pay. As one of the main points of contention is the existence or lack of competence of the EU, it is not known whether or to what extent it is possible to establish a framework for a minimum wage at EU level. In addition to the above, various parties have differing views on the measures provided in the proposal, their need as well as their effectiveness.

Additionally, it is not known how the directive would affect the Estonian law. The proposal for the directive differentiates between Member States according to whether a particular Member State has a statutory or collectively agreed minimum wage. The European Commission has classified Estonia as a country with a statutory minimum wage. From the point of view of the Estonian government, Estonia should instead be considered a country with a collectively agreed minimum wage. It is still not clear whether Estonia is a Member State with a statutory or a collectively agreed minimum wage within the meaning of the proposed directive. As the

measures applicable to the proposed directive depend on the minimum wage system, it is necessary to analyze the impact of the directive on Estonian national law in the context of both minimum wage systems.

The aim of the thesis is to find an answer to the question whether and to what extent it is possible to harmonize the rules for establishing the minimum wages in the EU and how the regulation would affect the Estonian law. In order to achieve the aim of this master's thesis a qualitative and analytical research methods are used to assess the content of the measures set out in the proposed directive in the legal context and to analyze the compliance of Estonian law with the proposed directive and thereby assess whether the proposed directive necessitates changes to Estonian law.

The EU has competence to take action in the field of working conditions under the Article 153 (1) (b) TFEU. Taking into account the case law of the European Court of Justice (ECJ) and the directives referring to pay as a working condition, there is no doubt that the field of working conditions in Article 153 (1) (b) TFEU includes pay and minimum wage. The proposal for the directive provides for measures relating to the minimum wage, i.e. pay. Therefore the author considers that the Article 153 (1) (b) TFEU as a legal basis for the proposal of the directive is justified. The author acknowledges that the proposal for the directive includes, in addition to pay, various other measures covering a number of fields that are set out in Article 153 (1) TFEU. Given that Article 153 (1) (b) TFEU covers all the conditions under which the employee works for the employer and under the authority of the employer, the author considers that Article 153 (1) (b) TFEU, on which the proposal is based, is the most appropriate legal basis.

The main obstacle of establishing a minimum wage regulation at EU level is the limited competence of the EU in the field of pay due to the restriction in Article 153 (5) TFEU. The author considers that according to the case law of the ECJ, the competence of the EU to take action in matters relating to pay is not entirely limited. According to the author, it can be concluded that Article 153 (5) TFEU does not prevent the EU from adopting measures to encourage the attainment of an adequate minimum wage in the Member States. The proposal for a directive does not set an universal level of the minimum wage at EU level nor does it introduce measures that would directly interfere with the determination of the level of pay. According to the author, the proposal for the directive complies with the restriction contained in Article 153 (5) TFEU and therefore the adoption of the directive in this form is not precluded.

Article 3 (1) of the proposed directive defines the definition of the minimum wage. In the author's opinion, the general definition set out in the proposal respects the autonomy of the social partners, as it leaves it up to the Member States to define more precisely the components of the minimum wage. In Estonia, the definition of the minimum wage is not regulated by law. According to the author, it is necessary to provide a definition of the minimum wage in Estonian law, especially if Estonia is classified as a country with a statutory minimum wage. The proposal for a directive imposes more obligations on countries with a statutory minimum wage, in particular with regard to the establishment of a minimum wage. The author considers that it would be difficult to fulfill these obligations without defining the concept of a minimum wage.

The proposed directive uses a hybrid formulation on the personal scope of the directive, that is both referring to national law and the case law of the ECJ. Depending on the definition of a worker used in a Member State, the proposed directive may require that the directive also apply to employed persons who are not treated as workers in the Member States, because the concept of worker is much broader in the case law of ECJ than most of the national concepts. According to the author, the proposal for the directive does not affect Estonia's approach to defining the concept of an employee. In Estonian law, the definition of an employee is based on the same criteria as in the case law of the ECJ. Therefore there is no need to change national law regarding the definition of an employee.

