

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Eraõiguse instituut

Heli Raidve – Kostenok

TÖÖVAIDLUSKOMISJONI ÕIGUSLIK SEISUND

Magistritöö

Juhendaja dotsent Gaabriel Tavits

Tallinn 2010

SISUKORD

1. TÖÖVAIDLUSTE KOHTUEELNE LAHENDAMINE.....	11
1.1 Töövaidluste lahendamise põhiseaduslik alus	11
1.2 Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamine	12
1.3 Töövaidluskomisjoni olemus seaduse kohaselt	15
1.4 Arvamused töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi kohta	15
1.5 Töövaidlusi lahendavad organid Euroopas.....	18
1.5.1 Töövaidluste lahendamine tsiviilkohtus	19
1.5.2 Töövaidluste lahendamine töökohtus	20
1.5.3 Töövaidluste lahendamine kohtueelselt	25
1.6 Töövaidluskomisjon kui kohtueelne organ.....	32
1.6.1 Töövaidluskomisjon kui lepitusorgan	32
1.6.2 Töövaidluskomisjon kui vahendusorgan	38
1.6.3 Töövaidluskomisjon kui vahekohus	42
1.6.4 Töövaidluskomisjon kui administratiivorgan.....	44
2. TÖÖVAIDLUSKOMISJONI VASTAVUS EIÕK ARTIKLI 6 NÕUETELE	47
2.1 EIÕK artikli 6 nõuded	47
2.2 Töövaidluskomisjon kui õigust mõistev organ.....	48
2.2.1 Põhiseaduslik järelevalve töövaidluskomisjonis	50
2.2.1.1 Näide: põhiseaduse vastane välislepingu säte	52
2.2.1.2 Põhiseadusega vastuolus oleva välislepingu kohaldamine.....	57
2.3 Töövaidluskomisjoni sõltumatus ning erapooletus	58
2.3.1 Töövaidluskomisjoni juhataja sõltumatus	58
2.3.2 Töövaidluskomisjoni liikme – töötajate esindaja sõltumatus.....	63
2.3.3 Töövaidluskomisjoni liikme – tööandjate esindaja sõltumatus	65
2.3.4 Töövaidluskomisjoni kui kollegiaalse organi sõltumatus ja erapooletus	66
3. TÖÖVAIDLUSKOMISJONI MENETLUSE ÕIGUSPÄRASUS	68
3.1 Seaduse nõuded vaidluse töövaidluskomisjonis lahendamiseks	68
3.2 Töövaidluskomisjoni põhimäärus	70
3.3 Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord	73
3.3.1 Asjaajamise korra õiguslik olemus.....	73
3.3.2 Asjaajamise korra sisu	75

3.4	Töövaidluskomisjoni menetlust reguleerivate õigusaktide vastuolud.....	76
3.4.1	Vastuolud töövaidlusavalduse esitamise osas	76
3.4.2	Vastuolud avaldusele kehtestatud nõuete ja menetluse lõpetamise aluste osas ...	77
3.4.3	Vastuolud töövaidluskomisjoni istungi ettevalmistamise osas	79
3.4.4	Vastuolud istungi protokollimise osas.....	80
3.4.5	Vastuolud avaldaja ja vastaspoole menetlusõiguste osas	81
3.4.6	Vastuolud komisjoni juhataja õiguste ja kohustuste osas.....	82
3.4.7	Vastuolud otsuse tegemise osas.....	84
4.	TÖÖVAIDLUSKOMISJONI TULEVIK	86
4.1	Töövaidluskomisjonides menetletavate töövaidluste arv	86
4.2	Töövaidluskomisjonide reorganiseerimise võimalused.....	88
4.2.1	Töövaidluskomisjon lepitusorganiks	89
4.2.2	Töövaidluskomisjon vahendusorganiks	90
4.2.3	Töövaidluskomisjon töökohtuks	91
	Kokkuvõte	94
	SUMMARY	110
	Kasutatud kirjandus	116
	Kasutatud normatiivmaterjal.....	121
	Kasutatud kohtulahendid	122

Sissejuhatus

Demokraatliku õigusriigi üheks olulisemaks tunnuseks on võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks sõltumatu organi poole. Reeglina on selliseks organiks kohus, kuid üha rohkem esineb Euroopas kohtueelseid vaidluste lahendamise organeid. Selliste organite eesmärgiks on ühest küljest kohtute koormuse vähendamine, teisest küljest teatud liiki vaidluste lahendamine võrreldes kohtumenetlusega lihtsamal ja kiiremas menetluses. Mitmetes Euroopa riikides on töövaidluste lahendamiseks loodud erikohtutena töökohtud või lahendatakse individuaalseid töövaidlusi kohtueelselt lepitus- või vahendusmenetluses.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt sätestab töövaidluste lahendamise korra seadus. Nii individuaalsete kui kollektiivsete töövaidluste lahendamiseks on vastavad seadused ka vastu võetud. Käesolevas töös ei käsitle autor kollektiivsete töövaidluste lahendamist ning individuaalsete töövaidluste lahendamist kohtus. Töös leiab käsitlemist individuaalsete töövaidluste lahendamine töövaidluskomisjonis. Töö parema jälgimise eesmärgil kasutab autor töös väljendit töövaidlused, pidades selle all silmas individuaalseid töövaidlusi.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt lahendavad individuaalseid töövaidlusi kohus ja töövaidluskomisjon. Sama seaduse kohaselt on töövaidluskomisjon Sotsiaalministeeriumi haldusalas asuv kohtueelne sõltumatu individuaalseid töövaidlusi lahendav töövaidlusorgan.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seadusest ei selgu, kas töövaidluskomisjoni näol on tegemist kohtu, vahekohtu, lepitusorgani, vahendusorgani, õigust mõistva või õigusemõistmise funktsiooni täitva organiga. Arvestades, et põhiseaduse kohaselt mõistab õigust ainult kohus, ei saa töövaidluskomisjoni näol olla tegemist kohtuga. Seega võiks eeldada, et töövaidluskomisjoni näol on tegemist pigem vahekohtu, lepitus- või vahendusorgani või õigusemõistmise funktsiooni täitva organiga.

Samas tuleb uurida, kas töövaidluskomisjoni näol on tegemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) kuuendas artiklis reguleeritud muu õigusemõistmise funktsiooni täitva organiga. Inimõiguste Kohus on selgitanud, et vastav organ ei pea olema tingimata riigi kohtusüsteemi osa, kuid ta peab vastama teatud tunnustele,

sealhulgas peab see organ olema sõltumatu ja erapooletu, seaduse alusel moodustatud ja täidesaatvast võimust lahutatud. Sellele organile peab olema seadusega antud õigusmõistmise volitus ning selle menetluskord peab tagama konkreetse asja adekvaatse arutamise.

Töövaidluskomisjoni esmasel vaatlusel selgub, et tegemist on täidesaatva võimu haldusalas asuva organiga, mille kolmeliikmelisest koosseisust üks ehk töövaidluskomisjoni juhataja on täidesaatvat võimu esindav ametnik. Töövaidluskomisjoni tegevuse analüüsimisel nähtub, et vaidluste lahendamisel tegeleb töövaidluskomisjon õigusmõistmisega. Eeltoodust tulenevalt tõusetub küsimus, kas töövaidluskomisjonide olemus ja tegevus on õiguspärane.

Lähtuvalt eelpool toodust seadis autor käesoleva magistritöö eesmärgiks leida vastus küsimusele, milline on töövaidluskomisjoni õiguslik seisund.

Teema on uudne ja aktuaalne. Töövaidluskomisjonid tegutsevad alates 1996. aastast, kuid kuni käesoleva ajani ei ole töövaidluskomisjonide õigusliku staatuse kohta (autori andmetel) ühtki teadustööd kirjutatud. Teema valikul sai määravaks asjaolu, et kuigi töövaidluskomisjonide õigusliku seisundi üle on juba aastaid vaieldud, puuduvad individuaalsete töövaidluste töövaidluskomisjonides lahendamise ja töövaidluskomisjonide õigusliku seisundi kohta nii üldistatav kohtupraktika kui terviklikud õigusteoreetilised teadustööd.

Teema on aktuaalne ka seetõttu, et 01.09.2009. a jõustus nn uus töölepingu seadus, mis sätestab tööõiguslike nõuete esitamiseks uued alused ning tõi kaasa töövaidluskomisjonide vastutuse suurenemise. Arvestades, et aina rohkem räägitakse erialaspetsialistide poolt vajadusest töövaidluskomisjonid reformida, on käesolevat magistritööd loodetavasti võimalik kasutada töövaidluskomisjonide reformimise vajaduse hindamiseks ning vajadusel reformikava väljatöötamiseks.

Töö tähtsus tuleneb ka asjaolust, et tööõigus puudutab paljusid inimesi, mistõttu töövaidluste lahendamise õiguspärasus on ühiskonna erilise tähelepanu all. Eesti on Euroopa Liidu liige ning seetõttu peavad tööõiguse põhimõtted, sh töövaidluste lahendamise põhimõtted, olema vastavuses Euroopa Liidu nõuetega.

Töö koosneb neljast peatükist. Magistritöö eesmärkide seadmisel otsustas autor analüüsida kõigepealt töövaidluskomisjoni tekkimise põhjuseid ja selgitada välja, milliseid seisukohti on töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi kohta avaldatud. Töö eesmärgi saavutamiseks pidas autor vajalikuks anda ülevaade töövaidluste lahendamisest Euroopas ja võrrelda töövaidlusi lahendavaid organeid Eesti töövaidluskomisjonidega. Eesmärgiks on selgitada välja, kas teistes Euroopa riikides on Eesti töövaidluskomisjonidele sarnase pädevuse ja olemusega organeid. Ühtlasi analüüsitakse võrdluses Euroopa riikidega, kas töövaidluskomisjon on lepitusorgan, vahetuskohus, vahendus- või administratiivorgan või vastab töövaidluskomisjon samaaegselt mitme organi tunnustele.

Erilist tähelepanu väärivad töövaidluskomisjoni moodustamise, koosseisu ja menetluse analüüs, et selgitada välja, kas töövaidluskomisjon vastab EIÕK kuuenda artikli nõuetele, st kas tegemist on sõltumatu ja erapooletu, seaduse alusel moodustatud õigustmõistmise funktsiooni ja adekvaatset menetluskorda omava organiga. Kuna teema on mahukas, on see jagatud teise ja kolmandasse peatükki.

Teises peatükis uuritakse, kas töövaidluskomisjoni on moodustatud seaduse alusel ja kas sellele organile on antud seadusega õigustmõistmise pädevus, sh pädevus jätta põhiseadusega vastuolus olev õigusakt kohaldamata või tunnistada see põhiseadusevastaseks. Autor analüüsib, kas töövaidluskomisjon on õigustmõistmise funktsiooni täitev organ ning kas tegemist on sõltumatu ja erapooletu organiga. Põhiseaduse vastase akti kohaldamise küsimuse selgitamiseks konstrueerib autor muuhulgas näite töölepingu seaduse ületunnitööd puudutava sätte abil, mis võib olla põhiseadusega vastuolus, kuid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga kooskõlas. Järgnevalt analüüsib autor töövaidluskomisjoni pädevust tunnistada vastav töölepingu seaduse sätte põhiseaduse vastaseks ja jätta põhiseadusega vastuolus olev rahvusvaheline leping töövaidluses kohaldamata. Eraldi analüüsitakse iga töövaidluskomisjoni liikme ning täiendavalt töövaidluskomisjoni kui kollegiaalse organi sõltumatust ja erapooletust.

Kolmandas peatükis käsitletakse individuaalse töövaidluse töövaidluskomisjonis lahendamise korda. Analüüsitakse töövaidluskomisjoni tegevuse menetluslikku poolt, st individuaalse töövaidluse töövaidluskomisjonis lahendamist reguleerivaid õigusakte. Autor uurib, kas individuaalse töövaidluse lahendamise seadus sätestab ammendavalt individuaalsete töövaidluste lahendamise korra, kas Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud töövaidluskomisjoni

põhimäärus on kooskõlas individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses sätestatud delegatsiooninormi piiridega, ning millise õigusliku jõuga on Tööinspektsiooni peadirektori poolt käskkirjaga kehtestatud töövaidluskomisjoni asjaajamise kord. Eesmärgiks on uurida, kas kehtiv töövaidluskomisjoni menetluskord tagab EIÕK kuuenda artikli nõuetele vastava asja adekvaatse arutamise.

Töö tulemusena on võimalik järeldada, milline on töövaidluskomisjoni õiguslik seisund ning seejärel hinnata töövaidluskomisjoni kui individuaalseid töövaidlusi lahendava organi vajalikkust ja arenguvõimalusi. Neljandas peatükis uuribki autor töövaidluskomisjonide võimalikke tulevikuväljavaateid. Peatükk sisaldab töövaidluskomisjonidele ning esimese astme kohtutele esitatud avalduste statistikat, mis on autori poolt üldistatud. Võrdleva analüüsi tulemusena saadud järelduste põhjal selgitab autor oma seisukohti töövaidluskomisjonide võimaliku reorganiseerimise ja selle vormi osas ning teeb ettepanekud töövaidluskomisjonide reorganiseerimiseks.

Kuigi töö keskendub Eesti töövaidluskomisjoni olemuse analüüsile, on töös kasutatud ka võrdlevat meetodit. Seda eelkõige küsimuses, millised on individuaalseid töövaidlusi lahendavad organid teistes Euroopa riikides. Võrdleva meetodi abil on antud ka ülevaade individuaalse töövaidluse lahendamist reguleerivatest õigusaktidest. Uurimise tulemused on autori poolt sünteesitud ja üldistatud ning antakse koos autoripoolsete selgituste, järelduste ja ettepanekutega.

Kuna töövaidluskomisjonide õiguslikku seisundit puudutavat Eesti õiguskirjandust on vähe, on töös suures osas kasutatud teiste riikide erialakirjandust ning Euroopa Liidu erinevate asutuste poolt koostatud ülevaateid. Eesmärgiga selgitada välja, kas Euroopa Liidus on Eesti töövaidluskomisjonidele sarnase olemuse ja pädevusega organeid, uurib autor vaid seda, millised organid teistes Euroopa Liidu liikmesriikides töövaidlusi lahendavad. Nendes organites töövaidluste lahendamisel kasutatava menetluse analüüsimine ei ole käesoleva töö eesmärki ja mahtu silmas pidades võimalik ja vajalik, mistõttu seda töös ei käsitleta.

Töö koostamisel kasutas autor allikatena Eesti Vabariigi põhiseadust ja muid õigusakte, põhiseaduse ja teiste õigusaktide kommenteeritud väljaandeid, õiguslaseid õpikuid, õigusteadlaste arvamusi, erialakirjandust ning kohtulahendeid.

Autor tugines töö koostamisel eelretsenseeritavatele erialaajakirjadele, eriti väljaandele *Juridica*, samuti teadusväärtusega kogumikele ja õpikutele. Üle nelja aasta vanuste allikate puhul tugines autor neis toodud seisukohtadele vaid juhul, kui seisukoht on autorile teadaolevalt samasugune ka käesoleval ajal. Teadusväärtuseta väljaannetest on töös probleemide ilmetamiseks kasutatud üksikuid väljaandeid, töö seisukohalt oluliste järelduste tegemisel autor eelretsenseerimata väljaannetele ei tuginenud.

Töös on kasutatud Sotsiaalministeeriumi ja Tööinspektsiooni kodulehel olevat töövaidluskomisjonides menetletud individuaalsete töövaidluste arvu puudutavat statistikat ja Sotsiaalministeeriumi kodulehel olevat nn uue töölepingu seaduse käsiraamatut.

Riigikohtu lahendite osas tugines autor ainult Riigikohtu otsustele, valdavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsustele. Alama astme kohtuotsuseid ei ole töös kasutatud.

Euroopa riikides individuaalsete töövaidluste lahendamisest ülevaate koostamiseks kasutas autor valdavalt Euroopa Liidu õigust käsitlevaid võõrkeelseid õpikuid (sh *Kluwer International Law, Oxford University Press, Butterworths*), samuti Euroopa tööstussuhete sõnastiku andmebaasi (*EMIRE*), Euroopa Komisjoni, Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ja Euroopa Tööõiguse Võrgustiku (*European Labour Law Network*) arvutivõrgus asuvaid ametlikke lehekülgi. Euroopa riikide töövaidlusorganite võrdluse koostamise allikana oli kasutusel ka rahvusvahelise advokaadibüroo Clifford Chance poolt koostatud Euroopa riikide tööõiguse kokkuvõte, mille autor hindas pärast läbitöötamist allikana usaldusväärseks. Kuna individuaalsete töövaidluste kohtueelse lahendamise kohta ajakohased teadusväljaanded puuduvad, on Euroopa riikides kasutatavatest töövaidlusorganitest ülevaate andmiseks kasutatud põhiliselt Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) individuaalsete töövaidluste alternatiivseid lahendumeetodeid kajastavat 2010. aasta raportit (*Individual disputes at the workplace: Alternative disputes resolution*).

Tööks võimalikult ülevaatliku materjali saamiseks töötas autor läbi ka erinevates raamatukogudes säilitatavad uurimistööd, mille tulemusena selgus, et valitud teemal ei ole varem ühtki magistritööd koostatud.

Uurimistöö valmimisse on oma osa otseselt või kaudselt andnud mitmed inimesed, keda autor soovib siinkohal tänada.

Autor tänab südamest kõiki õppejõudusid, kes on talle lahkelt ja väsimatult jaganud oma põhjalikke teadmisi, sisendanud oma eeskujuga jõudu õppida, soovi areneda ja julgust oma arvamust avaldada.

Käesoleva töö valmimisel aitas autorit hindamatu nõu ja väsimatu jõuga töö juhendaja, dotsent *doctor iuris* Gaabriel Tavits, kellele siinkohal autori suur tänu ja lugupidamine. Emeriitprofessor *doctor iuris* Heino Siigur, dotsent *doctor iuris* Merle Muda, *magister iuris* Eveli Ojamäe, Tööinspektsiooni töösuhete osakonna juhataja Niina Siitam, *magister iuris* Ille Peek ning autori pereliikmed – kõigile teile autori tänu.

Magistritöö sissejuhatust soovib autor lõpetada Mandri-Euroopa jurisprudentsi ühe väljapaistvama esindaja, Aulis Aarnio sõnadega:

„Üks märkus on alguses veel vajalik. Nimelt ei ole õigusteoorias absoluutseid tõdesid ega igal juhtumil kehtivaid seisukohti. Erinevad käsitlused on kui valgusvihud tõelisusele, mille abil tekib see mitmevärviline üldpilt, mida nimetatakse õigusteaduseks. Neid reservatsioone tuleb järgnevat lugedes silmas pidada“¹.

¹ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn, 1996, lk 17.

1. TÖÖVAIDLUSTE KOHTUEELNE LAHENDAMINE

1.1 *Töövaidluste lahendamise põhiseaduslik alus*

Taasisesvunud Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduse² väljatöötamisel olid aluseks erinevad eelnõud ja töomaketid, milles peeti äärmiselt oluliseks panna seadusandjale kohustus sätestada töövaidluste lahendamine seadusega. Järgnevalt tuuakse eelnõudest välja töövaidluste lahendamist puudutavad sätted:

1. „Töötülide lahendamine, ka streigi teel, korraldatakse seadusega“ – I. Gräzini töomaketi § 34³.
2. „Streigid ja töötülide lahendamine reguleeritakse vastavate seadustega“ – E. Talviku ja J. Kaljuvee eelnõu § 25.
3. „Töövaidluste lahendamise korra määrab seadus“ – J. Raidla, E.-J. Truuväli, J. Kaljuvee, I. Koolmeister, T. Käbin, R. Lang, E. Markvart, J. Põld, M. Rask, H. Schneider, E. Talvik ja R. Vare eelnõu § 41.
4. „Streigid ja töötülide lahendamine reguleeritakse seadusega“ – A. Lepsi eelnõu § 29, sama sõnastus ka K. Kulboki eelnõu § 19.
5. „Streigid ja töötülide lahendamine määratakse seadusega“ – J. Adams, A. Erm, E. Pärnaste ja V. Rumesseni eelnõu § 25⁴.

Eelpool tsiteeritud erinevates eelnõudes töövaidluste lahendamise kohta pakutud variantide kokkuvõttest võib järeldada, et kõik põhiseaduse eelnõu esitajad pidasid töövaidluste lahendamist väga oluliseks ja pakkusid üksmeelselt, et töövaidluste lahendamine tuleb sätestada seadusega.