The proposal for the directive takes into account the different systems used to set the minimum wage and divides Member States into countries with statutory and collectively agreed minimum wage according to whether they have a universal regime (general wage floor that applies to all employees) or a sectoral regime (minimum wages are set for certain branches or occupational groups), but without distinguishing between the internal differences that these systems have. Although 21 Member States do have universal minimum wage regime, the author considers that not all of these countries can be immediately classified as countries with statutory minimum wage, because in the case of universal regime the minimum wage can also be set by bilateral or tripartite collective agreements. The author considers that this is a major problem in the proposal for the directive and certainly needs to be clarified, as the obligations on countries are linked to their minimum wage system.

The European Commission has classified Estonia as a country with statutory minimum wage. The author considers that Estonia should be considered a country with a collectively agreed minimum wage. Although § 29 (5) of the Employment Contracts Act stipulates that the Government of the Republic shall establish by a regulation the minimum wage corresponding

to a specific unit of time, in practice the Government of the Republic is required to follow a collective agreement concluded between the employers' confederation and the central federation of trade unions. The author is of the opinion that the Government of the Republic has only a formal role in establishing the minimum wage, i.e the Government of the Republic cannot deviate from the collective agreement. However, the European Commission has not changed its position on Estonia and it is questionable whether Estonia is a country with a statutory or collectively agreed minimum wage within the meaning of the proposed directive.

Article 5 (1) and (2) of the proposed directive sets out mandatory criteria for setting and updating the minimum wage. Estonia has not established criteria by which to set and update the minimum wage. Some criteria are set out in the 2017 agreement between employers and trade unions on the establishment of a minimum wage. Although this agreement contains some criteria for setting and updating the minimum wage, it is not sufficient, because the criteria must be defined in relevant national legislation, in decisions of the competent bodies or in tripartite agreements. The author is of the opinion that when classifying Estonia as a country with a statutory minimum wage, it is necessary to amend Estonian law by establishing clear criteria for setting and updating the minimum wage.

Article 5 (3) of the proposed directive requires Member States to use indicative reference values to guide their assessment of adequacy of statutory minimum wage in relation to the general level of gross wages. The proposal for the directive does not set any mandatory benchmark for Member States, but recital 21 of the proposed directive refers to the use of an indicator of 60% of gross median wages and 50% of gross average wages. Therefore the use of other reference values is not prohibited. Estonia does not need to change the current practice, i.e Estonia can still use the reference value provided in the 2017 agreement between employers and trade unions on the establishment of a minimum wage, according to which the minimum wage must be at least 40% of the average gross wage. However, Estonia has to define the criteria together with the reference value to be used in national legislation, decisions of competent authorities or tripartite agreements.

Article 6 (1) of the proposed directive allows Member States to set different rates of statutory minimum wage for specific group of workers. According to the author, Article 6 (1) of the proposed directive does not affect Estonian national law, as Estonia does not allow a different rate of statutory minimum wage for certain groups of workers. The prohibition of discrimination in remuneration is also clearly stated in § 29 (6) of the Employment Contract Act, according to

which it is prohibited to pay an employee a wage lower than the minimum rate established by the Government of the Republic.

Article 6 (2) of the proposed directive allows Member States to make deductions that reduce the remuneration paid to a level below the statutory minimum wage. Deductions that are allowed under Estonian law from the minimum wage are related to taxes and premiums prescribed by law and under certain conditions in the event of a reduction and set-off of wages. In the latter two cases, § 132 of the Code of Enforcement Procedure must be followed and according to § 132 (1<sup>1</sup>) and (1<sup>2</sup>) of the Code of Enforcement Procedure it is allowed to make deductions from the minimum wage in connection with satisfaction of a child's claim for maintenance and debtors. In the author's view these deductions are necessary, objectively justified and proportionate within the meaning of the proposal for a directive. The author considers that Estonia has complied with its obligation under Article 6 (2) of the proposed directive and does not need to amend Estonian law.

Article 7 of the proposed directive obliges Member States to take the necessary measures to ensure the timely and effective involvement of the social partners in setting and updating the statutory minimum wage. The author is of the opinion that the social partners are involved in setting the minimum wage in Estonia, because the employers' confederation and the central federation of trade unions agree upon a national minimum wage, but considering Estonia as a country with a statutory minimum wage within the meaning of the proposal for a directive, this is not enough. Of the requirements set out in Article 7 (a) to (d) of the proposed directive, the author considers that only point (d) has been met, i.e. that the social partners are involved in updating the minimum wage. In order to meet the other requirements set out in this provision, the author considers that a new regulation should be created or that the Collective Agreements Act should be amended. In addition, in accordance with Article 5 (5) of the proposed directive, a consultative body should be set up in Estonia to advise the competent authorities on matters relating to the statutory minimum wage.

Article 4 of the proposed directive imposes obligations on all Member States, regardless of their minimum wage system, to increase the coverage of collective bargaining. The author considers that the measures set out in Article 4 (1) of the proposed directive, in particular the obligation to promote collective bargaining at sectoral or cross-industry level, have a positive effect on Estonia, as most collective agreements in Estonia are concluded at company level and only to a limited extent at sectoral level. According to the author, the achievement of the obligations set out in Article 4 (1) of the proposed directive through legal measures is limited or even non-

existent. The author considers that since the freedom of association also includes the right of persons not to belong to an association and thus it would not be possible to impose an obligation to enter into collective agreements. The author is of the opinion that Article 4 (1) of the Directive would not directly affect Estonian law, but other non-legal measures (such as training, counseling, financial assistance, etc.) could be considered to fulfill the obligations set out in Article 4 (1) of the proposed Directive.

Article 4 (2) of the Directive imposes an obligation on Member States to establish an additional framework and establish an action plan where less than 70% of workers are covered by collective bargaining. According to the author, the 70% limit should be considered as an indicator and not a target. Achieving the target of 70% collective bargaining coverage would not be appropriate and reasonable, as there are various factors that need to be taken into account when assessing the coverage of collective bargaining. Also, the empirical data do not cover all the specificities that exist in the Member States, which may make it difficult to assess the exact extent of the coverage of collective bargaining.

The applicability to Estonia of the measures referred to in Article 4 (2) of the proposed directive depends on whether less than 70% of the workers are covered by collective agreements. The European Commission has noted that only 19% of employees in Estonia are covered by collective agreements. Considering agreement on national minimum wage when assessing the coverage rate of collective agreements, approximately 94% of employees in Estonia would be covered. According to the author, it is important to distinguish between the extension of collective agreements in its usual sense and the extended collective agreement on the national minimum wage. The extension of collective agreements in the usual sense is an extension based on the so-called fields of activity. A number of additional requirements are foreseen for the extension of collective agreements in the usual sense, such as the minimum number of members, the obligation to inform and consult etc. Pursuant to § 4<sup>6</sup> (2) of the Collective Agreements Act, the agreement on a national minimum wage is not subject to the provisions that impose additional requirements for the extension of collective agreements. The author considers that with the agreement on national minimum wage, the 70% coverage of collective bargaining has not been achieved in Estonia. Pursuant to Article 4 (2) of the directive, Estonia is subject to the obligation to establish a legal framework and to develop an action plan to support collective bargaining. According to the author, it is not necessary to create a new legal framework in Estonia in connection with the provisions of Article 4 (2) of the directive, but this may necessitate changes to existing law. There is also a need to develop an action plan to support collective bargaining.