T. Annus rõhutab, et tööõiguslikust seisukohast on põhiseaduse üks olulisemaid printsiipe sotsiaalliigi printsiip, mis on sarnaselt õigusriigi printsiibiga sätestatud põhiseaduse §-s 10. Sotsiaalliigi printsiibist tuleneb, et riik ei tohi olla “pime” riigis eksisteerivate sotsiaalsete

² Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349, viimased muudatused 12.04.2007. - RT I 2007, 33, 210.

³ R. Maruste jt /toimetajad/. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 195. [Edaspidi: R. Maruste jt. 1997]

⁴ *Ibid*, lk 216, 232, 253, 290, 271.

probleemide suhtes. Muuhulgas on riik sotsiaalriigi põhimõttest tulenevalt kohustatud reguleerima töösuhteid ja töötingimusi⁵.

H. Siigur juhib tähelepanu, et tööõigusega seotud õigusi ja vabadusi reguleerib põhiseaduse § 29, mis paneb muuhulgas riigile kohustuse kontrollida töötingimusi ja reguleerida töösuhetest tulenevate vaidluste lahendamist seadusega. Põhiseaduse § 29 lg 2 sätestab, et töötingimused on riigi kontrolli all, seega tuleneb juba otseselt põhiseadusest vajadus töösuhteid riiklikult reguleerida⁶.

Põhiseaduse § 29 lõike 6 kohaselt sätestab töövaidluste lahendamise korra seadus. Tegemist on üldisest seadusreservatsioonist tuleneva parlamendi-reservatsiooniga, mida Riigikohus on selgitanud järgmiselt: “Seda, mis põhiseaduse järgi on /.../ kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel”⁷. K. Merusk leiab, et kui riigivõimu võib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis peab seadusandja otsustama kõik olulised küsimused riigis⁸.

Eelpool toodust saab järeldada, et kuna põhiseadusega on seadusandjale ehk Riigikogule pandud kohustus sätestada töövaidluste lahendamise kord seadusega, ei saa Riigikogu delegerida oma kohustust Vabariigi Valitsusele ei täielikult ega osaliselt.

Põhiseaduse §-st 29 tuleneb seega *expressis verbis* rahva kui kõrgeima võimu kandja tahe reguleerida töövaidluste lahendamine nimelt seaduse ja ainult seadusega.

1.2 Individaalse töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamine

Perioodil, mil Eesti kuulus okupeerituna Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu koosseisu, lahendati ettevõtetes tekkinud töövaidlused valdavalt samas ettevõttes loodud seltsimehelikes kohtutes⁹. Alates 31.01.1957. a kehtis Eestis „Töötulide läbivaatamise korra

⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn, 2001, lk 92. [Edaspidi: T. Annus. 2001].

⁶ H. Siigur. Palgaseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas parandatud ja täiendatud trükk. Tallinn, 1998, lk 23. [Edaspidi: H. Siigur. 1998].

⁷ RKPJKo 12.01.1994. nr III-4/A-1/94 (Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg.2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Põhiseaduse § 152 lg 2 alusel Eesti Vabariigi Politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4 kehtetuks) RT I 1994, 8, 129.

⁸ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997, lk 102. [Edaspidi: K. Merusk. 1997].

⁹ Tööseadusandlus. Kehtivate normatiivaktide kogumik. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Eesti Raamat, 1966, lk 101-103.

põhimäärus“, mille kohaselt moodustati ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides töötulide komisjonid¹⁰. 01.01.1973. a kehtestati „Eesti NSV töökoodeks¹¹“, mille kohaselt oli üheks töövaidlusi lahendavaks organiks töövaidluskomisjon, mis moodustati ettevõtte siseselt. Komisjoni pädevusse kuulusid enamus töösuhet puudutavatest vaidlustest¹².

Peale Eesti iseseisvuse taastamist 1991. aastal kehtis Eesti NSV töökoodeks edasi. Kuni 1996. aastani lahendati töövaidlusi tsiviilkohtus tsiviilmenetluse üldsätete alusel või asutusesisestes töövaidluskomisjonides. Analoogsed tööandja sisesed töövaidluskomisjonid tegutsevad käesoleva ajani Lätis ja Leedus.¹³

V. Kõve selgitab, et töövaidluskomisjoni pädevuse ja menetluse ning seega kogu tänase komisjonisüsteemi lätted on Eesti NSV töökoodeksis, kus töövaidluskomisjon oli töövaidluse lahendajana ette nähtud koos rahvakohtu ja ametiühingute kohaliku komiteega. Töövaidluskomisjon moodustati töökollektiivis ametiühingu ja administratsiooni esindajate poolt ja see oli kohtu kohustuslik eelinstants. Otsuse peale said kaevata kohtusse mõlemad pooled¹⁴.

Tänaheks kehtetuks tunnistatud Eesti Vabariigi töölepingu seadus jõustus 1992. aastal. 1996. aastaks oli selge, et töösuhetest tekib nii palju vaidlusi, et lahendades neid tavapäraselt tsiviilkohtumenetluse korras, venivad järjekorrad aastate pikkuseks. Tekkinud olukord nõudis kohtute kõrvale uue organi loomist, mis hakkaks lahendama töötajate ja tööandjate vahel tekkivaid töövaidlusi kiiremini ja lihtsamalt, kui seda tegid kohtud.

Alustati individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamist. Seaduseelnõu väljatöötajad arutlesid, kas lihtsustada töövaidluste lahendamise menetlust kohtus, moodustada töökohtud ehk siis PS § 148 lg 2 mõttes erikohtud, või luua täiesti uudne organ – töövaidluste lahendamise komisjon.

¹⁰ *Ibid*, lk 423.

¹¹ Eesti NSV Justiitsministeerium. Eesti NSV töökoodeks. Ametlik tekst muudatuste ja täiendustega seisuga 01.01.1980. Tallinn: Eesti Raamat, 1980.

¹² J. Mäll. Eesti NSV töökoodeks. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Eesti Raamat, 1978, lk 411.

¹³ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010. Individual disputes at the workplace: Alternative disputes resolution [edaspidi: EIRO raport 2010]. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/index.htm>. Eurofound, 2010, lk 2, 11, 18;

¹⁴ V. Kõve. Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis. *Juridica*, 2005, nr III, lk 152-166. [Edaspidi: V. Kõve. *Juridica*, 2005].

Erikohtute mõte ei olnud uus. Euroopa riikides on loodud erikohtuid töö- ja sotsiaalvaidluste ning mõnede muude asjade lahendamiseks¹⁵. Paralleelselt üldkohtutega on mitmes riigis näiteks tööasjades rakendatud nimelt erikohtuid¹⁶.

Kuna PS § 148 lg 2 kohaselt erikohtute loomise mõnda liiki kohtuasjade jaoks sätestab seadus, olnuks teoreetiliselt võimalik luua seadusega töövaidluste lahendamiseks töökohus, kui erikohus.

N. Siitam selgitab, et individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu ühe autori, Tartu Ülikooli professori Inge-Maret Orgo sõnul ei peetud töökohtute moodustamist otstarbekaks eri piirkondades töötajaskonna paiknemise ebaühtluse tõttu. Töökohtute moodustamine oleks kaasa toonud ka üsna kuluka kohtusüsteemi muutmise. Seega kaldus vaekauss töövaidluskomisjonide kasuks¹⁷.

N. Siitami sõnul kerkis individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamise ajal üles ka küsimus, kus peaksid töövaidluskomisjonid asuma – kas kohalike tööinspeksioonide või kohalike omavalitsuste juures. Tööinspeksiooni kasuks kallutas otsuse asjaolu, et Tööinspeksioon on niikuinii tihedalt seotud töösuhte süsteemiga¹⁸.

Arvestades, et algselt pidid töövaidluskomisjonid hakkama sisuliselt tegelema vaidluste lahendamisega, on see otsus mõistetav, kuna kohalike omavalitsuste koosseisus olles võinuks tekkida probleem pädevate vaidlusi lahendavate isikute leidmisega.

Eeltoodud põhjustel võeti 1996. aastal vastu individuaalse töövaidluse lahendamise seadus¹⁹ (edaspidi ITLS), mis jõustus 1996. aasta 1. septembril. Seaduse kohaselt loodi töövaidluste lahendamiseks kohtu kõrvale uudne töövaidlusorgan – töövaidluskomisjon (*labour dispute committee*)²⁰. Seaduse vastuvõtmisega tunnistati kehtetuks Eesti NSV töökoodeksi töövaidluskomisjoni puudutavad sätted.

¹⁵ E.-J. Truuväli jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, lk 688 [Edaspidi: E.-J. Truuväli jt. 2008]. Vt ka käesoleva töö neljas peatükk.

¹⁶ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14). Vt ka EIRO raport 2010 (viide 13).

¹⁷ N. Siitam. Töövaidluskomisjoni tulevik. Postimees, 27.08.2001.[Edaspidi: N. Siitam. Postimees, 2001].

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. [Edaspidi: ITLS]. RT I 1996, 3, 57. Viimased muudatused 17.12.2009. RT I 2009, 5, 35.

²⁰ Töövaidluskomisjoni tõlgitakse reeglina *labour dispute committee*, vt Justiitsministeeriumi kodulehel ITLS tõlge inglise keelde, § 4 lg 1 p 1. Samas kasutatakse erialakirjanduses ka väljendeid *employment disputes commissions*, vt ELLN raport 2009 (viide 35).

Autor leiab, et individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse vastuvõtmisega oli individuaalsete töövaidluste lahendamise osas (vähemalt formaalselt) täidetud põhiseaduse § 29 lg 6 nõue, mille kohaselt töövaidluste lahendamise korra sätestab seadus. Eeltoodust saab järeldada, et töövaidluskomisjon on loodud seaduse alusel.

1.3 Töövaidluskomisjoni olemus seaduse kohaselt

Individuaalseid töövaidlusi lahendavad Eestis töövaidluskomisjon ja kohus²¹. Seejuures on töölepingu pooltel õigus valida vaidlust lahendavaks organiks kohe kohus, töövaidluskomisjon ei ole töövaidluse lahendamiseks kohustuslik alginstant²².

ITLS § 10 lg 1 kohaselt on töövaidluskomisjon kohtueelne sõltumatu individuaalseid töövaidlusi lahendav töövaidlusorgan, kes juhindub Eestile kohustuslikest välislepingutest, seadustest, haldusaktidest ja muudest töösuhteid reguleerivatest eeskirjadest, samuti kollektiiv- ja töölepingutest.

ITLS § 10 lõikest 1 analüüsimisel järeldub, et seadusest tulenevalt vastab töövaidluskomisjon kahele tunnusele:

- 1) kohtueelne organ;
- 2) sõltumatu.

Ühtlasi selgub, et seaduse kohaselt ei ole töövaidluskomisjon õigust mõistev ega ka õigusemõistmise funktsiooni täitev organ, samuti ei ole seaduse kohaselt tegemist vahekohtu, vahendus- või lepitusorganiga.

1.4 Arvamused töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi kohta

Töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi tuvastamine on raske ülesanne. Olukorda komplitseerib asjaolu, et erialakirjanduses puudub ühtne seisukoht. Autor tsiteerib ja viitab järgnevalt probleemist ülevaate andmiseks erinevatele töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi kohta avaldatud seisukohtadele ja arvamustele:

²¹ ITLS (viide 19) § 4 lg 1.

²² I.-M. Orgo, M. Muda, G. Tavits, T. Treier. Tööõigus: loengukonspekt. Tartu, 2001, lk 193. [Edaspidi: I.-M. Orgo jt. 2001].

1. U. Lõhmus leiab, et „Õigusmõistmise funktsiooni täidavad ka muud selleks loodud kohtusüsteemivälised organid. Individuaalsete töövaidluste lahendamiseks on loodud töövaidluskomisjonid /-/. Need organid on õigusmõistmise funktsioone täitvad haldusorganid, mis ei kuulu PS kohaselt kohtusüsteemi. Nende otsused ei ole lõplikud, neid on võimalik vaidlustada kohtus.“²³.
2. K. Prozes selgitab, et „kui töövaidluskomisjoni otsus ei rahulda poolt, on poolel õigus kuu jooksul otsuse teatavaks tegemisest esitada hagiavaldus kohtusse. See ei ole kaebus töövaidluskomisjoni otsuse peale, vaid kogu menetlus algab otsast peale“²⁴.
3. Eesti Vabariigi Riigikantselei avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse poolt 2003. aastal koostatud digitaalse dokumendihalduse korraldamise juhendmaterjalis viidatakse töövaidluskomisjonile kui õigusmõistmise funktsiooni täitvale organile²⁵.
4. Kohtunike 2009. a täiskogul avaldas Villu Kõve arvamust, et lubamatult palju õigusmõistmist on antud haldusmenetlusse ning tõi näiteks töövaidluskomisjoni²⁶. V. Kõve leiab, et erinevalt vahekohtust, mille õigusmõistmise pädevus põhineb poolte kokkuleppel, ning vahendusorganitest, on töövaidluskomisjon sisuliselt õigusmõistja, lepitus- ja vahendusmenetlust seal ei toimu²⁷. Samuti leiab T. Peterkop, et teatud viisil teostavad kohtuvõimu ka töövaidluskomisjonid²⁸.
5. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise eelnõu arutamise käigus õiguskomisjonis selgitas K. Pärnits, et kui töötaja on ebaseaduslikult töö kaotanud, siis töövaidluskomisjon ja kohus mõistavad õigust ning töötaja ennistatakse²⁹.
6. Tööinspektsiooni (mille koosseisu kuulub ka töövaidluskomisjon) töösuhete osakonna juhataja N. Siitam'i selgituse kohaselt ei kuulu töövaidluskomisjoni pädevusse õiguse mõistmine, vaid töötajate ja tööandjate vahelise lahkarvamuse lahendamine³⁰.

²³ E.-J. Truuväli jt. (viide 15). 2008, lk 675, Uno Lõhmus'e kommentaar.

²⁴ K. Prozes jt. Ametiühing tööjõuturul: teatmik koolidele. Tallinn, 2000, lk 80. [Edaspidi: K. Prozes. 2000].

²⁵ Eesti Vabariigi Riigikantselei avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse 2003.a õppematerjal, kättesaadav võrgus aadressil http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CrJAo1v71yMJ:www.atak.ee/intra/materials/get_file.php%3Fno_test%3D1%26file_id%3D16+t%C3%B6%3B%C3%B6vaidluskomisjoni+asjaajamise+kord&cd=94&hl=et&ct=clnk&gl=ee.

²⁶ Kohtunike 21.10.2008. a kohtute seaduse eelnõu arutelu tagasiside kokkuvõte, kättesaadav võrgus <http://www.riigikohus.ee/vfs/885/Mapisisu2009-IIosa.pdf>.

²⁷ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

²⁸ T. Peterkop. Jurisdiktsiooni regulatsioon NATO vägede staatust käsitlevas lepingus. Juridica, 2002, nr III, lk 177-178.

²⁹ Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 31, 2. mai 2005. a, arvutivõrgus kättesaadav http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=051220022.

³⁰ N. Siitam. Postimees, 2001 (viide 17).

7. T. Tammaru selgitab, et tööasjade kiiremaks menetlemiseks on riik loonud spetsiaalse vahekohtu tüüpi organi – töövaidluskomisjoni, kus lahendatakse enamus tööelus tekkivatest vaidlustest³¹.
8. Tsiivilkohtumenetluse seadustiku muutmise eelnõu 208 SE arutelul märkis probleemi olemasolu Märt Rask, kes leidis, et töölepingu seaduse eelnõu täiskogul menetlemise käigus kerkib ilmselt ka kohtueelse menetluse temaatika, sh küsimus töövaidluskomisjonist. Riigikohtu esimees Rask märkis, et „töövaidluskomisjon on suurem kohus kui kohus ise“³².
9. Riigikohus selgitas tsiviilasjas 3-2-1-127-07³³, et töövaidluskomisjon on haldusorgan, mistõttu selle otsuse kättetoimetamisele tuleb kohaldada haldusmenetluse seadust³⁴.
10. Euroopa Tööõiguse Võrgustiku 2009. aasta raportis märgitakse Eesti töövaidluskomisjoni aruande peatüki 2 „Administratiivorganid“ (*Administrative Bodies*) alapunktis 2.1.3 „Muud ametivõimud“ (*Other Authorities*), liigitades sellega töövaidluskomisjoni selgelt täitevvõimu alla.³⁵
11. Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi 2010. aasta raportis leitakse, et mõned Euroopa riigid, sh Eesti, kasutavad spetsiifilist mittekohtulikku töövaidluse lahendamise organit, kus töökohas kasutatakse kahepoolset lepituskomiteed, mis tihti kannab nime töövaidluskomisjon.³⁶

Tsiteeritud ja viidatud seisukohad kajastavad ülevaatlikult ka Eesti Vabariigis töövaidluskomisjonide õigusliku olemuse suhtes kujunenud erinevaid seisukohti. Üldine seisukoht on, et töövaidluskomisjonid mõistavad õigust, tehes seda analoogselt tsiviilasju lahendavate esimese astme kohtutega.

³¹ T. Tammaru jt. Ametiühing ja avalik teenus: õppematerjal. EMAL, ETTAL, ROTAL. 2001, lk 17.

³² Õiguskomisjoni 30-31.01.2004 seminar teemal „Tsiivilkohtumenetluse seaduse eelnõu 208 SE“, kättesaadav võrgus http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=040610002.

³³ Riigikohtu 11.01.2008 otsus 3-2-1-127-07, OÜ Duvelin Invest määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 31.08.2007. a määrusele Kalle Roio hagi OÜ Duvelin Invest vastu töövaidluses. Arvutivõrgus <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-127-07>.

³⁴ Vt ka M. Vutt. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Menetlusedokumentide kättetoimetamine tsiivilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. 2009. Võrgus http://www.riigikohus.ee/vfs/891/MenetlusedokumentideK2ttetoimetamine_Margit_Vutt.pdf.

³⁵ European Labour Law Network. Thematic Report 2009. Characteristics of the Employment Relationship. [Edaspidi: ELLN raport 2009]. Lk 63-64. Arvutivõrgus http://www.labourlawnetwork.eu/publications/prm/73/ses_id__840018c69389184ea9c05c09a3491309/cs__11/si ze__1/index.html.

³⁶ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2. Viidatud raport on koostatud muuhulgas Eesti poolt esitatud andmete alusel.

Samas selgub eespool antud ülevaatest, et on avaldatud ka seisukohti, mille kohaselt töövaidluskomisjoni näol ei ole tegemist õigust mõistva organiga, samuti on erialakirjanduses nimetatud töövaidluskomisjoni vahekohtu tüüpi organiks.

ITLS § 10 lõikest 1 ei selgu, millise organiga on töövaidluskomisjoni näol tegemist.

Arvestades käesoleva töö eesmärki peab autor vajalikuks järgnevalt uurida, millised on töövaidlusi lahendavad organid Euroopas ja kas seal on Eesti töövaidluskomisjonile sarnast organit.

1.5 Töövaidlusi lahendavad organid Euroopas

Euroopa Liidus töövaidluste lahendamise ühtne protseduur puudub ning erinevad riigid on loonud erinevaid töövaidluste lahendamise organeid. Töökohtute kohtunike kogunemisel 2009. aastal tõdeti, et erinevates riikides on loodud nii erineva pädevuse kui menetlusega organeid. Mõnedes riikides on loodud spetsiaalsed töökohtud (*labour court*), mida tuntakse ka tööstustribunalide (*industrial tribunal*) nime all, teistes riikides lahendatakse töövaidlused nn tavakohtutes. Varieeruvad ka alternatiivsete töövaidluse lahendamise võimaluste, nagu vahenduse ja lepituse kasutamine³⁷.

Ka Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi (EIRO) 2010. aasta raportis märgitakse³⁸, et erinevates riikides kasutatavate töövaidluste lahendamise alternatiivsete võimaluste eristamine on keeruline. Raportis tõdetakse, et Euroopas kasutatakse töökohas, sektori või regiooni tasemel mitmeid erinevaid kohtueelseid töövaidluse lahendamise võimalusi, eriti raske on eristada lepitamist ja traditsioonilisi vahendamismeetodeid.

Lähtudes erialakirjanduses avaldatud arvamustest ja EIRO 2010. a raportist võib väita, et reeglina liigitatakse töövaidlusi lahendavad organid kohtuteks, töökohtuteks, vahekohtuteks ning vahendus- või lepitusorganiteks. Eraldi käsitletakse riike, kus töövaidluste lahendamisega tegelevad riigiametnikud, keda tavaliselt nimetatakse tööinspektoriteks. Eeltoodud jaotusest on käesoleva töö järgnevate alapunktide puhul ka lähtutud.

³⁷ ILO koduleht. Artikkel „Meeting of Labour Court Judges“. Võrgus <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/events/judges/index.htm>. Töökohtute kohtunike kogu otsustas teemat edasi arendada ning kohtuda uuesti oktoobris 2010. a.

³⁸ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2.

1.5.1 Töövaidluste lahendamine tsiviilkohtus

Hollandis³⁹, Eestis⁴⁰, Küprosel⁴¹, Leedus⁴², Lätis⁴³, Bulgaarias⁴⁴, Slovakkias⁴⁵ ja Kreekas⁴⁶ ei eksisteeri töövaidluste lahendamiseks spetsiaalseid erikohtuid, töökohus puudub. Tsiviilkohtud on pädevad lahendama kõiki tsiviilvaidlusi, sh töövaidlusi.

Itaalias on kohtutes töövaidluste jaoks spetsiaalsed osakonnad. Võrreldes tavaliste tsiviilmenetlustega iseloomustab töövaidluste menetlust kiirus, eesmärgiks on kuulutada otsus kohe pärast esimese istungi lõppu, mida praktikas juhtub harva. Edasi saab kaevata apellatsioonikohtu (*Court of Appeal*) tööõiguse osakonda. Viimane aste on ülemkohus (*Corte di Cassazione*)⁴⁷.

Poolas on tsiviilvaidluste lahendamiseks tavakohtud, sh ülemkohus⁴⁸. Töövaidlused lahendatakse tavakohtutes asuvates spetsialistide osakonnas. Esimese astme kohtu osakonda nimetatakse piirkonnakohtu tööõiguse divisioniks (*District Court Labour Division, Sad Rejonowy Wydział Pracy*⁴⁹), apellatsioonikohtuks on ringkonnakohtu tööõiguse divisjon (*Circuit Court Labour Division, Sad Okregowy Wydział Pracy*)⁵⁰.

Tšehhi Vabariigis erikohtud puuduvad, kõik eraõiguslikud vaidlused lahendatakse tavakohtus⁵¹. Ringkonnakohtus (*district courts*) on töötajate ja tööandjate vaheliste vaidluste lahendamiseks spetsialiseerunud tööõiguse kohtunike kolleegiumid ja kaasistujad⁵².

³⁹ R. Blanpain jt. *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. Kluwer Law International BV, The Netherlands. 2007, lk 696. [Edaspidi: R. Blanpain. Kluwer 2007]. Vt ka Euroopa Komisjoni koduleht.

⁴⁰ Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus (viide 19), § 4 lg 1 p 2.

⁴¹ *Employment and Benefits in the European Union*. Clifford Chance LLP. 449 lk. Autori valduses. 2005, lk 46. [Edaspidi: *Employment and Benefits*, 2005].

⁴² *Ibid*, lk 246.

⁴³ *Ibid*, lk 242.

⁴⁴ ELLN raport 2009 (viide 35).

⁴⁵ Euroopa Komisjoni koduleht. [Edaspidi: Euroopa Komisjoni koduleht]. Võrgus http://ec.europa.eu/civiljustice/jurisdiction_courts/jurisdiction_courts_gen_en.htm.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ S. Mayne, S. Malyon, C. McKenna. *Employment Law in Euroopa*. Butterworths, 2001, lk 584-585. [Edaspidi: S. Mayne 2001]. Vt ka R. Blanpain. Kluwer 2007 (viide 39), lk 694-695. Vt ka EMIRE andmebaas.

⁴⁸ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁴⁹ Euroopa Komisjoni kodulehel (viide 45) nimetatakse seda ka 'Employment Tribunal'.

⁵⁰ *Employment and Benefits*, 2005 (viide 41), lk 320.

⁵¹ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁵² *Employment and Benefits*, 2005 (viide 41), lk 58.

Koostatud kokkuvõttest järeldub, et Euroopa Liidu 27-st liikmesriigist vaid üheteistkümnes (sh Eestis) eraldiseisev töökohus puudub ning töövaidlused lahendatakse tsiviilkohtus. Samas väärib märkimist, et neist kolmes ehk Itaalias, Poolas ja Tšehhi Vabariigis on kohtus töövaidluste lahendamiseks eraldi osakonnad. Seega nähtub, et Euroopa Liidu 27-st liikmesriigist vaid kaheksas riigis (sh Eestis) lahendatakse töövaidlused nõ tavalises tsiviilkohtus.

1.5.2 Töövaidluste lahendamine töökohtus

Töökohtute osakaal töövaidluste lahendamisel Euroopa Liidu liikmesriikides on märkimisväärne. R. Blanpain märgib, et industrialiseeritud majandusturul on töökohtud ja sarnased institutsioonid, mis tegelevad töövaidlustega, muutunud valdavaks⁵³. Samas erinevad töökohtud nii kompetentsuse kui ülesehituse poolest⁵⁴.

Autor annab järgnevalt ülevaate Euroopa Liidu liikmesriikide töökohtutest.

Austrias teostavad esimese astme jurisdiktsiooni piirkonnakohtud (*Bezirksgerichte*) ja maakondlikud kohtud (*Landesgerichte*). Väljaspool Viini kuulavad piirkondlikud kohtud ja maakondlikud kohtud ka äri vaidlusi⁵⁵. Nii individuaalsed kui kollektiivsed vaidlused lahendatakse spetsiaalsetes töökohtutes⁵⁶. Kõik vaidlused töötajate ja tööandjate vahel seoses töösuhtega esitatakse töökohtusse (*Employment Court*), mille otsuse peale võib esitada kaebuse apellatsioonkohtusse (*Oberlandesgericht*), selle peale omakorda võib pöörduda ka kõrgeimasse kohtusse (*Supreme Court, Oberster Gerichtshof*)⁵⁷. Viinis on loodud spetsiaalne Töö- ja sotsiaalkindlustuse kohus⁵⁸.

Belgias on töökohus erikohtuks. Valdkondadeks on tööõigus, tööõnnetused, sotsiaalkindlustus⁵⁹. Tegemist on spetsiaalse töökohtuga, mida esimeses astmes kutsutakse tribunaliks (*Labour Tribunal, Tribunal du Travail, Arbeidsrechtbank*) ja järgmistes astmetes

⁵³ R. Blanpain. Kluwer, 2007 (viide 39), lk 698.

⁵⁴ *Ibid*, lk 699.

⁵⁵ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 109.

⁵⁶ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 10.

⁵⁷ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 109.

⁵⁸ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁵⁹ *Ibid*.

kohtuks (*Labour Court, Cour du Travail, Arbeitshof*)⁶⁰. Kollektiivseid vaidlusi lahendab ainult töökohus. Kõik esimese astme vaidlused võib edasi kaevata kõrgemasse kohtusse.⁶¹

Hispaania õigussüsteem koosneb nelja tüüpi kohtutest, milleks on tsiviil-, kriminaal-, administratiiv- ja töökohtud. Töökohtud tegelevad nii individuaalsete kui kollektiivsete töövaidlustega, samuti tööga seotud juhtumitega riigi vastu⁶².

Iirimaa võib pöörduda töökohtusse (*Labour Court*)⁶³, mis on iseseisev üksus ja koosneb tööandjate ja töötajate esindajatest võrdses koguses. Töökohus ei ole õigust mõistev kohus, vaid kuulab ära mõlemad pooled ning soovitab lahendust. Kui pooled tema otsusega ei nõustu, saab pöörduda apellatsioonikohtu poole (*Employment Appeals Tribunal*)⁶⁴, mis tegeleb konkreetsete õigusaktide kohta esitatud kaebuste lahendamisega⁶⁵.

Luxemburgis on tsiviil- ja äriasjades tavakohtuks piirkonnakohtud, mis asuvad Luxembourgis ja Diekirchis. Spetsiaalne kohus tegeleb sotsiaalkindlustusküsimustega⁶⁶. Töövaidlusasjade menetlemiseks on erikohus ehk töökohus (*Labour Court, Tribunal du Travail*)⁶⁷. Töökohtust saab edasi kaevata apellatsioonikohtusse (*Court of Appeal, Cour d'Appel*)⁶⁸.

Maltal lahendatakse enamus tsiviil- ja äri vaidlustest tavalistes tsiviilkohtutes. On üksikud spetsialiseerunud kohtud, sh tööstuskohus (*Industrial Tribunal*)⁶⁹, kus lahendatakse enamus tööandjate ja töötajate vahelisi vaidlusi⁷⁰. ILO andmetel ei saa tööstuskohtu otsuseid edasi kaevata, välja arvatud teatud erijuhtudel⁷¹.

Portugalis lahendab töövaidlusi erikohtuna töökohus (*Labour Court, Tribunal de Trabalho*). Süsteem töötab aeglaselt, rahvusvahelise advokaadibüroo Clifford Chance andmetel võib

⁶⁰ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 12. Vt ka Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 24.

⁶¹ EMIRE andmebaas. Euroopa Tööstussuhete sõnastik. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/emire/emire.htm>. [Edaspidi: EMIRE andmebaas].

⁶² Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁶³ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 536.

⁶⁴ ILO koduleht. Võrgus <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/>. [Edaspidi ILO koduleht].

⁶⁵ EMIRE andmebaas (viide 61). Vt ka Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 196.

⁶⁶ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 262.

⁶⁷ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁶⁸ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 629.

⁶⁹ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁷⁰ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 284.

⁷¹ ILO koduleht (viide 64).

menetlus esimese astme kohtus nõuda kuni kaks aastat, ringkonnakohtusse edasikaebamise korral kuni 5 aastat⁷². Töökohtud menetlevad kõiki töövaidlusi⁷³. Kuna töökohtuid kõikides piirkondades ei ole, siis vahel lahendatakse vaidlus tavakohtus⁷⁴.

Prantsusmaal on esimeseks astmeks spetsialiseerunud töösuhete kohus (*Industrial Relations Courts, Conseils de Prud'Hommes*⁷⁵, nimetatakse ka *Industrial Tribunal*⁷⁶). Selle otsuse peale võib edasi kaevata apellatsioonikohtusse ja ülemkohtusse⁷⁷. Prantsusmaa töökohtu kõige olulisemaks erinevuseks võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega on asjaolu, et töökohtud on kahepoolsed, st need koosnevad võrdsel arvul tööandjate ja töötajate valitud esindajatest, kes tavaliselt ei ole juristid. Töökohtu liikmeid assisteerib õigusharidusega sekretär, kelle nõuanded on soovituslikud⁷⁸.

Prantsusmaa töösuhete kohtu menetlus sarnaneb mõningal määral Eesti töövaidluskomisjoniga. Ka Eestis on töövaidluskomisjoni kaasistujad nn tavalised inimesed, kes küll võivad olla juristid, kuid ei pea seda olema. Analoogselt Prantsusmaa töökohtuga on otsustajate hulgas võrdsel arvul töötajate ja tööandjate esindajaid. Nii Prantsusmaa töökohtu sekretär kui Eesti töövaidluskomisjoni juhataja peavad olema õigusharidusega.

Samas sellega sarnasused ka piirduvad. Kui Prantsusmaal on töökohtu sekretäri nõuanded soovituslikud, siis Eesti töövaidluskomisjoni juhataja juhib vaidluse lahendamist ning kaasistujate häälte võrdse jagunemise korral otsustab vaidluse tulemuse komisjoni juhataja. Prantsusmaa töökohus on kohtusüsteemi üks osa, Eesti töövaidluskomisjon kuulub täidesaatva võimu haldusalasse.

Rootsis lahendatakse tsiviilvaidlusi tavakohtus⁷⁹, töövaidlusi piirkonnakohtus (*Tingsrätt*) ja töökohtus (*Labour Court, Arbetsdomstolen*). Piirkonnakohtu otsuseid saab edasi kaevata töökohtusse, mille otsused on lõplikud. Mõnedel juhtudel saab pöörduda otse töökohtusse, mille otsust ei ole võimalik edasi kaevata⁸⁰. Töökohtud lahendavad ainult kollektiivseid töövaidlusi⁸¹.

⁷² Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 332.

⁷³ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 753.

⁷⁴ EMIRE andmebaas (viide 61).

⁷⁵ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 124.

⁷⁶ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 401, sama ka Euroopa Komisjoni kodulehel.

⁷⁷ EMIRE andmebaas (viide 61).

⁷⁸ R. Blanpain. Kluwer, 2007 (viide 39), lk 700.

⁷⁹ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁸⁰ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 394. Vt ka S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 836. Vt ka EMIRE andmebaas (viide 61).

⁸¹ R. Blanpain. Kluwer, 2007 (viide 39), lk 703.

Rumeenias on olemas spetsialiseerunud kohtud kindlate vaidluste jaoks, nt töökohtud (*Labour Court*), mis asuvad maakonnakohtutes ja apellatsioonikohtutes⁸².

Saksamaal on tsiviilvaidluste jaoks tsiviilkohtud ja töökohtud (*Employment Court*). Töökohtud tegelevad ainult töösuhtega seotud vaidlustega⁸³ ja ainult töökohus on pädev lahendama nii individuaalseid kui kollektiivseid töövaidlusi⁸⁴. Tegemist on kolmeastmelise kohtusüsteemiga, mille esimene aste on töökohus (*Arbeitsgericht, ArbG*), teine aste regionaalne töökohus (*Regional Employment Court, Landesarbeitsrgericht*), kolmas föderaalne töökohus (*Federal Employment Court, Bundesarbeitsgericht*)⁸⁵. Töökohtu protsessid on kiired ja odavad.⁸⁶

Sloveenias on esimese astme kohtuks kohalikud ja piirkondlikud kohtud⁸⁷. Nii individuaalseid kui kollektiivseid töövaidlusi lahendavad spetsiaalsed töö- ja sotsiaalkohtud (*Labor and Social Court*). Edasi võib kaevata kõrgemasse töö- ja sotsiaalkohtusse (*Higher Labour and Social Court, Višje delovno in socialno sodišče*)⁸⁸.

Soomes on klassikaline kolmeastmeline kohtusüsteem⁸⁹. Tsiviilasjade lahendamisega tegelevad üldiselt kohtud, spetsiaalsed kohtud on kas apellatsioonitasemel või tegelevad asjadega, mis ei ole seotud erasikutega⁹⁰. Töökohus tegeleb kollektiivsete töövaidluste lahendamisega, tavakohtud individuaalsete vaidluste lahendamisega⁹¹.

Suurbritannias lahendatakse vaidlused töötajate ja tööandjate vahel spetsiaalsetes töökohtutes (*Employment Tribunal*)⁹², mida erialakirjanduses nimetatakse ka *Employment Industrial Tribunal*’iks⁹³), kuhu 2003/2004. aastatel esitati üle 115 000 avalduse⁹⁴. Töökohus tegutseb

⁸² Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ C. Barnard. EC Employment Law. Second Edition. Oxford EC Law Library. Lk 578. [Edaspidi: C. Barnard].

⁸⁵ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 478-479. Vt ka EMIRE andmebaas (viide 61).

⁸⁶ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 5.

⁸⁷ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁸⁸ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 362.

⁸⁹ EMIRE andmebaas (viide 61).

⁹⁰ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

⁹¹ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 331.

⁹² Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 410.

⁹³ EMIRE andmebaas (viide 61). Erinevate nimetuste kasutamine on põhjustatud asjaolust, et Industrial Tribunal nimetati alates 01.08.1998. a ümber Employment Tribunal’iks. Vaata lähemalt P. Chandler. Waud’s Employment Law. The Practical Guide for Personnel Managers, Trade Union Officials, Employers, Employees and Lawyers. 14th Edition. Kogan Page Ltd, 2003, lk 2.

⁹⁴ M. Sargeant, D. Lewis. Employment Law. Third Edition. Pearson Education Ltd, 2006, lk 5.

alates 1964. aastast ja seda juhib eesistuja (*barrister, solicitor*)⁹⁵, kelle pädevusse kuulub seaduse kohaselt õiguse mõistmine⁹⁶. Apellatsioonimenetluses lahendab töövaidlusi apellatsioonikohus (*Employment Appeal Tribunal*)⁹⁷, mida Põhja-Iirimaa ei ole. Seal saab töövaidlusi edasi kaevata Põhja-Iirimaa apellatsioonikohtusse (*Northern Ireland Court of Appeal*)⁹⁸. Šotimaal on apellatsioonikohtuks *Court of Session*⁹⁹. Kõige kõrgem kohus on Lordide Koda (*House of Lords*)¹⁰⁰.

Taanis lahendavad töövaidlusi ühest küljest tavalised kohtud ja teisest küljest töökohtud (*Labour Court*), mis tegelevad nii individuaalsete kui kollektiivsete vaidlustega¹⁰¹. Tavalised kohtud tegelevad ainult individuaalsete vaidlustega¹⁰². Kõigepealt peaks läbima arbitraažimenetluse (*Industrial Arbitration*) ja siis pöörduma töökohtusse¹⁰³.

Ungaris on lisaks tavakohtutele ainult üks spetsialiseerunud kohus ja selleks on töökohus. Apellatsioonimenetluses lahendab töövaidlusi tavakohus¹⁰⁴. Töökohus tegeleb vaidlustega, mis on seotud töölepingutega ja töösuhetega ning kollektiivlepingutega, samuti streikide ja teiste tööga seotud küsimustega. Töökohtu jurisdiktsiooni kuulub muuhulgas ka töö inspekteerimine ja tööohutus¹⁰⁵.

Koostatud analüüsist nähtub, et Euroopa Liidu 27-st liikmesriigist 16-s on töövaidluste lahendamiseks loodud spetsiaalsed töökohtud. Eelmises punktis uuritud 11 riigist saab neile tinglikult lisada kolm riiki, kus tavakohtu juurde on loodud spetsiaalne tööõiguse osakond. Analüüsi tulemusest järeldub, et 27-st liikmesriigist 19-s on olemas erikohtuna töökohus või tavakohtus tööõiguse osakond, ning vaid kaheksas riigis¹⁰⁶ (sh Eestis) töövaidluste lahendamiseks spetsialiseerunud kohus või kohtunikud puuduvad. Samas on teada, et neist

⁹⁵ P. Chandler. A-Z of Employment Law. A Complete Reference Source for Managers. Fourth Edition. Kogan Page Ltd, 2003, lk 260-261.

⁹⁶ R. Painter. A. Holmes. Cases and Materials on Employment Law. Fourth Edition. Oxford University Press, 2002, lk 21. Vt NM. Selwyn. Selwyn's Law of Employment. 12th Edition. Butterworths LexisNexis, 2002, lk 7.

⁹⁷ R. Blanpain. Kluwer, 2007 (viide 39), lk 706.

⁹⁸ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 271.

⁹⁹ *Ibid*, lk 763.

¹⁰⁰ EMIRE andmebaas (viide 61).

¹⁰¹ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 80.

¹⁰² EMIRE andmebaas (viide 61), vt ka S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 143.

¹⁰³ C. Barnard (viide 84), lk 578.

¹⁰⁴ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

¹⁰⁵ *Ibid*.

¹⁰⁶ Need kaheksa riiki on Holland, Eestis, Küpros, Leedu, Läti, Bulgaaria, Slovakkia ja Kreeka.

kaheksast riigist vähemalt kaks ehk Läti ja Leedu on teatanud EIRO-le, et soovivad luua töökohtud¹⁰⁷.

Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁰⁸ kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Kuna ITLS § 10 lg 1 kohaselt on töövaidluskomisjon kohtueelne organ, siis saab järeldada, et tegemist ei ole Eesti põhiseaduse mõttes kohtuga, sh ei ole töövaidluskomisjoni näol tegemist töökohtuga.

1.5.3 Töövaidluste lahendamine kohtueelselt

Euroopa Tööõiguse Võrgustiku (*European Labour Law Network*) 2009. aasta aruande põhjal kasutasid 27-st võrreldud Euroopa riigist lisaks tavapärastele kohtutele ja spetsialiseerunud töökohtutele töövaidluste lahendamiseks vahendust (*mediation*) 12 riiki, lepitust (*conciliation*) 6 riiki, arbitraažimenetlust (*arbitration*) 9 riiki ja läbirääkimisi (*negotiation*) kolm Euroopa Liidu riiki¹⁰⁹.