## LÜHENDID

AT – Ametlikud Teadaanded

ATS – avaliku teenistuse seadus

EAKL – Eesti Ametiühingute Keskliit

ELTL – Euroopa Liidu toimimise lepingu

ETKL – Eesti Tööandjate Keskliit

ETUC – Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

KLS – kollektiivlepingu seadus

PHS – perehüvitiste seadus

PS – põhiseadus

TLS – töölepingu seadus

TMS – täitemenetluse seadustik

VõrdKS – võrdse kohtlemise seadus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Arvestuslik elatusmiinimum. Statistikaameti kodulehekül. – <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-torjutus-ja-vaesus/arvestuslik-elatusmiinimum> (20.04.2022).
2. Bednarowicz, B. Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. – *Industrial Law Journal*, 2019, 48(4). – <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwz021> (31.01.2022).
3. Cazes, S. Jt. Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work. Collective bargaining systems and workers' voice arrangements in OECD countries, 2019. – [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&\\_csp\\_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oecd&itemContentType=book#](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&_csp_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oecd&itemContentType=book#) (20.03.2022).
4. Clauwaert, S. Legal arguments in favour of the ETUC proposal for a Directive on Fair Minimum Wages and Collective Bargaining. Legal Aspects Briefing. European Trade Union Confederation. – <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2020-10/Legal%20arguments%20in%20favour%20of%20the%20ETUC%20proposal%20for%20a%20Directive%20on%20Fair%20Minimum%20Wages%20and%20Collective%20Bargaining%20%281%29.pdf> (30.01.2022).
5. Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, SWD(2020) 245 final, Brussels, 28.10.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0245&from=EN>. (02.02.2022).
6. Denk, O. Jt. Negotiating Our Way Up : Collective Bargaining in a Changing World of Work. The role of collective bargaining systems for labour market performance, 2019. – [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&\\_csp\\_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oecd&itemContentType=book#](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1fd2da34-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/1fd2da34-en&_csp_=fc50d8427000f71bfa234b11ca5f7ccd&itemIGO=oecd&itemContentType=book#) (20.03.2022).
7. Dingeldey I., Grimshaw D., Schulten T. Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Level. Routledge, London, 2021.– <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=evcrEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq>

- =Minimum+Wage+Regimes.+Statutory+Regulation,+Collective+Bargaining+and+Adequate+Level&ots=JjLKygxLT7&sig=\_4BmYhlPbUTek7edGuhyGB4HiGc (16.01.2022).
8. Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus eelnõu suhtes. Seletuskiri. – [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-01/Seletuskiri\\_0.pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-01/Seletuskiri_0.pdf) (31.01.2022).
  9. Eesti Tööandjate Keskliit. Eesti Tööandjate Keskliidu põhikiri, 11.12.2003. – <https://www.employers.ee/meist-2/pohikiri/> (22.04.2022).
  10. Eesti Tööandjate Keskliit. Tööandjad ja ametiühingud sõlmisid 2019. Aasta alampalga kokkuleppe, 01.10.2018. – <https://www.employers.ee/uudised/tooandjad-ja-ametiuhingud-solmisid-2019-aasta-alampalga-kokkuleppe/> (24.04.2022).
  11. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Iuridicum 2020.
  12. Espenberg, K. jt. Kollektiivlepingute roll Eesti töösuhetes. Poliitikaanalüüs. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2012. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Valjaanded/kollektiivlepingute\\_roll\\_loplik\\_1.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/kollektiivlepingute_roll_loplik_1.pdf) (20.04.2022).
  13. Eurofound. Extension of collective agreements, 12.01.2022. – <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/extension-of-collective-agreements> (23.04.2022).
  14. Eurofound. Strengthening collective bargaining, 01.12.2021. – <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/strengthening-collective-bargaining> (15.02.2022).
  15. Euroopa Komisjon. Euroopa sotsiaalõiguste samba 20 põhimõtet. – [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_et](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et) (16.01.2022).
  16. Euroopa Komisjon. Euroopa sotsiaalõiguste sammas. – [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_et](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_et) (19.03.2022).
  17. Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, 28.10.2020, COM(2020) 682 final. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN> (16.01.2022).

18. Euroopa Liidu Nõukogu. Adequate minimum wages, 15.03.2022. – <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/adequate-minimum-wages/> (22.04.2022).
19. Euroopa Liidu Nõukogu. Eduaruanne. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga kohta Euroopa Liidus, 04.06.2021, 9142/21. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/et/pdf> (11.03.2022).
20. Euroopa Liidu Nõukogu. Otsustusprotsess nõukogus, 05.04.2022. – <https://www.consilium.europa.eu/et/council-eu/decision-making/> (20.04.2022).
21. Euroopa Liidu Nõukogu. Üldine lähenemisviis. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV piisava miinimumpalga raamistiku kohta Euroopa Liidus, 26.11.2021, 14366/21. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2021-INIT/et/pdf> (11.03.2022).
22. European Commission. Adequate minimum wages in the EU. – <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1539&langId=en> (19.03.2022).
23. European Commission. Consultation document. Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, C(2020) 3570 final. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2020\)3570&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)3570&from=EN) (13.03.2022).
24. European Commission. Report. Expert Group. Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union, 2021. – <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24459&langId=en> (01.02.2022).
25. European Commission. Social partners as beneficiaries. European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period. – [https://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/tp\\_partnership\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_partnership_en.pdf) (13.03.2022).
26. European Public Service Union (EPSU). Minimum wage directive: fighting poverty and inequality, 24.03.2021. – <https://www.epsu.org/article/minimum-wage-directive-fighting-poverty-and-inequality> (12.03.2022).
27. European Trade Union Confederation. ETUC Resolution on the protection of the rights of non-standard workers and workers in platform companies (including the self-employed), 05.11.2020. – <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-protection-rights-non-standard-workers-and-workers-platform-companies> (26.02.2022).
28. European Trade Union Confederation. Half of EU countries exclude workers from minimum wage, 09.06.2021. Press Release. – <https://www.etuc.org/en/pressrelease/half-eu-countries-exclude-workers-minimum-wage> (06.02.2022).

29. Eurostat. Monthly minimum wages - bi-annual data, 2022. – [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\\_mw\\_cur/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_cur/default/table?lang=en) (23.03.2022).
30. Fernandez-Macias, E., Vacas-Soriano, C. A coordinated European Union minimum wage policy? – *European Journal of Industrial Relations* 2016, vol 22(2). – <https://doi.org/10.1177/0959680115610725> (16.01.2022).
31. Gombos, K. EU Law viewed through the eyes of a national judge. – [https://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/seminars/20140703\\_gombos\\_speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/20140703_gombos_speech_en.pdf) (01.02.2022).
32. Grenfors, J., Gentile, E. The minimum wage Directive proposal and the promotion of collective bargaining: the voice of SGI-Europe. – *Italian Labour Law E-Journal* 2021, vol 14(1). – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13367> (16.01.2022).
33. Grünberger, K. jt. Social and fiscal impacts of statutory minimum wages in EU countries: A microsimulation analysis with EUROMOD. – *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* 2021, no 6. Seville: European Commission 2021. – <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc125191.pdf> (16.01.2022).
34. ILO Minimum wage Policy Guide, 09.08.2016. – [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_508566/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_508566/lang--en/index.htm) (16.01.2022).
35. ILO. Prohibiting the deduction of payments in kind from the minimum wage. – [https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS\\_483829/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS_483829/lang--en/index.htm) (26.02.2022).
36. Kellerbauer, M. jt. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary.* Oxford University Press, 2019.
37. Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV Riigikogu 383 UA). – <https://www.riigikogu.ee/download/66c197e6-f192-4fab-af10-a1a60af2bc0b>.
38. Käärats, E. jt. *Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde.* Tallinn: Juura 2021. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/toolepinguseaduse\\_selgitused\\_sisu\\_web.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/toolepinguseaduse_selgitused_sisu_web.pdf) (26.02.2022).
39. Menegatti, E. Much ado about little: The Commission proposal for a Directive on adequate wages. – *Italian Labour Law E-Journal* 2021, vol 14(1). – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13369> (16.01.2022).
40. Minimum wage systems. General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135). International Labour Conference, 103rd Session, 2014. –