EIRO 2010. aasta raporti kohaselt kasutas aruande esitanud 27-st riigist vahendust (*mediation*) 19 riiki, lepitamist (*conciliation*) 7 riiki ja vahekohtu menetlust (*arbitration*) 14 riiki. Aruandes ei eristata läbirääkimisi (*negotiation*). Samas selgub raportist, et mõned riigid kasutasid töövaidluste kohtuväliseks lahendamiseks tööinspektoreid (*labour inspectors*), nagu nt Luksemburg, Kreeka ja Eesti, või õigusvahemehi ehk ombudsmene (*ombudsman*), nt Ungari, Holland, Norra ja Rumeenia.¹¹⁰ Raportile on lisatud kõigi 27 riigi poolt esitatud aruanded, mille põhjal raport on koostatud.

Kahe analüüsitud aruande võrdlemise tulemusena nähtub, et vahenduse, lepitamise ja vahekohtu menetluse kasutamise osas erinevad aruanded oluliselt. Põhjuseks ei saa pidada ka asjaolu, et aruanded on koostatud erinevatel aastatel (vastavalt 2009 ja 2010), kuna magistr töö koostamise käigus läbi töötatud materjali põhjal saab väita, et analüüsitud riigid ei ole kohtueelse töövaidluste lahendamise osas olulisi muudatusi teinud. Erinevuse põhjuseks saab pidada aruannete koostamise erinevat metoodikat. Analüüsi tulemusena peab autor usaldusväärsemaks EIRO 2010. a raportit, milles toodud andmetele on järgnevas töös ka valdavalt tuginetud.

¹⁰⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 17-18.

¹⁰⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus (viide 2) § 146 lg 1 ja § 148.

¹⁰⁹ ELLN raport 2009 (viide 35).

¹¹⁰ EIRO raport (viide 13), lk 2, lk 9.

Austrias kasutatakse vahendamist ja vahekohtu menetlust. EIRO andmetel tegelevad töönohukogud ja ametiühingud ka faktilise lepitamisega.

Belgias kasutatakse vahendamist, vahendajate nimekirjad on nn riiklikud ja neid peetakse kohtute või justiitsministeeriumi juures.¹¹¹

Bulgaarias kasutatakse vahendamist. Sotsiaalpartnerid on teinud ettepaneku muuta lepitusmenetlus kohustuslikuks, valitsus ei ole reageerinud.¹¹²

Hispaanias on arbitraaži läbimine enne töökohtusse pöördumist kohustuslik¹¹³. EIRO andmetel kasutatakse ka lepitamist, vahendamist ja vahekohtu menetlust, samuti tegutseb võrdõiguslikkuse ombudsman.¹¹⁴

Hollandis üritatakse lahendada vaidlused ettevõttesiseselt¹¹⁵. Kõik individuaalsed töövaidlused lahendatakse tsiviilkohtus või vabatahtlikus vaidluskomitees (*voluntary disputes committee, geschillencommissies*), viimast kasutatakse pigem kollektiivsete töötülide lahendamiseks¹¹⁶. Töövaidluste lahendamiseks kasutatakse ka ombudsmene ja vahendamist. Vahendamise keskused tegutsevad eraettevõtetenä.¹¹⁷

Iirimaa võib individuaalses vaidluses pöörduda kõigepealt õiguste voliniku (*rights commissioner*) poole. Kui tema soovitusel ei saavutata lahendust, võib asja edasi kaevata töökohtusse (*Labour Court*)¹¹⁸. EIRO andmetel kasutatakse ka lepitamist, vahendamist ja vahekohtu menetlust, tegutseb võrdõiguslikkuse tribunal. Lepituseksperidina (*experts in conciliation*) tegutsevad riigiametnikud.¹¹⁹

Itaalias on kohtutes töövaidluste jaoks spetsiaalsed osakonnad.¹²⁰ Enne kohtusse pöördumist tuleb kõigepealt läbida lepitusmenetlus¹²¹ maakondlikus tööbüroos (*Labour Office*)¹²².

¹¹¹ *Ibid*, Austria lk 7, Belgia lk 5, lk 16.

¹¹² *Ibid*, lk 5, lk 17.

¹¹³ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 807.

¹¹⁴ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 4, lk 5, lk 8, lk 13.

¹¹⁵ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 673.

¹¹⁶ EMIRE andmebaas (viide 61).

¹¹⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2, lk 5, lk 16.

¹¹⁸ S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 536.

¹¹⁹ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 4, lk 5, lk 8, lk 13, lk 15.

¹²⁰ S. Mayne. 2001 (viide 47). 1

¹²¹ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 4.

¹²² Rahvusvaheline Advokaadibüroo Clifford Chance nimetab seda mitte *Labour Office*, vaid *Tribunal for Labor Disputes, Tribunale del Lavoro*. Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 214.

Lepitusekspertidina (*experts in conciliation*) tegutsevad tööinspektorid kui riigiametnikud. Kasutatakse ka vahekohtu menetlust.¹²³

Kreekas on töövaidluste lahendamise õigus tööinspektoritel, kes peavad seda tegema „lepitaval viisil“ (sisuliselt lepitusmenetluses). Lisaks lahendab vaidlusi võrdõiguslikkuse ombudsman.¹²⁴

Küprosel on muutunud põhiliseks vaidluste lahendamise viisiks vahendus (*mediation*). Mõlemad pooled võivad pöörduda ka arbitraaži (*arbitration*), kas kohe või pärast vahendust. EIRO andmetel kasutatakse ka lepitamist. Vahendajate nimekirjad on nn riiklikud ja neid peetakse kohtute või justiitsministeeriumi juures.¹²⁵

Leedus lahendatakse individuaalsed töövaidlused reeglina ettevõttesiseselt, selleks moodustatakse ettevõtte sisesed töövaidluskomisjonid, kus püütakse lahendada vaidlus kokkuleppel¹²⁶. Töövaidluskomisjonid (*Labour Dispute Commission*) koosnevad võrdsel arvul töötajate ja tööandjate esindajatest, vahendajat või lepitajat menetluses ei osale¹²⁷ ning tegemist ei ole kohtuorganiga.¹²⁸ 2010. a raporti koostamiseks teatas Leedu EIRO'le, et Leedus soovivad sotsiaalpartnerid töökohtu loomist.¹²⁹

Luksemburgis lahendatakse töövaidlusi kohtuväliselt vahendamise ja lepitamise teel, vahekohtu menetluses ja tööinspektorite poolt. Lepitus- ja vahendusteenus töötati välja 2007. aastal.¹³⁰ Tööinspektorid peaksid pakkuma lepitus- ja vahendusteenust, kuid EIRO riikliku keskuse andmetel nad neid ülesandeid faktiliselt ei täida.

Lätis võivad töötajad ja tööandja lahendada vaidluse ettevõttesiseselt. Edasi võivad nad pöörduda kohtusse, välja arvatud juhul, kui vaidluse saaks lahendada töövaidluskomisjonis

¹²³ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 8, lk 15.

¹²⁴ *Ibid*, lk 9, lk 13, lk 15.

¹²⁵ Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 46, EIRO raport (viide 13), lk 5, lk 8.

¹²⁶ ILO koduleht (viide 64).

¹²⁷ Euroopa, EURES, koduleht. Võrgus <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=8542&acro=living&mode=text&recordLang=en&lang=et&parentId=7786&countryId=LT®ionId=>.

¹²⁸ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2, lk 11.

¹²⁹ I. Blaziene. Institute of Labour and Social Research. Lithuania: Individual disputes at the workplace - alternative disputes resolution. Võrgus

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/lt0910039q.htm>. Vt ka EIRO raport 2010 (viide 13) lk 18.

¹³⁰ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 5, lk 8, lk 9, lk 17.

(*darba stridu komisija, labor dispute comission*)¹³¹. Lāti töövaidluskomisjoni saab pöörduda vastastikusel kokkuleppel, kusjuures töövaidluskomisjon moodustatakse ettevõtte siseselt või osapoolte poolt valitud isikutest¹³², tegemist on mittekohtuliku moodustisega. Töövaidluskomisjon moodustatakse konkreetse vaidluse lahendamiseks ning see koosneb võrdsel arvul mõlema poole esindajatest, kes peavad olema erapooletud ja ei tohi omada huve võimaliku lahenduse suhtes.¹³³

EIRO andmetel kasutatakse Lātis ka vahendamist ning riigiametnikest tööinspektorid tegelevad lepitamisega. Vahendusteenus töötati välja 2009. aastal, kuid seda praktikas ei kasutata¹³⁴, kuna sotsiaalpartneid soovivad töökohtu loomist¹³⁵.

Malta kasutab lisaks töövaidluste lahendamisele spetsialiseerunud tööstuskohtutele¹³⁶ (*Industrial Tribunal*) lepitamist.¹³⁷

Norras kasutatakse lepitamist, vahendamist, vahekohtu menetlust ning ombudsmane. Kohtueelse vahendamisega tegelevad advokaadid, kuid sellise menetluse kulukus on seatud kahtluse alla.¹³⁸

Poolas luuakse töövaidluste lahendamiseks töökohas lepituskomitee, mis on olemuselt sarnane vahekohtu menetlusele. Lisaks tegutsevad erapraksisena vahendamise keskused. Poolas on umbes 30 vahenduskeskust, mis on „teoreetiliselt kompetentsed tegelema töötajate vaidluste vahendamisega. Vahendajad peavad läbima koolituse, mis vastab Justiitsministeeriumi Alternatiivse vaidluse ja konflikti lahendamise sotsiaalnõukogu (*Social Council for Alternative Dispute and Conflict Resolution*) koostatud juhendile.“ Vahendusmenetluse kulud lepitakse alguses kokku ning jagatakse poolte vahel.¹³⁹

Portugalis kasutatakse lisaks erikohtuna tegutsevatele töökohtule vahendamist ja vahekohtu menetlust. Vahendajate nimekirjad on nn riiklikud ja neid peetakse kohtute või

¹³¹ Employment and Benefits 2005 (viide 41), lk 242.

¹³² ILO koduleht (viide 64).

¹³³ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2.

¹³⁴ *Ibid*, lk 5, lk 15.

¹³⁵ I. Curkina, A. Berdnikovs. Institute of Economics, LAS. Latvia: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution 2010. Võrgus

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/lv0910039q.htm>. Vt ka EIRO raport (viide 13), lk 17.

¹³⁶ Employment and Benefits (viide 41), 2005, lk 2.

¹³⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 4.

¹³⁸ *Ibid*, lk 4, lk 2, lk 8, lk 5, lk 17.

¹³⁹ *Ibid*, lk 2, lk 8, lk 16.

justiitsministeeriumi juures. Vahendamist reguleeriv protokoll allkirjastati osapoolte vahel 2006. aastal.¹⁴⁰

Rootsis on küll töökohus, kuid see lahendab ainult kollektiivseid töövaidlusi.¹⁴¹ Individuaalsete töövaidluste kohtueelseks lahendamiseks kasutatakse EIRO andmetel vahekohtu menetlust. Aruandes toodud vahekohtu menetluse kirjelduse analüüsimisel järeldub, et pigem on tegemist lepitusmenetluse ja läbirääkimistega. Kui läbirääkimised ebaõnnestuvad ja vaidlus jõuab kohtusse, püüab ka kohtunik lahendada asja kõigepealt läbirääkimiste või vahekohtu abil. Lisaks lahendab vaidlusi võrdõiguslikkuse ombudsman.¹⁴²

Rumeenias kasutatakse lisaks töökohtutele vahendamist ning ombudsmane. Vahendajate nimekirjad on nn riiklikud ja neid peetakse kohtute või justiitsministeeriumi juures. Vahendamist reguleeriv seadus võeti vastu 2008. aastal.¹⁴³

Saksamaal lahendavad töökohtud nii individuaalseid kui kollektiivseid töövaidlusi. Lisaks kasutatakse lepitamist ja vahendamist. Töötajad võivad oma probleemid esitada töönohukogule, seejärel võidakse ettevõtte tasemel asutada vaidluse lahendamiseks vahekohtu komitee.¹⁴⁴

Slovakkias kasutatakse vahendamist, seda puudutav seadus võeti vastu 2004. aastal.

Sloveenias on spetsiaalsed töö- ja sotsiaalkohtud (*Labour and Social Court*).¹⁴⁵ Lisaks kasutatakse vahendamist ja vahekohtu menetlust. Vahendajate nimekirjad on nn riiklikud ja neid peetakse kohtute või justiitsministeeriumi juures. Vahendamine pidi algama töökohtutes 2009. aastal.¹⁴⁶ Käesoleva magistritöö kirjutamise ajaks ei ole usaldusväärseid andmeid, kas töövaidluste vahendamine on käivitunud.

¹⁴⁰ *Ibid*, lk 5, lk 8, lk 16, lk 17.

¹⁴¹ R. Blanpain. Kluwer, 2007 (viide 39), lk 703.

¹⁴² EIRO raport 2010 (viide 13), lk 8, lk 10, lk 13.

¹⁴³ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45); EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2, lk 5, lk 15-16.

¹⁴⁴ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 5, lk 10, vt ka Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

¹⁴⁵ C. Barnard (viide 84), lk 578.

¹⁴⁶ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 5, lk 6, lk 16.

Soomes on arbitraaži läbimine enne töökohtusse pöördumist soovitatav¹⁴⁷. Lisaks kasutatakse vahendust.¹⁴⁸

Suurbritannias lahendatakse vaidlused spetsiaalsetes töökohtutes (*Employment Tribunal*). Lisaks kasutatakse vahendamist, lepitamist ja vahekohtu menetlust.¹⁴⁹ Paljud vaidlused lahendatakse lepitus- ja arbitraažimenetluses ACAS¹⁵⁰ e kaudu¹⁵¹. Lepitamise kasutamine kasvab, katsetatakse nõude esitamise eelse lepitamisega ja suhte vahendamisega.¹⁵²

Taanis lahendavad töövaidlusi kohtueelsed arbitraažinõukogud (*Industrial Arbitration*), mis on moodustatud ametiühingute poolt ja mis tegelevad nii individuaalsete kui kollektiivsete vaidlustega¹⁵³. Vaidlust ei tohi kohtusse esitada enne, kui tavapärased võimalused vaidluse lahendamiseks on ära kasutatud ja neist hoolimata ei ole õnnestunud vaidlust kohtuväliselt lahendada.¹⁵⁴

Tšehhi Vabariigis arutavad individuaalseid töövaidlusi esmajärjekorras ettevõttesisesed lepitusorganid¹⁵⁵, EIRO andmetel kasutatakse ka vahekohtu menetlust.¹⁵⁶

Ungaris kasutatakse vahendamist ning ombudsmene. Vahendamise keskused tegutsevad eraettevõtetenä.¹⁵⁷

Eelpool võrreldud riikidest eraldub selgelt Eesti Vabariik.

Euroopa Tööõiguse Võrgustiku 2009. aasta raportis ei mainita Eestit ühegi alternatiivse kohtueelse menetluse osas, st raporti andmetel ei kasutata Eestis töövaidluste lahendamiseks

¹⁴⁷ EMIRE andmebaas (viide 61).

¹⁴⁸ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 5.

¹⁴⁹ *Ibid*, lk 4, lk 5, lk 8.

¹⁵⁰ Suurbritannia kohtueelne organ ACAS ehk *Advisory Conciliation and Arbitration Service* on sisuliselt riigipoolne soovituslik lepitus- ja arbitraažiteenust osutav organ, mis vääraks lähemat uurimist, kuid käesolev töö eesmärgi ja mahtu silmas pidades ei ole viidatud organit käesolevas töös põhjalikumalt käsitletud. Vt lähemalt R. Blanpain. Kluwer, 2007 (viide 39), lk 706. Vt ka D.J. Lockton. *Employment Law*. Fourth Edition. Palgrave Macmillan. 2003, lk 9, samuti J. McMullen, J. Eady, R. Tuck. *Employment Tribunal Procedure. A User's Guide to Tribunals and Appeals*. Second Edition. Legal Action Group, 2002, lk 24.

¹⁵¹ EMIRE andmebaas (viide 61).

¹⁵² EIRO raport 2010 (viide 13), lk 17.

¹⁵³ *Employment and Benefits*, 2005 (viide 41), lk 80. Vt ka EMIRE andmebaas (viide 61). Vt ka S. Mayne. 2001 (viide 47), lk 143; EIRO raport 2010 (viide 13), lk 8.

¹⁵⁴ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 14.

¹⁵⁵ ILO koduleht (viide 64).

¹⁵⁶ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 8.

¹⁵⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2, lk 5, lk 16.

lepitamist, vahendust, läbirääkimisi ega arbitraažimenetlust, samuti puudub töökohus või tööõigusele spetsialiseerunud kohtu osakond.

Eesti töövaidluskomisjoni märgitakse aruande peatüki 2 „Administratiivorganid“ (*Administrative Bodies*) alapunktis 2.1.3 „Muud ametivõimud“ (*Other Authorities*), liigitades sellega töövaidluskomisjoni selgelt täitevvõimu alla. Võrreldes raportis Eesti töövaidluskomisjoni tutvustamist teiste riikide töövaidlusorganite või kohtueelsete alternatiivsete töövaidluste lahendamise võimaluste põhjaliku tutvustamisega, piirdatakse raportis üherealise viitega Eesti töövaidluskomisjonide (*employment disputes commissions*) olemasolule. Raporti punktis 2.2, kus käsitletakse erinevate riikide kohtulikke ja juriidilisi töövaidluse lahendamise organeid (*Judicial Bodies*), viidatakse Eesti puhul, et individuaalsed töövaidlused lahendatakse kohtus¹⁵⁸.

Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi 2010. aasta raportis märgitakse¹⁵⁹, et Eestis on küll vahendusmenetlus, kuid seda ei kasutata, lisaks asutatakse riigi Tööinspeksiooni kohalikes harudes töövaidluskomisjone (*labour dispute committees*), mis on iseseisvad, kohtuvälised vaidluse lahendamise asutused (*extra-judicial dispute resolution bodies*). Eesti töövaidluskomisjonid on paigutatud tööinspektorite alajaotusesse.

Käesolevas punktis analüüsitud Euroopa riikide kohtueelsete töövaidluse lahendamise menetluste põhjal võib väita, et Eesti töövaidluskomisjonil on teatud sarnasus Läti ja Leedu töövaidluskomisjonidega, kuid seda vaid liikmete arvu ja nimetuse osas. Läti ja Leedu töövaidluskomisjonid moodustatakse vaidlevate poolte kokkuleppel ettevõtte siseselt, mitte riigi poolt, nagu Eestis. Oluline on, et Läti ja Leedu töövaidluskomisjonid ei ole kohtuorganid ega mõista õigust, vaidlus püütakse seal lahendada poolte kokkuleppel. Sisuliselt võiks Läti ja Leedu töövaidluskomisjone võrrelda ühelt poolt nõukogude-aegse seltsimeheliku kohtuga ja teiselt poolt lepitusmenetlusega.¹⁶⁰

Eesti töövaidluskomisjonil on teatud sarnased jooned ka Prantsusmaa töökohtuga, kuid põhiolemuselt on need organid siiski erinevad. Prantsusmaa töökohus on selle riigi kohtusüsteemi osa, samas kui Eesti töövaidluskomisjon kuulub täidesaatva võimu haldusalasse.

¹⁵⁸ ELLN raport 2009 (viide 35), lk 63-64.

¹⁵⁹ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 9.

¹⁶⁰ Leedu töövaidluskomisjoni puhul on tegemist erilise lepitusmenetlusega, kuna komisjon on kahepoolne ja nn eesistuja või lepitaja puudub.

Autori poolt teostatud Euroopa riikides kasutatavate töövaidlusi lahendavate organite ja individuaalse töövaidluse kohtueelseks lahendamiseks kasutatavate võtete analüüsi põhjal võib järeldada, et Euroopas puudub Eesti töövaidluskomisjonile sarnane organ. Samas ei ole selgunud vastus käesolevas magistritöös püstitatud küsimusele, milline on Eesti töövaidluskomisjoni õiguslik seisund, mida autor uurib töö järgmistes punktides.

1.6 Töövaidluskomisjon kui kohtueelne organ

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R(86)12¹⁶¹ on muuhulgas soovitatud riikidel luua asutused, mis kohtusüsteemi väliselt oleks osapoolte käsutuses väikeste asjade või spetsiifilistesse õigusvaldkondadesse kuuluvate asjadega seotud vaidluste lahendamiseks. Selleks võiks soovituse punkt I a kohaselt kaaluda vastavate vahenditega lepitusmenetluste võimaldamist vaidluste lahendamiseks enne või väljaspool kohtumenetlust.

Ka soovitus R(81)7 soovitatakse võtta kasutusele meetmeid, et aidata ja soodustada pooltevahelist leppimist ja vaidluste sõbralikku lahendamist veel enne kohtuprotsessi või selle käigus¹⁶².