- [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_235287.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf) (29.01.2022).
41. Minimum wages. General Survey of the Reports on the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention (No. 26) and Recommendation (No. 30), 1928; the Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention (No. 99) and Recommendation (No. 89), 1951; and the Minimum Wage Fixing Convention (No. 131) and Recommendation (No. 135), 1970. International Labour Office. International Labour Conference, 79th Session, Geneva, 1992. – [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1992-79-4B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1992-79-4B).pdf) (29.01.2022).
  42. Müller, T., Rainone, S., Vandaele, K. Chapter 4: Fair minimum wages and collective bargaining: a key to recovery. Benchmarking Working Europe, 2020. – [https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining%20a%20key%20to%20recovery\\_2020.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2020-12/Fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining%20a%20key%20to%20recovery_2020.pdf) (10.03.2022).
  43. Müller, T., Rasnača, Z., Vandaele, K. Wages and collective bargaining: time to deliver on the European Pillar of Social Rights. ETUI, Benchmarking working Europe, 2019. – <https://www.etui.org/sites/default/files/Chap%2B3%2BBench%2B2019.pdf> (20.03.2022).
  44. Müller, T., Schulten T. The European minimum wage on the doorstep. ETUI Research Paper-Policy Brief 1 (2020). – <https://www.etui.org/sites/default/files/European%20minimum%20wage%20M%C3%BCller%20Schulten%20Policy%20Brief%202020.01.pdf> (12.03.2022).
  45. Nurmela, K. Social Partnership For Anticipating Change In The Labour Market. National Paper, Estonia 2011. – <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2011-Social-partnership-for-anticipating-change-est.pdf> (23.03.2022).
  46. Peers, S. jt. The EU Charter of fundamental rights: a commentary. Bloomsbury Publishing, 2021. – [https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=wrVMEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=Charter+of+Fundamental+Rights+of+the+European+Union+commentary&ots=3jDbLZ1U4z&sig=CpOt\\_WKxmz9VwV60OkUreMRxOgI&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Charter%20of%20Fundamental%20Rights%20of%20the%20European%20Union%20commentary&f=false](https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=wrVMEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=Charter+of+Fundamental+Rights+of+the+European+Union+commentary&ots=3jDbLZ1U4z&sig=CpOt_WKxmz9VwV60OkUreMRxOgI&redir_esc=y#v=onepage&q=Charter%20of%20Fundamental%20Rights%20of%20the%20European%20Union%20commentary&f=false) (15.02.2022).
  47. Peña-Casas, R., Dalila, G. A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?. Social Policy in the European Union: state of play, 2020. – <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/09-Chapter7-A%20European%20minimum%20wage%20framework.pdf> (12.03.2022).

48. Põldis, E., Proos, M. Kollektiivlepingud Eestis. Teemaleht. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2013. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Valjaanded/toimetised\\_20131\\_1.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20131_1.pdf) (21.04.2022).
49. Risak, M., Dullinger, T. The concept of ‘worker’ in EU law: Status quo and potential for change. ETUI Research Paper-Report 140, 2018. – <https://www.etui.org/sites/default/files/18%20Concept%20of%20worker%20Risak%20Dullinger%20R140%20web%20version.pdf> (07.03.2022).
50. Schulten, T., Eldring, L., Naumann, R. The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe. Wage bargaining under the new European economic governance, Brussels, ETUI 2015. – <https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%2011%20The%20role%20of%20extension%20for%20the%20strength%20and%20stability%20of%20collective%20bargaining%20in%20Europe%20Schulten%20Eldring%20and%20Naumann.pdf> (20.03.2022).
51. Schulten, T., Müller, T. A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union. – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1). – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13368> (16.01.2022).
52. Schulten, T., Müller, T. Minimum-wage directive: yes, but..., 10.11.2020. Social Europe. – <https://socialeurope.eu/minimum-wage-directive-yes-but> (20.02.2022).
53. Soobik, R. Kollektiivlepingute laiendamise sai konkreetsemad piirid, 14.09.2021. Sotsiaalministeeriumi kodulehekül. – <https://www.sm.ee/et/uudised/kollektiivlepingute-laiendamise-sai-konkreetsemad-piirid> (21.03.2022).
54. Soobik, R. Töötasu alammäär tõuseb 2022. aastal 654 euron, 09.12.2021. Sotsiaalministeeriumi kodulehekül. – <https://www.sm.ee/et/uudised/tootasu-alammaar-touseb-2022-aastal-654-euron> (20.04.2022).
55. Teder, I. Puudega inimeste õigused töösuhtes. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, 2016. – [https://volinik.ee/wp-content/uploads/2020/01/Puudega\\_inimeste\\_õigused\\_toosuhthes.pdf](https://volinik.ee/wp-content/uploads/2020/01/Puudega_inimeste_õigused_toosuhthes.pdf) (17.03.2022).
56. The European Trade Union Institute (ETUI). The 2018/19 CSRs – what’s the impact of the Social Pillar?, 11.04.2019. – <https://www.etui.org/outils/facts-figures/benchmarks/the-2018-19-csrs-what-s-the-impact-of-the-social-pillar> (22.04.2022).
57. Toom, Y. Jt. EAKLi veebisaade 6 detsember 2021. – Euroopa miinimumpalk [Video]. – <https://www.youtube.com/watch?v=9qgzTIGgvN8> (05.03.2022).
58. Valitsus kujundas seisukoha ELi miinimumpalga direktiivi eelnõu suhtes. Vabariigi Valitsuse kodulehekül, 29.12.2020. – <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-kujundas-seisukoha-eli-miinimumpalga-direktiivi-eelnou-suhtes> (02.02.2022).

59. Visentini, L. Directive on Adequate Minimum Wages: European institutions must respect the promise made to workers! – Italian Labour Law E-Journal 2021, vol 14(1). – <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/13371> (16.01.2022).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

60. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 22.12.2021, 37.
61. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
62. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202/1.
63. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326/391.
64. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 202/1.
65. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, 4. november 2003, tööaja korralduse teatavate aspektide kohta. – ELT L 299, 18/11/2003 Lk 0009 – 0019.
66. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/104/EÜ, 19. november 2008, renditöö kohta. – ELT L 329/9, 05/12/2008 Lk 0009–0014.
67. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/94/EÜ, 22. oktoober 2008, töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral (kodifitseeritud versioon) (EMPs kohaldatav tekst). ELT L 283/36, 28/10/2008 Lk 0036–0042.
68. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1152, 20. juuni 2019, läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta Euroopa Liidus. – ELT L 186/105, 11/07/2019 Lk 0105–0121.
69. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. – ELT L 188/79, 12/07/2019 Lk 0079-0093.
70. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. – ELT L 188/79, 12/07/2019 Lk 0079-0093.
71. ILO Convention No. 131. Minimum Wage Fixing Convention. 1970. – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C131](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131) (29.01.2022).
72. ILO Convention No. 26. Minimum Wage-Fixing Machinery Convention. 1928. – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312171](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312171) (29.01.2022).
73. Kollektiivlepingu seadus. – RT I, 12.11.2021, 12.
74. Nõukogu direktiiv 1999/70/EÜ, 28. juuni 1999, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta. – ELT L 175, 10/07/1999 Lk 0043 – 0048.

75. Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. ELT L 180, 19/07/2000 Lk 0022 – 0026.
76. Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. ELT L 303, 02/12/2000 Lk 0016 – 0022.
77. Palgaseadus. – RT I, 2008, 56, 315. Kehtetu alates 01.07.2009.
78. Pereküsitiste seadus. – RT I, 31.03.2022, 13.
79. Täitemenetluse seadustik. – RT I, 12.03.2022, 8.
80. Töölepingu seadus. – RT I, 31.03.2022, 10.
81. Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 22.10.2021, 11.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

82. EKo C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others*, p 123. ECLI:EU:C:2008:223
83. EKo C-268/06, *Impact v Minister for Agriculture and Food and Others*, p 95. Kohtujuristi ettepanek Juliane Kokott. ECLI:EU:C:2008:2.
84. EKo C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso v Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, p 47. ECLI:EU:C:2007:509.
85. EKo C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso v Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, p 17. Kohtujuristi ettepanek M. Poiares Maduro. ECLI:EU:C:2007:3.
86. EKo C-425/02, *Johanna Maria Delahaye (abielunimi Boor) v Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative*, p 33. ECLI:EU:C:2004:706.