EIRO 2010. aasta raporti kohaselt kasutas aruande esitanud 27-st riigist töövaidluste kohtueelseks lahendamiseks vahendust (*mediation*) 19 riiki, lepitamist (*conciliation*) 7 riiki ja vahekohtu menetlust (*arbitration*) 14 riiki. Samas selgub raportist, et mõned riigid kasutasid töövaidluste kohtuväliseks lahendamiseks tööinspektoreid (*labour inspectors*), või õigusvahemehi ehk ombudsmene (*ombudsman*).¹⁶³ Järgnevas uurimuses on EIRO 2010 raportis toodud organite liigitusest ka lähtutud.

1.6.1 Töövaidluskomisjon kui lepitusorgan

Lepitusmenetluse ja lepitamise kohta on avaldatud erinevaid seisukohti.

E. Kergandberg viitab, et A. Hanaki järgi iseloomustab lepitusmenetlust muuhulgas asjaolu, et

¹⁶¹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.09.1986. a soovitus R(86)12 abinõudest kohtute ülemäärase töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks. Arvutivõrgus eestikeelne tõlge aadressil <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=351&setlang=est>.

¹⁶² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 14.05.1981. a soovitus R(81)7 õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest, arvutivõrgus eestikeelne tõlge aadressil <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=348&setlang=est>.

¹⁶³ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2.

soovitavalt võiksid pooled lahenduse või sanktsiooni leppida kokku ise ja kui pool lepitusmenetluse tulemusega ei nõustu, peaks alati olema võimalik pöörduda kohtusse¹⁶⁴.

M. Käerdi jt selgitavad, et lepitusmenetluses suunavad lepitusorganid siduvate otsuste tegemise asemel pooli kokkuleppele ja omavad ka õigust sellised kokkulepped kinnitada, nii et kokkulepe muutuks sundtäidetavaks¹⁶⁵.

Euroopa Komisjoni 2008. a raporti kohaselt valitseb üha rohkemates riikides suundumus lepitamist kasutada, raporti kohaselt tehti seda 2006. aastal 38 riigis. Tsiviilõiguse valdkonnas, sh töölt vabastamise asjades, on lepitajaks sageli eralepitaja või kohtunik¹⁶⁶.

Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi 2010. a aruande¹⁶⁷ kohaselt iseloomustab Euroopa Liidus kohtueelset töövaidluste lepitusmenetlust (*conciliation*) asjaolu, et kolmas osapool on ainult nõustaja, kelle eesmärgiks on säilitada kahesuunaline infovoog tülis olevate poolte vahel ning võimaldada lepitust kahe vaenujalal oleva seisukoha vahel. Lepitaja ei anna hinnangut ega paku välja lahendust, vaid töötab koos avaldaja ja tööandjaga, et leida mõlemale poolele vastuvõetav lahendus, mis vormistatakse kirjalikult. Teatud riikides nõuab seadusandlus, et avaldaja on kohustatud kasutama lepitaja teenuseid enne töökohtusse või vahekohtusse pöördumist.

Samas tõdetakse EIRO 2010 raportis, et lepitamise ja vahendamise eristamine on keeruline. Raporti kohaselt toimub nii vahendamine kui lepitamine kolmanda isiku poolt ja klassikaliselt eristab lepitamist vahendamisest asjaolu, et lepitaja ei esita pooltele ettepanekut ega soovitusi ega paku lahendusi, samas vahendaja esitab tavaliselt pooltele oma ettepaneku või soovituselise lahendamiseks. EIRO raporti koostajad leiavad, et lepitamise ja vahendamise mõistet kasutatakse erinevates riikides tihti sünonüümina kõikides olukordades, kus kolmas osapool soovib või pakub välja probleemi lahendusi.¹⁶⁸

¹⁶⁴ E. Kergandberg. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. 1996, lk 49-50. Vt Hanak. 1980, lk 45-46.

¹⁶⁵ M. Käerdi, P. Varul, R. Lang, J. Raidla, U. Volens. Ettevõtja õigus. Tegevuskava ettevõtlusealase õiguskeskonna rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks. Juridica, 2006, nr IV, lk 227-233. [Edaspidi: M. Käerdi jt. Juridica, 2006].

¹⁶⁶ Tõhusa õigusemõistmise Euroopa Komisjoni Euroopa kohtusüsteemide raport – 2008. a väljaanne (2006. a andmetel). Arvutivõrgus eestikeelne tõlge <http://www.riigikohus.ee/?id=990>.

¹⁶⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 1.

¹⁶⁸ *Ibid*, lk 2, sama seisukoht ka raporti kokkuvõttes lk 19.

Euroopas on 7 riiki kehtestanud protseduurid, kus vaidlust kaalub enne kohtusse jõudmist erialane kolmas osapool. Need riigid on Küpros, Iirimaa, Itaalia, Malta, Norra, Hispaania ja Suurbritannia. Loetletud riikide EIRO keskused teatasid Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondile, et kasutavad kohtueelses menetluses lepitamist. Neist Norras, Itaalias ja Ühendkuningriikides kasutatakse kohustuslikku lepitamist.¹⁶⁹

Norras peab enamiku töövaidlustest viima Lepituskomisjoni (*Conciliation Board*) ette, mis aitab pooltel jõuda lihtsa, kiire ja odava lahenduseeni. Lisaks sellele on eraldi Vaidluste Lahendamise Komisjon (*Dispute Resolution Board*), mis tegeleb spetsiifiliselt tööaja, paindliku töö ning töölt puudumise õiguse küsimustega. Vaidluste seaduse (*Dispute Act*) kohaselt, mis reguleerib ka lepitamist, on olemas võimalus kasutada edasise sammuna vahendamist. Tegemist võib olla kohtuvälise vahendamisega, kus vahendaja kaasamine lepitakse kokku osapoolte otsusega, või juriidilise vahendamisega, kus vahendajaks on kohtunik või kohtu vahendajate nimekirjas olev kvalifitseeritud isik.

Itaalias peab töövaidluse kohtus menetlemisele eelnema maakondlikus tööbüroos (*Labour Office*)¹⁷⁰ kohustuslik lepituskatse, mida nimetatakse administratiivseks lepitamiseks (*administrative conciliation*). See leiab aset spetsiaalse nõukogu ees, mille on ametisse määranud asjakohane Piirkonna Töödirektoraat (*Provincial Labour Directorate*). Kui kohtunik teeb kohtuprotsessi alguses kindlaks, et katset lepituse leidmiseks ei ole tehtud, võib ta kohtuprotsessi peatada ning pooled peavad lepitusprotseduuriga katsetama.¹⁷¹

Ühendkuningriikides¹⁷² suunatakse töötaja poolt Töökohtule (*Employment Tribunal*) esitatud avaldus edasi Nõustamise, Lepitamise ja Vahekohtu Teenistuse (*Advisory, Conciliation and Arbitration Service – ACAS*) lepitusametnikule. Ebatavaline on, et lepitusametnik korraldab väga harva probleemi lahendamiseks istungeid. Selle asemel suhtleb ta tavaliselt poolte või nende esindajatega telefoni või e-posti teel. Tavaliselt üritab lepitaja saavutada kokkulepet või kompensatsiooni, mitte tööle naasmist. 2009. aasta aprillist alates on Töökohtul õigus makstava rahalise hüvitise suurust vähendada või suurendada 25% ulatuses juhul, kui töötaja või tööandja ei ole võimaldanud ACAS-e nõustamist. Lisaks on Ühendkuningriikides hakanud levima ka nn avalduse-eelne lepitus (*pre-claim conciliation*), mis käivitub juhul, kui

¹⁶⁹ *Ibid*, lk 5.

¹⁷⁰ Rahvusvaheline Advokaadibüroo Clifford Chance nimetab seda mitte *Labour Office*, vaid *Tribunal for Labor Disputes, Tribunale del Lavoro*. Employment and Benefits, 2005 (viide 41), lk 214.

¹⁷¹ EIRO raport (viide 13), lk 4.

¹⁷² *Ibid*, lk 5.

ACAS on saanud probleemist (reeglina abitelefonile saabunud kõnest) teada enne avalduse laekumist. Sellisel juhul võetakse pooltega ühendust ning uuritakse võimalust lahendada vaidlus juba enne Töökohtule avalduse esitamist. Järjest rohkem kasutatakse ka suhte vahendamist, et vähendada kiusamist, ahistamist ja suhete purunemist, kui töötaja on veel tööl.

Erinevalt eespool käsitletud kohtueelsest lepitusmenetlusest kasutatakse Ungaris ja Saksamaal lepitamist kohtumenetluse käigus.

Ungaris on spetsialiseerunud töökohus¹⁷³, mille mõned kohtunikud kasutavad esimest kohtuistungit selleks, et uurida muid vaidluse lahendamise võimalusi ning nn „tõeline“ kohtuprotsess leiab aset alles siis, kui muud lahenduskatsed kukuvad läbi. Ungari EIRO riikliku keskuse andmetel ei ole ebatavaline, et pooled saavutavad lahenduse esimesel istungil, protsessiseisakul või hilisemal etapil.

Ka Saksamaa kasutab töövaidlustes lepitamist. Saksamaal on töökohtu protsessid kiired ja odavad. Iga kohtuprotsess algab lepitusistungiga, kus eesistuja tegutseb üksinda. Selle eesmärk on jõuda sõbraliku lahenduseni, mis enamasti on kompromiss poolte vahel. Kui lepitamine ebaõnnestub, algab ametlik istung. Pooled võivad menetluses otsustada ka vahenduse kasuks.¹⁷⁴ Paulus viitab¹⁷⁵, et Saksamaa Töökohtuteseaduse §-s 54 on sätestatud töökohtu lepitusmenetlus. Sellega on jõutud juba protsessuaalsesse menetlusse, aga püütakse vaidlust ikka veel lahendada traditsioonilise lepitaja abil, kes võib taotleda kompromissi või kokkulepet.

Võrreldud riikide lepitusmenetlust analüüsidest võib järeldada, et lepitajatena tegutsevad reeglina eraisikud (sh tegutseb Ühendkuningriikides ACAS´e menetluses konkreetse vaidluse lepitajana üks konkreetne lepitusametnik). Kollegiaalseid lepitusorganeid Euroopas autor ei tuvastanud.

¹⁷³ Euroopa Komisjoni koduleht (viide 45).

¹⁷⁴ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 5.

¹⁷⁵ C. G. Paulus. Tsiviilprotsessiõigus: Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Tallinn, 2002, lk 4.

EIRO 2010. aasta raporti kohaselt Eestis töövaidluste lahendamiseks lepitusmenetlust ei kasutata.¹⁷⁶

Samas väärib märkimist, et 18.11.2009. a võttis Riigikogu vastu lepitusseaduse¹⁷⁷, mis jõustus 01.01.2010. a. Kuna Eesti esindajad esitasid EIRO'le aruande aastate 2005-2009 kohta, võinuks autori arvates aruandes lepitusseaduse vastuvõtmist märkida.

Lepitusseaduse § 1 lg 2 kohaselt on lepitusmenetlus poolte vabatahtlikkusel põhinev tegevus, mille käigus lepitaja toetab lepitusosaliste suhtlust eesmärgiga aidata neil leida vaidlusküsimusele lahendus. Paragrahv 19 sätestab lepitusorgani mõiste, milleks on õigusaktis sätestatud riigi- või kohaliku omavalitsuse organi juures asuv üksus, mis tegutseb lepitajana valdkonnas, kus vaidlus tuleneb eraõigussuhtest ning on lahendatav maakohtus. Lepitusseaduses sätestatud menetluskorda kohaldatakse lepitusorganis toimuvale menetlusele juhul, kui see on sätestatud lepitusorgani tegevust reguleerivas õigusaktis. Lepitusmenetluse seaduse vastuvõtmisel muudeti ka tsiviilkohtumenetluse seadustikku ning anti kohtule õigus kohustada pooli osalema lepitusmenetluses, kui see on kohtu hinnangul kohtuasja asjaolusid ja senist menetluskäiku arvestades asja lahendamise huvides vajalik¹⁷⁸. Kuna viidatud seadus on käesoleva magistritöö koostamise ajaks kehtinud alles pool aastat, puudub lepitusmenetluse kohta üldistatav praktika.

Lepitusseaduse rakendussätetega ei muudetud individuaalse töövaidluse lahendamise seadust, seega ei ole töövaidluskomisjon seaduse kohaselt lepitusorgan.

V. Kõve rõhutab, et töövaidluskomisjonid toimivad sarnaselt kohtuga, Euroopa ja muu maailma arusaamade kohast lepitusmenetlust seal ei toimu. Komisjon toimib sisuliselt kohtuastmena ja lahendab vaidluse enamasti veelgi formaalsemalt kui kohtud¹⁷⁹. M. Käerdi, P. Varul, R. Lang, J. Raidla ja U. Volens leiavad, et üle tuleks vaadata praeguste kohtuväliste vaidluste lahendamise organite (sh töövaidluskomisjonide) pädevus, kuna reeglina peaksid ka need olema korraldatud lepituskomisjonina¹⁸⁰.

Autor nõustub viidatud seisukohaga. Analüüsides lepitusmenetluse olemust ning võrreldes seda töövaidluskomisjoni menetlusega võib väita, et ITLS-ga reguleeritud töövaidluste

¹⁷⁶ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 4.

¹⁷⁷ Lepitusseadus. RT I, 10.12.2009, 59, 385. [Edaspidi: lepitusseadus].

¹⁷⁸ *Ibid*, rakendussätete § 34, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 4 lg 4 täiendamine kolmanda lausega.

¹⁷⁹ V. Kõve. *Juridica*, 2005 (viide 14).

¹⁸⁰ M. Käerdi jt. *Juridica*, 2006 (viide 165), lk 227-233.

lahendamise menetlus ei ole klassikalises mõttes lepitusmenetlus, kuna lepitamist ei toimu. Samuti ei ole menetluses osalemine mõlema poole jaoks vabatahtlik.

Ühtlasi väärrib märkimist, et kuigi ITLS § 3 lg 1 kohaselt lahendatakse töövaidlus võimaluse korral kokkuleppel, ei reguleeri see säte töövaidluskomisjoni menetlust. Viidatud säte on suunatud vaidlevatele pooltele töövaidluskomisjoni eelses menetluses.

Eeltoodust saab autori arvates järeldada, et Eesti töövaidluskomisjon ei ole lepitusorgan.

Autor saab oma kogemusele tuginedes väita, et õiguslikult reguleeritud klassikalist lepitus- või vahendusmenetlust individuaalsetes töövaidlustes ei toimu.¹⁸¹ Teatud määral tegelevad lepitusmenetlusega poolte esindajad. Kohtumenetluses püüavad kohtunikud protsessi ettevalmistamise käigus või menetluse käigus välja selgitada, kas pooled on valmis lahendama vaidluse kompromissiga. Samas jäävad kohtunikud menetluses kõrvalseisjaks, ise poolte vahendamise ja lepitamisega ei tegele ning soovivad poolte esindajatel arutada vaidluse kompromissiga lahendamise võimalust kohtuväliselt ning kokkuleppele jõudmisel esitada kompromissileping kohtule kinnitamiseks.

Analüüsides eelpool toodud lepitusmenetluse tunnuseid jõudis autor järeldusele, et põhimõtteliselt võiks töövaidluskomisjon tegutseda lepitusorganina. Kui töövaidluskomisjon tegeleks poolte lepitamisega, oleks pool(t)el lepitusmenetluse tulemusega mittenõustumisel oleks õigus pöörduda sama töövaidluse läbivaatamiseks esimese astme kohtusse ühe kuu jooksul, arvates TVK otsuse (sisuliselt kompromissiettepaneku) ärakirja saamise päevast.

Praktikas tähendaks see, et pooled proovisid töövaidluskomisjoni kaasabil vaidlust lahendada ja töövaidluskomisjon pakkus neile ka võimalikku otsust (sisuliselt lepitusmenetluse kompromisslahenduse), kuid kuna pooled (või üks pooltest) sellega ei nõustunud, on neil õigus pöörduda kohtu poole ja esitada hagi sama asja läbivaatamiseks. Kohtusse pöördumisega komisjoni otsus ja seal toimunud (lepitus)menetlus n-ö „kaob“ ja menetlus algab uuesti algusest hagi esitamisega kohtusse.

Samas räägib töövaidluskomisjoni kui võimaliku lepitusorgani olemusele vastu individuaalse töövaidluse lahendamise seadus¹⁸², millest nähtub, et töövaidluskomisjon teeb vaidluse kohta otsuse, mis võib olla § 27 kohaselt ka viivitamata täidetav.

¹⁸¹ Lepitus- või vahendusmenetluseks saab autori arvates tinglikult lugeda lepinguliste esindajate poolt kohtu- või töövaidluskomisjoni menetluse eelset või selle ajal toimuvaid läbirääkimisi, mille eesmärgiks on sõlmida kompromissileping. Samas ei olnud selline lepitamine/vahendamine kuni 2010. a lepitusseaduse jõustumiseni õiguslikult reguleeritud.

¹⁸² ITLS (viide 19), § 22 ja 25-27).

Autor on seisukohal, et teoreetiliselt võiks kaaluda töövaidluskomisjoni reorganiseerimist lepitusorganiks. Selleks tuleks lepitusseaduse § 1 lg 2 alusel muuta ITLS § 10 lõikes 1 sätestatud töövaidluskomisjoni mõistet ning sätestada, et töövaidluskomisjoni näol on tegemist lepitusorganiga. Töövaidluskomisjoni reorganiseerimine lepitusorganiks võimaldaks senise kolmeliikmelise komisjoni, kes kõik saavad riigilt tasu, reorganiseerida üheliikmeliseks lepituskomisjoniks, mida juhib lepitaja. Madalmaadega analoogselt võiks kaaluda töölepingu ülesütlemise vaidluste lahendamist töövaidluskomisjonis lepitusmenetluses. Samas ei pea autor reaalseks, et nt saamata palga vaidlustes, kus tööandjal puuduvad vahendid väljamakse teostamiseks ja töötaja soovib väljateenitud töötasu esimesel võimalusel kätte saada, oleks pooli võimalik lepitada. Seega võib väita, et lepitusmenetlusse ei ole võimalik suunata valikuta kõiki individuaalseid töövaidlusi.

1.6.2 Töövaidluskomisjon kui vahendusorgan

Vahendamist (*mediation*) kasutavad EIRO 2010. aasta raporti kohaselt 19 riiki, need on Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Eesti, Soome, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Läti, Luksemburg, Holland, Norra, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania ja Ühendkuningriigid.

Peamiselt kasutatakse vahendust selle traditsioonilisel kujul, kus kolmas osapool kuulab ära mõlemad pooled, üritab leida sobilikku lahendust ning seejärel esitab kirjaliku mittesiduva otsuse või soovitus. Mõnel juhul koostab vahendaja kirjaliku ettepaneku. Vahendamist võivad pakkuda kohtud, samuti võib vahendamine leida aset väljaspool kohtusüsteemi.

Levinuim vahendamise viis sarnaneb lepitamisele, kus vahendaja kohtub osapooltega ja töötab selle nimel, et leida pooltele aktsepteeritav lahendus, esitades selleks pooltele mittesiduva otsuse või soovitus. Mõnedes riikides kasutatakse ka nn „suhte vahendust“, mille käigus süüdlaste otsimise asemel keskendutakse tulevikule ja suhete taastamisele. Ka selle vahendamise viisi juured on perekondlikus lepitamises. Reeglina ei kasutata vahenduse juures esindajaid ja advokaate ning ei väljastata kirjalikke otsuseid.¹⁸³

Hollandis ja Ühendkuningriikides kasutatakse kohtupõhist vahendamist.

¹⁸³ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 1.

Hollandis¹⁸⁴ saab individuaalseid töövaidlusi lahendada vahendamise abil nii osapoolte omal algatusel kui ka kohtuniku soovitusel. Hollandi valitsus julgustab tsiviilkohtutes¹⁸⁵ vahendamist kasutama, pakkudes selleks alates 2007. aastast ka õigusabi. Vahendamist võib rakendada enne kohtuprotsessi, samuti võib see leida aset peale kohtuprotsessi (*court annexed mediation*). Vahendajad on eraisikud, kes peavad vastama Madalmaade Vahendamise Instituudi (*Netherlands Mediation Institute*) seatud standarditele. Tavaliselt tasub kulutused tööandja, kuigi selliste maksete kohta ei eksisteeri õigusakti. Kui tüli lahendatakse edukalt, sõlmivad pooled spetsiaalse lepingu, millega loobuvad edasistest kohtuprotsessidest.¹⁸⁶

Ühendkuningriikides on viimastel aastatel hakatud soosima varianti, kus Töökohtu (*Employment Tribunal*) kohtunikud pakuvad kohtuliku vahendamise (*judicial mediation*) teatud vormi, mille eesmärgiks on aidata pooled lahenduseni enne istungit. Praktikas võib see olla lihtsalt „varajane erapooletu hinnang“ (*early neutral evaluation*), kus kohtunik vihjab lahendusele, mille kohus võib protsessi lõppedes teha. Selle eesmärgiks on mõjutada poolte vaateid ja arvamusi.¹⁸⁷

Lisaks eespool toodud vahendusviisidele võivad sotsiaalpartnerid või valitsus luua vahendufoorumi või komitee, mis pakub vabatahtlikult vahendusteenuseid. Sellised moodustised on olemas näiteks Slovakkias ja Portugalis.

Slovakkias võeti 2004. a vastu vahendamist puudutav seadus, mille eesmärgiks oli tsiviilkohtute koormuse vähendamine. Vahendajad peavad olema vastavalt kvalifitseeritud ning Justiitsministeeriumis (*Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky*) registreeritud. Vahendamine on vabatahtlik ja selle eest peavad tasuma pooled. Kui avaldus on esitatud, peavad töötaja ja tööandja kirjalikus seisukohavõetus kinnitama oma valmisolekut lahendada tüli vahendaja abil, samuti peavad pooled leppima kokku vahendajas. Istungi lõpuks esitab vahendaja kirjaliku lahenduse ja kui mõlemad pooled seda aktsepteerivad, on see nende jaoks siduv ning kohtud võivad seda lugeda kohtuvälise lahenduse saamiseks.¹⁸⁸

¹⁸⁴ *Ibid*, lk 6.

¹⁸⁵ Hollandis eraldiseisev töökohus puudub. Vt R. Blanpain (viide 39). Kluwer 2007, lk 696.

¹⁸⁶ Eesti õiguses sarnaneb see leping võlaõiguslikule kompromissilepingule.

¹⁸⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 6.

¹⁸⁸ *Ibid*.

Portugalil loodi 2006. aastal töökohtude töökoormuse vähendamiseks Töövahenduse Teenistus (*Labour Mediation Service, Sistema de Mediação Laboral*). Vahendusteenuse saamiseks peab huvitatud pool esitama viidatud teenistusele avalduse, mis seejärel võtab ühendust vastaspoolega ja määrab kvalifitseeritud isikute nimekirjast vahendaja. Töökohtu kohtunik võib paluda Töövahenduse Teenistuse sekkumist, eeldusel, et pooled sellega nõustuvad. Töövahenduse Teenistus kannab vahendamise kulud, kuid mõlemad vaidlevad pooled peavad maksma teenustasuna €50. Vahendajatele on määratud honorarina €100 kui see kukub läbi, €125 kui see õnnestub ja €25 kui vahendamine ei leia aset. EIRO-le 2010. a raporti koostamiseks andmete esitamise ajaks oli Töövahenduse Teenistusega liitunud 18 töötajate organisatsiooni, 29 ettevõtet ja 26 ametiühingut. Töövahenduse Teenistuse väljatöötamine on tegelikult veel algfaasis, kuid areneb, näiteks on tööandjad hakanud individuaalsetesse töölepingutesse lisama punkti, mis kohustab mõlemat poolt konflikti puhul kaaluma Töövahenduse Teenistuse kaasamist.¹⁸⁹

Slovakkia ja Portugali lepitusmenetlust eristab asjaolu, et Slovakkias lepivad pooled vahendajas kokku, Portugalil määratakse vahendaja Töövahenduse Teenistuse poolt.

Lisaks kasutavad Soome, Ühendkuningriigid ja Iirimaa ka nn „suhte vahendamist“ (*relational mediation*).

Soomes on selleks Soome Vahendusfoorum (*Suomen Sovittelufoorumi*), mis tegeleb tagakiusamise, ebasobiliku juhtimise, ignoreerimise jms suhtlemise katkemise juhtumite vahendamisega. Vahendajad on eraisikud, kellel on tavaliselt oma konsultatsioonifirma. Suhte vahendamise kulud tasub tavapäraselt tööandja.

Ühendkuningriikides tegeleb ACAS tagakiusamise ja ahistamise juhtumitega. Vahendajatena võidakse kasutada muust asutusest või piirkonnast konkreetse vaidluse lahendamiseks kohale kutsutud ja vastava vahendamise väljaõppe saanud isikut.

Iirimaal lahendab diskrimineerimise või tagakiusamisvaidlusi Võrdõiguslikkuse Vahekohus (*Equality Tribunal*), mis loodi 1999. aastal pool-kohtuliku, iseseisva organina. Vahendusprotsess on vabatahtlik ja mitteametlik ning sellega ei kaasne kirjalikke nõudeid. Pooltele antakse aega nõ rahuneda, enne kui neil palutakse pakutavale kokkuleppele alla kirjutamist.¹⁹⁰ Lisaks võib individuaalses vaidluses pöörduda õiguste voliniku (*rights*

¹⁸⁹ *Ibid*, lk 7.

¹⁹⁰ *Ibid*, lk 8.

comissioner) poole. Kui tema soovitusel lahendust ei saavutata, võib pöörduda töökohtusse.¹⁹¹

Teostatud võrdluse tulemusena võib väita, et reeglina tegutsevad eespool uuritud riikides vahendajatena vastava väljaõppe saanud ja riigi poolt registreeritud eraisikutest vahendajad. Kollektiivset vahendamist autor uuritud riikides ei tuvastanud.

Eesti kohta väidetakse EIRO 2010. a raportis¹⁹², et Eestis on küll vahendusmenetlus, kuid seda ei kasutata.

Raportile on lisatud Eesti nimel EIRO-le aruande esitanud Praxis'e vastus¹⁹³, millest nähtub, et vahendamise all peetakse silmas töövaidlusorgani eelseid läbirääkimisi vaidluse lahendamiseks, samas tõdetakse aruandes, et nimetatud võimalust Eestis praktiliselt ei kasutata.

Kuigi aruandes puudub viide õigusaktile, võib autori arvates eeldada, et aruande koostajad pidasid silmas individuaalse töövaidluse lahendamise seadust¹⁹⁴, mille kohaselt töötaja ja tööandja vahelisest töösuhtest tekkinud lahkarvamus lahendatakse võimaluse korral töötaja ja tööandja kokkuleppel, kasutades töötajate usaldusisiku või töötajate ühingu või liidu juhtorgani vahendust. Vahenduse all ei peeta siin silmas töövaidluskomisjoni kui vahendajat, vaid töötajat esindavat organisatsiooni. Arvestades, et vahendajana tegutseks ühe vaidleva poole ehk töötaja esindaja, kelle erapooletus on töötajaga seotuse tõttu kahtluse all, on autori arvates mõisteta, miks sellist seaduses sätestatud vahendusmenetlust Eestis tegelikult ei praktiseerita.

Analüüsi tulemusena võib väita, et Eesti töövaidluskomisjoni näol ei ole tegemist vahendusorganiga. Kui üldiste tavade kohaselt teeb vahendaja vaidluse kohta mittesiduva soovitusel või otsusel, siis individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt¹⁹⁵ teeb töövaidluskomisjon vaidluse kohta otsuse, mis võib olla § 27 kohaselt ka viivitamata täidetav.

¹⁹¹ S. Mayne 2001 (viide 47), lk 536.

¹⁹² EIRO raport 2010 (viide 13), lk 9.

¹⁹³ L. Osila, M. Karu. Estonia: Individual Disputes at the Workplace: Alternative Disputes resolution. Praxis Center for Policy Studies. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/ee0910039q.htm>.

¹⁹⁴ ITLS (viide 19) § 3 lg 1.

¹⁹⁵ *Ibid*, § 22 ja 25-27.

Töövaidluskomisjoni ümberkujundamine vahendusorganiks väärrib autori arvates kaalumist. Töövaidluskomisjoni reorganiseerimisel vahendusorganiks võiks töövaidluskomisjonide juhatajad asuda tööle vahendajatena ja jääda Tööinspektsiooni alluvusse, tänased kaasistujad ei oleks enam vajalikud. Töövaidluse menetlemine ühe isiku (senise juhataja) poolt võimaldaks muuta protsessi tänasega võrreldes kiiremaks ja riigi jaoks odavamaks. Töövaidluskomisjonide juhatajad on õigusharidusega ning võimelised prognoosima, millise otsuse võib pooltevahelises vaidluses teha kohus. Eeskuju võiks võtta eespool kirjeldatud Ühendkuningriikide töökohtutes kasutatavast kohtuniku nn „varajase erapooletu hinnangu“ andmise põhimõttest. Vahendusmenetluse käigus nõustaks töövaidluskomisjoni juhataja pooli ka õigusalaselt, mis välistaks poolte kulud õigusabile. Eeldusel, et analoogselt tänase olukorraga finantseeriks töövaidluskomisjonide tegevust riik, oleks töövaidluse tasuta vahendusmenetlus vaidlevatele pooltele autori hinnangul tõenäoliselt huvipakkuv. Vahendusmenetlus lõpeks töövaidluskomisjoni juhataja poolt antud soovitusliku mittesiduva otsusega, mis jõustuks ja muutuks täitedokumendiks juhul, kui pooled sellega nõustuvad. Kui pooled vahendaja poolt pakutud lahendusega ei nõustu, on neil võimalik pöörduda kohtu poole.

Samas tuleb arvestada, et vahendusmenetluses ei ole pooltel võimalik kasutada erinevaid menetluslikke õigusi, nt ei saa vahendusorgan poole taotlusel jätta akti põhiseadusevastasuse tõttu kohaldamata ja käivitada sellega põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust¹⁹⁶, pool ei saa paluda teiselt poolelt tõendite väljanõudmist, oma nõude tagamist jms.

1.6.3 Töövaidluskomisjon kui vahekohtus

Vahekohtu puhul teeb kolmas osapool avalduse alusel siduva otsuse. EIRO andmetel kasutatakse seda tüüpi töövaidluste lahendamist 14-s riigis – Austria, Küpros, Tšehhi Vabariik, Taani, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Norra, Poola, Portugal, Sloveenia, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriigid.¹⁹⁷

Küprosel, Tšehhi Vabariigis, Itaalias, Luksemburgis ja Sloveenias on üksikisiku jaoks vahekohtu kasutamine seotud eraldi kollektiivlepingu punktiga, milles tööandja ja ametiühing on kokku leppinud. Näiteks Itaalias lubab üks üleriigiline kollektiivleping (*contratto collettivo nazionale del settore*) vahekohtu moodustamist teatud tüüpi vaidluste lahendamiseks, kus

¹⁹⁶ Vt näiteks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.02.2008 otsust vahekohtu pädevuse kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel, mille põhimõtted on kohaldatavad ka vahendusorgani puhul.

¹⁹⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 8.

vahekohtunikud on loositud võimalike liikmete nimekirjast. Tšehhi Vabariigis toodi vahekohtu kasutamiseõigus sisse 2007. aasta tööseadustiku (*Labour Code*) uuenduses, kuigi selle juriidiline staatus ei ole veel kindlaks määratud.¹⁹⁸

Küprosel on vahekohus neljas ja viimane samm töövaidluse lahendamise protsessis, mis on sätestatud riigi Tööstussuhete Koodeksis (*Industrial Relations Code*). Esimeses astmes püütakse vaidlus lahendada töökohas: esimeses astmes juhendaja tasemel ning kui sellega probleem ei lahene, siis töökoha kõrgemate võimukandjate vahendusel. Kolmas samm, kui see peaks vajalikuks osutuma, on töölise saatmine Töö ja Sotsiaalkindlustuse Ministeeriumisse (*Ministry of Labour and Social Insurance, Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων*), mis pakub vahendamisvõimalust. Kui ka seal lahendust ei leita, saadetakse avalduse esitaja edasi siduvasse vahekohtusse.

Töö- ja Sotsiaalkindlustuse Ministeeriumi kohustuseks on ühe nädala jooksul ametisse määrata mõlema poole poolt aktsepteeritav vahekohtunik mõlema poole avalduse alusel ning tagada vahekohtunikule administratiivset tuge. Seega on vahekohtu menetlus võimalik ainult mõlemapoolse kokkuleppe korral. Vahekohtuniku otsusel ei ole juriidilist kaalu, kuid EIRO andmetel ei ole ühtegi vahekohtuniku tehtud otsust kohtus vaidlustatud.

Sloveenias reglementeerib vahekohtu kasutamist 2007. a Töösuhete Seadus (*Employment Relationships Act*). Vahekohtu menetlus individuaalsete töövaidluste lahendamiseks võib olla lisatud kollektiivlepingusse. Lepingus täpsustatakse vahekohtu struktuur ning rakendatavad protsessid. Kui vahekohus ei suuda otsusele jõuda 90 päeva jooksul, on töötajal õigus asi edasi kaevata töökohtuse.¹⁹⁹

On ka riike, kus vahekohtu kasutamine sõltub vaidluse osapoolte otsusest. Näiteks Hispaanias valivad töötaja (või selle loal ametiühing) ja tööandja, kas kasutada vahendamist või vahekohut. Kui Rootsis jõuab asi töökohtusse²⁰⁰, on vahekohut võimalik kasutada kohtuprotsessi asemel. Rootsi on ainus näide kohtulikust vahekohtust.

Ühendkuningriikides loodi 2001. aastal ACAS poolt spetsiaalne vahekohtu plaan, mis tegeleks ebaõiglase vallandamise ja pайдliku töötamise tülidega alternatiivina avalduste

¹⁹⁸ *Ibid*, lk 8.

¹⁹⁹ *Ibid*.

²⁰⁰ Rootsis lahendatakse töökohtus ainult kollektiivseid töövaidlusi. Vt R. Blanpain. Kluwer (viide 39) lk 703.

esitamisele Töökohtule (*Employment Tribunal*). Protsess on mõeldud olema mitteametlik, kuid vahekohtunike (*arbitrators*) otsused on juriidiliselt siduvad.²⁰¹

Eesti töövaidluskomisjoni vastavust vahekohtu õiguslikule olemusele on kõige põhjalikumalt analüüsinud Villu Kõve²⁰², kes selgitab, et vahekohus lahendab asja kohtumenetluse põhimõttel ja teeb asja kohta sisulise lahendi, millega lõpetab vaidluse ammendavalt, seega lahendi peale ei saa edasi kaevata. Eesti töövaidluskomisjoni tüüpi organite pädevus ja menetluskord vaidluse lahendamisel on vahekohtuga sarnane, kuid erinevuseks on võimalus pöörduda samas asjas täiendavalt ka kohtu poole. Vahekohtu puhul selline variant puudub. Vahekohtus toimub menetlus poolte kokkuleppel ning menetluskord on suuresti poolte määrata. Töövaidluskomisjoni tüüpi organis on menetluskord riiklikult ja küllaltki detailset riigi poolt ette kirjutatud. Vahekohtumenetlus on reeglina tasuline, töövaidluskomisjoni tüüpi organis finantseerib vaidluste lahendamist põhiosas riik. Erinevalt vahekohtust, mille õigusemõistmise pädevus põhineb poolte kokkuleppel, on töövaidluskomisjon sisuliselt õigusemõistja.

Autor nõustub V. Kõvega ja järeldeb, et töövaidluskomisjoni näol ei ole tegemist vahekohtuga.

Samuti ei ole autori hinnagul otstarbekas töövaidluskomisjonide vahekohtuks reorganiseerimine. Töövaidlused on reeglina mahukad ning võib tekkida vajadus õigust tõlgendada. Õiguse töövaidluse õiglasele menetlusele tagab autori arvates võimalus kaevata asjas tehtud lahend edasi kõrgema astme kohtule, mis ei ole vahekohtu menetluse puhul võimalik. Töövaidluste üheastmelist lahendamist vahekohtus ei saa seega pidada mõistlikuks.

1.6.4 Töövaidluskomisjon kui administratiivorgan

EIRO 2010. a raporti põhjal kasutatakse Euroopa mõnedes riikides töövaidluste kohtueelseks lahendamiseks tööinspektoreid (*labour inspektor*) ning ombudsmene (*ombudsman*). Ombudsmanid tegutsevad nt Hollandis, Norras, Portugalis, Rumeenias, Sloveenias, Ungaris ning Belgias, Küprosel ja Kreekas, neist kolmes viimases on ombudsmanide kui vahendajate nimekirjad kohtute või riiklike justiitsministeeriumide juures. Kuna ombudsmanid on reeglina eraisikud, siis neid käesolevas töös Eesti töövaidluskomisjonidega põhjalikumalt ei võrrelda.

²⁰¹ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 9.

²⁰² V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

Tööinspektorid pakuvad reeglina samuti tavalist valikut lepitus- ja vahendusteenustest, mida käsitleti töö eelnevates punktides. Raporti kohaselt tegutsevad tööinspektorid vaidluste lahendajana peamiselt Luksemburgis, Kreekas ja Eestis.²⁰³

Luksemburgis on Tööinspeksiooni (*Labour Inspectorate, Inspection du Travail et des Mines, ITM*) ülesanne olnud aastast 2007 ennetada ja lahendada üksikisikute tööga seotud konflikte. Tööinspeksioon tegeleb kolmepoolse lepitamise ja vahendamisega. Sellegipoolest raporteerib Luksemburgi riikliku EIRO keskuse andmetel tööinspektorid seda rolli tegelikult ei täida ning suunavad pigem oma kohustused edasi ametiühingutele ja kohtutele.²⁰⁴

Kreeka poolt EIRO-le esitatud aruande kohaselt puudub Kreekas spetsiaalne töökohus ning töövaidluste lahendamine tsiviilkohtus on aeglane. Seetõttu on kohalikel tööinspektoritel õigus sekkuda lepitaval viisil individuaalse või kollektiivse töövaidluse lahendamisse ning rakendada administratiivseid sanktsioone. Praktikas kutsub tööinspektor peale kaebuse esitamist kokku kolme osapoolega koosoleku inspektori, töötaja ja tööandja vahel. EIRO 2010 raportis tõdetakse, et Kreekal on probleemid tööinspektori otsuse jõustamisega, mistõttu üksikisiku töövaidluste lahendamise mehhanismid Kreekas on vägagi puudulikud.²⁰⁵

Eesti töövaidluskomisjon on Euroopa Tööõiguse Võrgustiku 2009. aasta raportis märgitud ära aruande peatüki 2 „Administratiivorganid“ (*Administrative Bodies*) alapunktis 2.1.3 „Muud ametivõimud“ (*Other Authorities*), liigitades sellega töövaidluskomisjoni selgelt täitevvõimu alla. Võrreldes raportis Eesti töövaidluskomisjoni tutvustamist teiste riikide töövaidlusorganite või kohtueelsete alternatiivsete töövaidluste lahendamise võimaluste põhjaliku tutvustamisega, piirdatakse raportis üherealise viitega Eesti töövaidluskomisjonide (*employment disputes commissions*) olemasolule. Raporti punktis 2.2, kus käsitletakse erinevate riikide kohtulikke ja juriidilisi töövaidluse lahendamise organeid (*Judicial Bodies*), viidatakse Eesti puhul, et individuaalsed töövaidlused lahendatakse kohtus, millest saab järeldada, et

²⁰³ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 2, 9.

²⁰⁴ R. Maas. CEPS/INSTEAD. Luxembourg: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/lu0910039q.htm>.

²⁰⁵ S. Lampousaki. Labour Institute of Greek General Confederation of Labour. Greece: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/gr0910039q.htm>. Vt lisa EIRO raport 2010 (viide 13), lk 9.

Eesti töövaidluskomisjoni ei peeta kohtulikuks või juriidiliseks töövaidluse lahendamise organiks.²⁰⁶

Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi 2010. aasta raportis märgitakse²⁰⁷, et Eestis asutatakse riigi Tööinspeksiooni kohalikes harudes töövaidluskomisjone (*labour dispute committees*), mis on iseseisvad, kohtuvälised vaidluse lahendamise asutused (*extra-judicial dispute resolution bodies*). Eesti töövaidluskomisjonid on paigutatud tööinspektorite alajaotusesse.

U. Lõhmus leiab, et töövaidluskomisjonid on õigusemõistmise funktsiooni täitvad haldusorganid.²⁰⁸ Riigikohus selgitas tsiviilasjas 3-2-1-127-07²⁰⁹, et töövaidluskomisjon on haldusorgan, mistõttu selle otsuse kättetoimetamisele tuleb kohaldada haldusmenetluse seadust²¹⁰.

Analüüsitud riikides kohtueelselt töövaidlusi lahendavate tööinspektorite võrdlemisel selgub, et teiste riikide tööinspektorid lahendavad vaidlusi lepitamise ja vahendamise abil. Eesti töövaidluskomisjon erineb teistest riikidest, kuna lepitamis- ja vahendusmenetlust töövaidluskomisjonis ei toimu.

Käesolevas peatükis analüüsitud kohtueelsete töövaidluse lahendamise viiside ja neid lahendavate organite võrdluse tulemusena võib väita, et Eesti töövaidluskomisjoni näol ei ole tegemist vahekohtu, lepitus- või vahendusorganiga. Arvestades, et individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt moodustatakse töövaidluskomisjonid Sotsiaalministeeriumi hallatava Tööinspeksiooni kohalike tööinspeksioonide juures, nende kulud kaetakse Tööinspeksiooni vahenditest ning töövaidluskomisjoni juhataja on Tööinspeksiooni kohaliku tööinspeksiooni ametnik²¹¹, nõustub autor U. Lõhmuse ja Riigikohtu seisukohaga ning järeldab, et töövaidluskomisjonid on haldusorganid.

²⁰⁶ ELLN raport 2009 (viide 35), lk 63-64.

²⁰⁷ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 9.

²⁰⁸ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 675, Uno Lõhmuse´e kommentaar.

²⁰⁹ Riigikohtu 11.01.2008 otsus 3-2-1-127-07 (viide 33).

²¹⁰ Vt ka M. Vutt. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Menetlusdokumentide kättetoimetamine tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. 2009. Võrgus http://www.riigikohus.ee/vfs/891/MenetlusdokumentideK2ttetoimetamine_Margit_Vutt.pdf.

²¹¹ ITLS (viide 19) § 11 lg 1 ja lg 4, § 12.

2. TÖÖVAIDLUSKOMISJONI VASTAVUS EIÕK ARTIKLI 6 NÕUETELE

2.1 EIÕK artikli 6 nõuded

EIÕK²¹² artikli 6 kohaselt on igal inimesel õigus oma tsiviilõiguste ja -kohustuste üle otsustamise korral õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis.

V. Kõve selgitab, et EIÕK ei nõua iseenesest, et õigusemõistmine toimuks kohtus.²¹³ E. Kergandberg viitab Inimõiguste Kohtu praktikat üldistades, et tuvastamaks, kas mingi organ on kohus EIÕK kuuenda artikli mõttes, peab see vastama viiele tunnusele, muuhulgas peab vastav organ olema õigusemõistmise funktsiooniga ja täidesaatsvast võimust sõltumatu, selle organi liikmete ametisoleku aeg peab olema küllaldane, menetluskord tagama asja adekvaatse arutamise ning mis eriti oluline, antud asutus peab välja nägema sõltumatu.²¹⁴

Inimõiguste Kohtu praktikas on EIÕK artikli 6 mõttes kohtuiks loetud näiteks maa müügilepingute kinnitamisega tegelevaid asutusi, maareformi küsimustega tegelevaid asutusi ning mõningaid arbitraažiasutusi. Otsustamaks, kas mingi asutus on „sõltumatu“ (olemaks kohus), tuleb Inimõiguste Kohtu arvates muuhulgas arvestada tema liikmete kohalemääramise viisi, liikmete ametisoleku aega, tagatiste olemasolu väljaspoolt tuleva surve vastu, ning mis eriti tähelepanuväärne, seda, kas antud asutus näeb sõltumatu välja²¹⁵, kuna kohtud peavad tekitama avalikkuses usaldust.²¹⁶

Kõve rõhutab, et kui töövaidluskomisjoni pädevust saab pidada õigusemõistmiseks EIÕK artikli 6 tähenduses, peavad menetlused seal vastama ka selle sätte nõuetele, st õigusemõistmisel peab asja arutamine olema õiglane ja avalik ning toimuma mõistliku aja

²¹² Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 13.03.1996, RT II, 11/12, 34.

²¹³ V. Kõve. *Juridica*, 2005 (viide 14).

²¹⁴ E. Kergandberg. 1996 (viide 164), lk 57-58.

²¹⁵ *Ibid*, lk 58. Vt ka nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2007 otsus *Galstjan vs Armeenia*, p 61.

²¹⁶ *A True European: Essays for Judge David Edward*. Edited by Mark Hoskins & William Robinson. Oxford and Portland, Oregon, 2003, lk 23.

jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusmõistmise volitustega institutsioonis.²¹⁷ Sama rõhutab ka T. Annus²¹⁸.

Autor leiab, et õigusmõistmise funktsiooni täitev organ (kes ei ole kohus), peab analoogia põhjal vastama õigust mõistva organi (kohtu) tunnustele. Kuna õigusmõistmise funktsiooni täitva organi määratlemiseks vajalikud tunnused ei ole Eestis üheselt sätestatud, saab autori arvates lähtuda E. Kergandbergi poolt välja toodud Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud põhimõtetest ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast.

Eeltoodule tuginedes saab autori arvates väita, et töövaidluskomisjon (ja eriti selle juhataja) peavad EIÕK artikli 6 nõuetele vastamiseks:

- 1) tegutsema seaduse alusel, mis annab talle õigusmõistmise funktsiooni;
- 2) olema eraldatud ja sõltumatu täidesaatvast võimust (Tööinspektsioonist) ja menetluse pooltest;
- 3) töövaidluskomisjoni liikmete ametisoleku aeg peab olema küllaldane;
- 4) seadusega peab olema sätestatud töövaidluskomisjonis menetluskord, mis tagaks töövaidluste adekvaatse arutamise;
- 5) töövaidluskomisjon peab nägema välja sõltumatu.

2.2 Töövaidluskomisjon kui õigust mõistev organ

Põhiseaduse kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega²¹⁹.

Autor möönab, et põhiseaduse § 146 sõnastust grammatiliselt tõlgendades tõusetub küsimus, kas Eestis saab üldse õigusmõistmine kohtuväliste (sh kohtueelsete) organite pädevusse kuuluda, või peaksid kõik kohtuvälised organid (sh töövaidluskomisjon), tegutsema lepituskomisjonide, vahendusorganite ja muude sarnaste organitena, ning neile ei saa kohtu ainupädevusse kuuluvat õigusemõistmise pädevust üle anda. See küsimus väärib autori arvates uurimist iseseisva teadustöö raames. Arvestades käesoleva magistritöö eesmärki, autor seda küsimust käesolevas töös ei uuri ja lähtub edasises töös eeldusest, et

²¹⁷ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

²¹⁸ T. Annus. 2001 (viide 5), lk 121.

²¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus (viide 2) § 146.

töövaidlusekomisjonile õigusmõistmise funktsiooni üleandmine (kui töövaidluskomisjonil on õigusmõistmise volitus) on Eesti õigusega kooskõlas.

Erialakirjanduses on õigusmõistmist sisustatud erinevalt.

U. Lõhmus selgitab, et õigusmõistmise sisu on palju avaram kui vaidluste lahendamine ning hõlmab põhiseaduse ja seadustega kohtule antud pädevuse. Lause „õigust mõistab ainult kohus“, tähendab seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus.²²⁰ 2008. aastal ilmunud põhiseaduse kommenteeritud väljaandes selgitas U. Lõhmus Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel nr R(86)12)²²¹ viidates, et kohtueelsete õigusemõistmise volitustega organite loomist õigustab eesmärk vältida ja vähendada kohtute koormust ja kiirendada vaidluste lahendamist. Õigusmõistmise funktsiooni täidavad tema sõnul Eestis ka muud selleks loodud kohtusüsteemivälised organid, näiteks töövaidluskomisjonid. Need organid on õigusmõistmise funktsioone täitvad haldusorganid, mis ei kuulu põhiseaduse kohaselt kohtusüsteemi.²²² Lõhmus viitas, et nende organite otsused ei ole lõplikud, kuna neid on võimalik vaidlustada kohtus.²²³

E. Kergandberg'i järgi on õigusmõistmine riigi kohtuvõimu väljendus, mis seisneb kohtumenetluses õigusküsimuse või õigusvaidluse siduvas lahendamises ja vajadusel sellele eelnevas õiguse tegeliku sisu avamises²²⁴.

T. Annus'e järgi tuleks õigusmõistmise hulka arvata muuhulgas põhiseaduslikkuse järelevalve, tsiviilõiguslikud nõuded ning õigused ja kohustused²²⁵.

V. Kõve viitab, et EIÕK konventsiooni rakendamise praktika järgi²²⁶ peetakse õigusmõistmiseks institutsiooni funktsiooni otsustada oma pädevusse kuuluvate asjade üle

²²⁰ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 674-677.

²²¹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.09.1986. a soovitus R(86)12 abinõudest kohtute ülemäärase töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks (viide 161).

²²² E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 675.

²²³ U. Lõhmuse seisukohale räägib autori arvates vastu ITLS § 24 lg 2, mille kohaselt töövaidluskomisjoni otsusega mittenõustumise järgselt kohtusse pöördumise vormiks on hagiavaldus, mitte kaebus töövaidluskomisjoni otsuse peale. Seadusest tulenevalt ei saa seega töövaidluskomisjoni otsuse peale kaebust esitada.

²²⁴ E. Kergandberg. 1996 (viide 164), lk 42.

²²⁵ T. Annus 2001 (viide 5). lk 119.

²²⁶ R. Arango. Basic Social Rights, Constitutional Justice, and Democracy. Ratio Juris. Vol 16, No 2, June 2003, lk 145.

seaduse normide alusel ja ettenähtud korras läbiviidud menetluse käigus koos volitusega teha arutlusel olevas asjas siduvaid küsimusi.

Eesti kohtuvälise vaidluse lahendamise organitest tegelevad Kõve hinnangul esitatud definitsiooni järgi õigusmõistmisega muuhulgas ilmselgelt ka töövaidluskomisjonid, mis sisuliselt tegutsevad kohtuastmena. Komisjonid lahendavad tema arvates vaidluse enamasti veelgi formaalsemalt kui kohus, mis ei vasta tänastele arusaamadele õigusmõistmisest kohtus²²⁷.

Viidatud seisukohtade põhjal võib autori arvates üldistatult väita, et töövaidluskomisjoni puhul tähendab õigusmõistmine töövaidluse siduvat lahendamist ja vajadusele sellele eelnevas menetluses õiguse tegeliku sisu avamist ning vaidluse osas seaduse normide alusel siduva otsuse tegemist.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse analüüsimisel selgub, et töövaidluskomisjonile esitatavas avalduses tuleb näidata nõude aluseks olevate asjaolude kirjeldus ja nõude õiguslik alus; komisjoni juhataja selgitab istungil pooltele kohaldatavaid õigusnorme; komisjonil on õigus täpsustada nõuete õiguslikku kvalifikatsiooni; töövaidluskomisjoni otsus peab põhinema seadusel; otsus on teatud juhtudel viivitamatult täidetav²²⁸.

Eeltoodu põhjal saab autori arvates väita, et töövaidluskomisjonile on seadusega antud õigusmõistmise pädevus.

Käesoleva töö punktis 1.2 jõudis autor järeldusele, et töövaidluskomisjon on moodustatud õiguspäraselt seaduse²²⁹ alusel. Käesolevas punktis teostatud analüüsi põhjal saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjon tegutseb seaduse alusel, mis annab talle õigusmõistmise funktsiooni, seega vastab töövaidluskomisjon selles osas formaalselt EIÕK artikli 6 nõuetele.

2.2.1 Põhiseaduslik järelevalve töövaidluskomisjonis

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes rõhutatakse, et õigused menetlusele kohtus ja täitevvõimu organites on muuhulgas õigus sellele, et seadusandja näeks ette tõhusa

²²⁷ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

²²⁸ ITLS (viide 19) § 14 lg 3 p 5, § 20 lg 1, § 22 lg 2, § 27.

²²⁹ Autor peab silmas individuaalse töövaidluse lahendamise seadust.

õiguskaitse²³⁰, õigusmõistmise sisu on palju avaram kui vaidluste lahendamine ning hõlmab põhiseaduse ja seadustega kohtule antud pädevuse.²³¹

T. Annus rõhutab, et õigusmõistmise hulka tuleks arvata muuhulgas põhiseaduslikkuse järelevalve.²³²

Demokraatliku riigi üks olulisemaid tunnuseid on põhiseaduses²³³ sätestatud õigus nõuda mistahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseaduse vastaseks tunnistamist; kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseaduse vastaseks mistahes seaduse, muu õigusakti või toimingu, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.

PS § 15 lg 1 lause 2 kaitseala on riivatud, kui kohus ei kontrolli õigusakti või toimingu põhiseaduspärasust või ei tunnista õigusakti või toimingut põhiseaduse vastaseks. Seda õigust võib riivata ka seadusandja, kui ta ei näe ette põhiseaduse nõuetele vastavat menetlust, mis võimaldaks saavutada põhiseadusevastase õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamise²³⁴.

M. Susi viitab, et isikule peab olema arusaadav, milline on kohtuvälise võimuorgani pädevus tema kaebuse läbivaatamisel²³⁵.

T. Annus selgitab, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust ei saa algatada vahekohtud, individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon, distsiplinaarmenetluse asjades otsuse tegijad jms organid. Sellistel puhkudel ei ole siiski välistatud, et vastav organ mingi normi väidetava vastuolu tõttu põhiseadusega kohaldamata jätab²³⁶.

V. Kõve püstitab küsimuse, kas töövaidluskomisjonid saavad õigust mõista, ilma et nad saaksid kohaldatava õiguse osas teostada õigusaktide põhiseaduspärasuse²³⁷ ning Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrolli nagu kohtud, st nad peavad õigusemõistmisel kohaldama ka

²³⁰ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 159.

²³¹ *Ibid*, lk 674-677.

²³² T. Annus 2001 (viide 5), lk 119.

²³³ Põhiseaduse (viide 2) § 15 lg 1 ja 2.

²³⁴ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 177.

²³⁵ M. Susi. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitle ja Eesti õigusruumi näitel. *Juridica* 2009, nr 1, lk 4-5.

²³⁶ T. Annus. 2001 (viide 5), lk 131.

²³⁷ Põhiseaduse (viide 2) §-d 15 ja 152.

põhiseadusvastast õigust²³⁸. Nii V. Kõve kui J. Erne leiavad, et on küsitav, kas töövaidluskomisjon oleks pädev Euroopa Kohtult eelotsuseid küsima²³⁹.

ITLS § 5 kohaselt seaduse, haldusakti, tööandja kehtestatud eeskirja, kollektiiv- või töölepingu vastuolu korral Eestile kohustusliku välislepinguga, mis näeb ette välislepingu kohaldamise, sõltumata Eesti õigusakti vastuvõtmisest, juhindub töövaidlusorgan töövaidluse lahendamisel välislepingust.

ITLS § 10 lg 1 kohaselt juhindub töövaidlusorgan Eestile kohustuslikest välislepingutest, seadustest, haldusaktidest ja muudest töösuhteid reguleerivatest eeskirjadest, samuti kollektiiv- ja töölepingutest.

Järgmistes punktides püüab autor näite abil välja selgitada, kas seadusandja on kehtestanud individuaalse töövaidluse lahendamise seadusega menetluse, mis võimaldaks töövaidluskomisjonis saavutada põhiseadusevastase õigusakti põhiseaduse vastaseks tunnistamist või võimaldaks jätta põhiseadusega vastuolus oleva normi kohaldamata.

2.2.1.1 Näide: põhiseaduse vastane välislepingu säte

EÕIK²⁴⁰ kohaselt on igaühel õigus olla vaba orjastusest, servituudist ja sunnitööst²⁴¹. Täpsemalt sätestab EIÕK artikkel 4 lõige 2, et kellelki ei või nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töötamist²⁴².

Sundtööga on tegemist juhul, kui kedagi sunnitakse vastu tema tahtmist töötama. Töötamine võib olla seotud nii füüsilise töö kui ka vaimse tegevusega. Sundimine on aset leidnud nii siis, kui isik ei ole töötamiseks kunagi nõusolekut andnud, kui ka siis, kui ta kunagi küll nõusoleku andis, kuid enam ei soovi tööd teha²⁴³.

Eesti tööõiguse mõttes võib sundtööga olla tegemist kõikidel juhtudel, kui tööandjale on antud seadusega õigus sundida töötajat tööle tulema, tööd tegema või jätkama ning töötajale on seadusega pandud kohustus tööandja käsk täita.

²³⁸ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

²³⁹ J. Erne. Euroopa Kohtu eelotsused. Juridica, 2000, nr V, lk 300-311. [Edaspidi: J. Erne. Juridica, 2000].

²⁴⁰ EIÕK (viide 212) artikkel 4 lg 2.

²⁴¹ K. Merusk, R. Narits. Eesti Konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 166. [Edaspidi: K. Merusk jt. 1998]. Vt ka Truuväli jt. 2008 (viide 15), § 29 komm 2.1, 2.2 ja 4, T. Annuse kommentaarid, lk 311-312.

²⁴² H.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Tallinn, 2000, lk 32.

²⁴³ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 315, T. Annus'e kommentaar.

EIÕK artikli 4 lõikes 3 on sätestatud erandlikud alused, millal sundtööd võib nõuda, sh võib seda nõuda ka tavalise kodanikukohustuse osana.

Tavalise kodanikukohustuse osana käsitleb Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (*International Labour Organization*, edaspidi ILO) konventsiooni nr 29 artikli 2 lõige 2 punkt b mistahes tööd või teenistust, mis kujutab endast osa täielikult suveräänse riigi kodanike loomulikest kodanikukohustustest. ILO ekspertkomisjoni selgituste kohaselt võib tavalise kodanikukohustuse osana käsitleda näiteks isiku kohustust abistada hättasattunut ning kaitsta seadust ja korda²⁴⁴. Erialakirjanduses käsitletakse tavalise kodanikukohustusena selliseid erakorralisi töid, mis on vältimatud riigi ja teiste isikute kaitseks.

Analüüsides EIÕK-s sätestatud sundtöö keeldu, saab autori arvates teha järelduse, et EIÕK kohaselt on sundtööd lubatud erandolukordades nõuda tavalise kodanikukohustuse osana.

PS § 29 lg 2 kohaselt ei tohi kedagi sundida tema tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse või katastroofi korral ning töö, mida peab seaduse alusel ja korras tegema süüdimõistetud. Eelpool toodud piiranguid võib sisuliselt käsitleda teatud kindlatel juhtudel riigi poolt lubatud sundtööde loeteluna EIÕK artikkel 4 mõttes.

Põhiseaduses sätestatud sundtöö keelule vastab lisaks EIÕK artikli 4 lõikele 2 ka Euroopa Sotsiaalharta artikkel 1 lõige 2, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 8 lõige 3 ja ILO konventsioon number 105 sundtöö kaotamise kohta²⁴⁵.

Rahvusvahelise lepinguna on EIÕK põhiseadusest allpool, kuid muudest õigusaktidest ehk nn tavalisest seadusandlusest ülemal asuv, vastuolude korral selle ees prioriteetsust omav akt.²⁴⁶ Teisisõnu, EIÕK on Põhiseaduse ja tavaliste seaduste vahepeal.²⁴⁷ T. Annus rõhutab, et seega ei võimalda PS töötamist nõuda kõigil EIÕK artikkel 4 lõikes 2 sätestatud juhtudel, mille kohaselt võib sundtööd nõuda ka „tavalise kodanikukohustuse osana“²⁴⁸.

²⁴⁴ T. Kaadu. Töötajate õiguste kaitse ja esindamine: ILO rahvusvahelised tööstandardid. Tallinn, 1997, lk 17-18.

²⁴⁵ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 314. Taavi Annus'e kommentaar.

²⁴⁶ R. Maruste. 1997 (viide 3), lk 121.

²⁴⁷ Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 76 p 1.3. Vt ka Riigikohtu 6.jaanuari 2004. a otsus nr 3-1-3-13-03 (Tiit Veeberi süüdistuses KrK § 148¹ lg 7, § 166 lg 1 ja § 143 lg 1 järgi). RT III 2004, 4, 36.

²⁴⁸ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 315. Taavi Annus'e kommentaar.

Võrreldes EIÕK-s ja põhiseaduses sätestatud sundtöö keeldu, nõustub autor T. Annus'ega ning jõudis järeldusele, et kuigi sundtöö tavalise kodanikukohustuse osana on EIÕK järgi lubatud, on see Eesti Vabariigis keelatud, kuna seda keelab põhiseaduse § 29 lõige 2. Seega on PS võrreldes EIÕK-ga töötajatele soodsam – põhiseadus ei luba nõuda (sund)tööd tavalise kodanikukohustuse osana.

01.01.2009. a jõustunud töölepingu seaduse²⁴⁹ (edaspidi TLS) § 44 lg 1 kohaselt võivad töötaja ja tööandja leppida kokku, et töötaja kohustub tegema tööd üle kokkulepitud tööaja (ületunnitöö).

TLS § 44 lg 4 kohaselt võib tööandja töötajalt vastavalt hea usu põhimõttele nõuda ületunnitöö tegemist tööandja ettevõtte või tegevusega seotud ettenägematute asjaolude tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks.

Sotsiaalministeeriumi koostatud juhendmaterjali „Selgitused töölepingu seaduse juurde“ kohaselt saab „tööandja TLS alusel ületunnitööd nõuda erandjuhtudel, kui selle tegemine on vajalik ettenägematutel asjaoludel (TLS § 44 lg 4). Näiteks kahju ärahoidmiseks või kui vahetustega tööl ei ilmu töötaja tööle õigel ajal ja töö tegemine ei tohi katkeda“²⁵⁰. Sisuliselt peaks ühepoolse ületunnitöö nõudeks andma aluse vääramatul jõud, mille legaaldefiniitsioon seaduses puudub, kuid professor H. Siigur'i arvates on vääramatul jõud ehk *vis major* jõud, mis toimub vääramatult ja vältimatult²⁵¹.

Analoogsed kohustused olid ka kuni 01.01.2002 kehtinud töö- ja puhkeaja seaduses, mille § 13 kohaselt oli töötaja kohustatud tegema tööandja korraldusel ületunnitööd muuhulgas õnnetusjuhtumi, tööandja vara hävimise või riknemise ärahoidmiseks ja tööprotsessi lõpuleviimiseks²⁵² ehk siis teiste sõnadega – nimetatud alustel võis tööandja töötaja kohustuslikult ületunnitööle rakendada²⁵³.

²⁴⁹ Töölepingu seadus. Vastu võetud 17.12.2008, RT I 2009, 5, 35. Viimased muudatused 18.06.2009. a. RT I 2009, 36, 234.

²⁵⁰ Sotsiaalmististeerium. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Koostajad Thea Treier, Seili Suder, Egle Käärats. Kättesaadav võrgus aadressil http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2010.pdf.

²⁵¹ H. Siigur. Töö- ja puhkeaja seadus. Puhkuseseadus. Kommenteeritud väljaanne. Töö- ja puhkeaja õiguslik korraldus skeemides. Tallinn 2002, lk 15. [Edaspidi: H. Siigur. 2002].

²⁵² H. Siigur. Töösisekord, töötajate distsiplinaar- ja varaline vastutus ning töö- ja puhkeaja õiguslik korraldus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 1999, lk 46.

²⁵³ H. Siigur. 1998 (viide 6), lk 26.

Samuti olid analoogsed kohustused kuni 01.07.2009 kehtinud töö- ja puhkeaja seaduses, mille § 9 lg 3 kohaselt oli töötaja kohustatud täitma tööandja korralduse teha ületunnitööd muuhulgas näiteks tootmisavarii ennetamiseks või tootmisavarii tagajärgede kiireks kõrvaldamiseks ja tööandja asjade hävimise või riknemise ärahoidmiseks²⁵⁴. H. Siigur on juhtinud tähelepanu, et viidatud lõige 3, mis andis õiguse ületada ületunnitöö piimorme, sisaldas ka juhte, mis ei tarvitsenud olla tingitud vääramatust jõust, vaid tööandja korraldusjõuetusest või lohakusest, nagu näiteks tööseisak ja tööandja asjade hävimise või riknemise oht²⁵⁵.

Autori arvates võiksid viidatud kohustused olla teoreetiliselt EIÕK artikkel 4 mõttes töödeks, mida tuleb teha tavalise kodanikukohustuse osana, mida seetõttu ei saa pidada sundtööks ja seega pole sellise kohustusliku töötamise nõudmine keelatud.

Juba 1995. aastal leidsid I.-M. Orgo ja H. Siigur ühiselt, et PS §-s 29 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt igaühel on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, tuleneb, et kedagi ei tohi sundida tema tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud põhiseaduses ettenähtud üksikud erandjuhud²⁵⁶.

Autor leiab, et kui Eesti põhiseaduses puuduks § 29 lg 2, mis sätestab erandkorras lubatud sundtöö loetelu, siis oleks töölepingu seaduse § 44 lg 4 sätted (tööandja ühepoolne nõudeõigus ületunnitöö tegemiseks, ehk sisuliselt sundtöö) põhiseadusega ja EIÕK-ga kooskõlas. Samas on põhiseaduse § 29 lg 2 töötajale soodsam kui EIÕK ja sätestab, et kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle või teenistusse (välja arvatud neli erandit, mille hulgas ei ole vahetustöötaja asemel töö jätkamine, tööandja vara päästmine kahju ärahoidmiseks jms).

Tulenevalt eelpool toodust võib väita, et töölepingu seaduse § 44 lg 4, mis kohustab töötajat tegema ületunnitööd nt tööandja asjade hävimise või riknemise ärahoidmiseks, võib olla teatud juhtudel (kui tööandja nõuab ületunnitööd muudel põhjustel kui loodusõnnetus või katastroof) põhiseaduse §-ga 29 vastuolus.

²⁵⁴ Töö- ja puhkeaja seadus. RT I 2001, 17, 78. Kehtetu alates 01.07.2009. a.

²⁵⁵ H. Siigur. 2002 (viide 251), lk 18.

²⁵⁶ I.-M. Orgo, H. Siigur. Tööõigus: Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn, 1995, lk 13. [Edaspidi: I.-M. Orgo jt. 1995].

Autor on täiendavalt seisukohal, et kehtiva töölepingu seaduse § 115 on põhiseadusega vastuolus osas, mille kohaselt Tööinspeksioonil puudub pädevus teostada TLS § 44 lg 4 täitmise üle järelevalvet.

Põhiseaduse § 29 sätestab riigi üldisema ülesande kontrollida töötingimusi. Põhiseaduse § 14 järgi on riigil kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused²⁵⁷. T. Annus rõhutab, et tööõiguslikust seisukohast on põhiseaduse üks olulisemaid printsiipe sotsiaalse riigi printsiip, millest tuleneb, et riik ei tohi olla „pime“ riigis eksisteerivate sotsiaalsete probleemide suhtes. Muuhulgas on riik sotsiaalse riigi põhimõttest tulenevalt kohustatud reguleerima töösuhteid ja töötingimusi²⁵⁸.

Autori arvates tähendavad toodud seisukohad üldistatult, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste võimalikult laia kaitse. Eestis on töötingimusi kontrollivaks organiks Tööinspeksioon, mille pädevuse sätestab muuhulgas TLS § 115; viidatud sätte kohaselt teostab Tööinspeksioon riiklikku järelevalvet ainult TLS § 44 lõigetes 2 ja 3 ning 5-7 sätestatud nõuete täitmise üle²⁵⁹.

Viidatust nähtub, et Tööinspeksioon ei teosta järelevalvet TLS § 44 lõike 4 üle, mis annab tööandjale ühepoolse õiguse nõuda töötajalt ületunnitööd, st sundida töötaja tööle viimase tahte vastaselt.

Eelpool öeldust tulenevalt saab järeldada, et kehtiv töölepingu seadus²⁶⁰ annab tööandjale ühepoolse õiguse nõuda töötajalt ületunnitöö tegemist, mis on käsitletav sundtööna. Kuna põhiseadus kohustab riiki kontrollima töötingimusi, siis peab riik olema selle kohustuse täitmisel aktiivne. Seega on autori arvates töölepinguseaduse § 115 põhiseaduse § 29 neljanda lõikega vastuolus osas, milles see ei anna Tööinspeksioonile õigust ega sätesta kohustust teostada järelevalvet TLS § 44 lg 4 üle.

Kuna käesoleva töö eesmärgiks ei ole uurida TLS § 115 vastavust põhiseadusele, siis autor viidatud teemat edaspidi ei käsitle ja piirdub siinkohal nentimisega, et TLS §-ga 115 Tööinspeksioonile antud pädevus vajab täiendavat analüüsi, seda eriti TLS § 44 lõikes 4 sätestatud tööandja ühepoolse nõudeõiguse üle teostatava järelevalve osas. Järgnevates

²⁵⁷ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 316. T. Annus' e kommentaar; lk 157. M. Ernits' a kommentaar.

²⁵⁸ T. Annus. 2001 (viide 5), lk 92.

²⁵⁹ Töölepingu seadus (viide 249).

²⁶⁰ *Ibid*, § 44 lg 4.

punktides uurib autor edasi esialgselt püstitatud teemat, s.o põhiseadusega vastuolus oleva õigusakti või välislepingu kohaldamata jätmise võimalust töövaidluskomisjoni menetluses.

2.2.1.2 Põhiseadusega vastuolus oleva välislepingu kohaldamine

ITLS § 5 kohaselt seaduse, haldusakti, tööandja kehtestatud eeskirja, kollektiiv- või töölepingu vastuolu korral Eestile kohustusliku välislepinguga, mis näeb ette välislepingu kohaldamise, sõltumata Eesti õigusakti vastuvõtmisest, juhindub töövaidlusorgan töövaidluse lahendamisel välislepingust.

Autor jõudis eelnevas punktis järeldusele, et töölepinguseaduse kohustuslikku ületunnitööd reguleerivad sätted²⁶¹ võivad teatud tingimuste esinemisel (kui tööandja poolt töötajale kohustuslikuks tehtud ületunnitöö põhjuseks ei ole loodusõnnetus või katastroof) olla vastuolus põhiseadusega, kuid samal ajal kooskõlas EIÕKga.²⁶² Seega näiteks juhul, kui tööandja on olnud lohakas ja tema asjad on hävimisohus ning ta kohustab töötajat tegema kahju tekkimise ärahoidmiseks ületunnitööd, võib tööandja nõue ületunnitöö tegemiseks olla vastuolus põhiseaduse § 29 lõikega 2.

Põhiseaduse²⁶³ kohaselt oleks töötajal võimalik pöörduda kohtusse ja nõuda töölepinguseaduse sundtööks kohustava § 44 lõike 4 põhiseaduse vastaseks tunnistamist. Analüüsides töövaidluskomisjoni põhimäärust ja ITLS sätteid võib järeldada, et:

- 1) töövaidluskomisjon ei saa tunnistada töölepinguseaduse § 44 lõiget 4 põhiseadusevastaseks ja jätta seda kohaldamata, kuna tal ei ole põhiseaduse § 15 lg 1 ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt sellist pädevust;
- 2) töövaidluskomisjon peab ITLS § 5 kohaselt kohaldama rahvusvahelist lepingut, st töövaidluskomisjon tuvastab, et töötaja pidi TLS § 44 lg 4 ja EIÕK artikli 4 kohaselt tööandjale kahju tekkimise ärahoimiseks tavalise kodanikukohustuse korras sundtööd tegema (kuigi selline seisukoht oleks autori arvates vastuolus põhiseadusega).

Siinkohal juhib autor tähelepanu, et kui eeltoodud situatsioonis töötaja, kellelt tööandja nõuab põhiseadusega vastuolus olevat ületunnitööd, pöördunuks kohtu, mitte töövaidluskomisjoni

²⁶¹ Töölepingu seadus (viide 249) 44 l g 4.

²⁶² EIÕK (viide 212) artikkel 4.

²⁶³ Põhiseadus (viide 2) § 15 lg 1 lause 2.

poole, oleks ta saanud kasutada põhiseaduses²⁶⁴ sätestatud õigust nõuda töölepingu seaduse § 44 lg 4 põhiseaduse vastaseks tunnistamist või kohaldamata jätmist. Siit tulenevalt on võimalik järeldada, et töövaidluskomisjonis vaidlevad pooled ei ole seaduse ees võrdsed kohtus vaidlevate pooltega ja sama vaidluse lahendamine töövaidluskomisjonis ning kohtus võib tuua kaasa erinevad lahendid, mistõttu on tegemist põhiseaduse²⁶⁵ riivega.

Eeltoodud analüüsi põhjal saab autori arvates väita, et töövaidluskomisjonile ei ole antud õigust põhiseadusega vastuolus oleva sätte põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks või kohaldamata jätmiseks. Autor nõustub V. Kõve püstitatud küsimusega, kas töövaidluskomisjonid saavad õigust mõista, ilma et nad saaksid kohaldatava õiguse osas teostada õigusaktide põhiseaduspärasuse²⁶⁶ ning Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrolli nagu kohtud, st nad peavad õigusmõistmisel kohaldama ka põhiseadusvastast õigust²⁶⁷. Samale probleemile on tähelepanu juhtinud ka T. Annus.²⁶⁸

Käesolevas punktis teostatud analüüsi põhjal on autori arvates võimalik järeldada, et töövaidluskomisjonile on õigusmõistmise funktsioon antud osaliselt, mille tulemusena ei ole tagatud vaidlevate poolte tõhus õiguskaitse ja adekvaatne õigusmõistmine, mistõttu töövaidluskomisjon ei vasta selles osas EIÕK artikli 6 nõuetele.

2.3 Töövaidluskomisjoni sõltumatus ning erapooletus

2.3.1 Töövaidluskomisjoni juhataja sõltumatus

Kommenteeritud põhiseaduses rõhutatakse, et kohtusüsteemi sõltumatus on õigusmõistmise oluline põhimõte ja selle eesmärk on tagada kohtuniku erapooletus. Ka siis, kui õigusmõistmise funktsioon on antud mõnele isikule või organile, võib nende isikute või organite otsuseid vaidlustada kohtus.²⁶⁹ Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele eelduseks

²⁶⁴ Põhiseaduse (viide 2) § 15 lg 1.

²⁶⁵ *Ibid*, § 12 lg 1 ja § 15 lg 1 lause 2.

²⁶⁶ Põhiseaduse (viide 2) §-d 15 ja 152.

²⁶⁷ V. Kõve. *Juridica*, 2005 (viide 14).

²⁶⁸ T. Annus. 2001 (viide 5), lk 131.

²⁶⁹ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 674-677.

on, et kaebust, hagi või taotlust vaataks läbi kohus, mis vastab põhiseaduse nõuetele, st mille pädevuses on õigusemõistmine ning mis on sõltumatu ja erapooletu²⁷⁰.

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu on selgitanud, et EIÕK kuues artikkel sätestab põhimõtted, millele rajanevad kohtunike ülesanded: sõltumatus ja erapooletus.²⁷¹

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R(94)12 kohtute sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta²⁷² viitab lisaks klassikalises mõttes kohtunikele ka kohtunike funktsiooni täitvatele isikutele²⁷³.

Ministrite Komitee rõhutab, et igal juhul tuleb siseriiklikus õiguses, eriti aga põhiseaduses, jõuda otsusele, keda kohtunikuks lugeda. Soovituses rõhutatakse, et kohtunike sõltumatus on eelkõige tagatud võimude lahususega, kohtunike ametissenimetamine peab olema läbipaistev ja sõltumatu ning kohtunike valikut ja karjääri otsustav võim peaks olema valitsusest ja administratsioonist sõltumatu.

C. M. Larkins selgitab, et kohtute sõltumatust on defineeritud ka kui konflikti lahendamist neutraalse kolmanda isiku poolt, keda saab pärast faktiliste asjaolude ja asjassepuutuva õiguse subsummeerimisel usaldada vaidluse lahendamiseks²⁷⁴.

Rahvusvahelises kontekstis tunnustab õigusemõistmise volitusega institutsiooni sõltumatuse ja erapooletuse tähtsust ka Euroopa Inimõiguste Kohus.²⁷⁵

E. Kergandberg selgitab, et Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peab väidetav kohtuorgan EIÕK artikli 6 nõuetele vastamiseks olema täidesaatvast võimust sõltumatu ja ka paistma sõltumatu, milleks tuleb muuhulgas arvestada tema liikmete kohalemääramise viisi, liikmete ametisoleku aega ja tagatiste olemasolu väljaspoolt tuleva surve vastu.²⁷⁶

U. Lõhmus on leidnud, et sõltumatus otsuse tegemisel eeldab kohtuniku erapooletust kohtuasja lahendamisel, mis muuhulgas tähendab, et kohtunik ei tohi saada juhiseid teistelt

²⁷⁰ *Ibid*, lk 167.

²⁷¹ Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (Consultative Council of European Judges – CCJE) arvamus 3 (2002). Võrgus <http://www.nc.ee/vfs/487/CCJE%282002%29op3.pdf>.

²⁷² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13.10.1994. a soovitus R(94)12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta. Arvutivõrgus <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=354&setlang=est#1>.

²⁷³ *Ibid*, punktid 1 ja 11.

²⁷⁴ C. M. Larkins. *Juridical Intependence and Demokratization: A. Theoretical and Conceptual Analysis*. The American Journal of Comparative Law. Vol 44, 1996, lk 608.

²⁷⁵ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.11.2007 otsus asjas nr 26986/03, Galstjan vs Armeenias.

²⁷⁶ E. Kergandberg. 1996 (viide 164), lk 57-58.

võimuorganitelt²⁷⁷. Teisisõnu on Lõhmuse sõnul oluline, et vastavaid ülesandeid täitvate isikute ametisse nimetamise viis, ametisoleku perioodi pikkus, garantiid välise surve vastu, küsimus aruandekohustuslikkusest ametikohalt kõrgemalseisvate isikute ees; oluline on, et organ ka näiks sõltumatu.²⁷⁸

T. Annus leiab, et tagamaks kohtunike erapooletust ja sõltumatust, peab rangelt järgima võimude lahususe printsiipi. Võimude lahusus on traditsiooniliselt õigusriigi printsiibi hulka arvatav põhimõte²⁷⁹.

Organisatsioonilise võimude lahususega on tihedalt seotud personaalne võimude lahusus, mis nõuab, et ühe võimuharu esindajad ei kuuluks teise võimuharu juurde²⁸⁰.

Personaalse võimude lahususe vajalikkust on Riigikohus põhjendanud järgmiselt: „Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärgi, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites“²⁸¹.

Eeltoodud seisukohti analüüsides saab väita, et töövaidluskomisjoni juhataja sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks peab töövaidluskomisjon olema täidesaatvast võimust sõltumatu ega tohi saada teistelt võimuorganitelt juhiseid õigusmõistmiseks, juhataja (ja teiste töövaidluskomisjoni liikmete) ametissenimetamine peab olema läbipaistev, karjääri ja valikut otsustav võim valitsusest sõltumatu ning ametisoleku aeg piisav, samuti peavad tal olema piisavad tagatised väljaspoolt tuleva surve vastu.

Võrreldes eeltoodud nõudeid tegeliku olukorraga, selgub, et töövaidluskomisjoni juhataja osas ei ole enamus neist nõuetest täidetud.

²⁷⁷ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 678.

²⁷⁸ U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 154.

²⁷⁹ T. Annus. 2001 (viide 5), lk 85.

²⁸⁰ E.-J. Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 67.

²⁸¹ RKPJKo 02.11.2994, RT I 1994, 80, 1377.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse kohaselt kuulub töövaidluskomisjoni koosseisu töövaidluskomisjoni juhataja.²⁸²

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt²⁸³ tagab Tööinspeksioon töövaidluskomisjoni töötingimused, sh ruumid ja tehnilise teenindamise ning kannab töövaidluskomisjoni halduskulud ja töövaidluse lahendamisega seotud kulud, sh töötajate ja tööandjate esindajatele makstavad töötasud ja lähetuskulud.

Tööinspeksiooni põhimääruse²⁸⁴ kohaselt on Tööinspeksiooni põhimääruse kohaselt on Tööinspeksioon Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Põhimääruse kohaselt on Tööinspeksiooni põhiülesandeks muuhulgas individuaalsete töövaidluste lahendamine kohtueelses töövaidlusorganismis. Põhimääruse § 9 p 10 kohaselt lahendab Tööinspeksioon individuaalseid töövaidlusi seaduses ettenähtud korras. Tööinspeksiooni üheks struktuuriüksuseks töösuhete osakond, mille ülesanneteks on muuhulgas nii kohalike inspeksioonide juhendamine töösuhete järelevalve teostamisel kui ka töövaidluskomisjonide töö koordineerimine.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt²⁸⁵ on töövaidluskomisjoni juhataja Tööinspeksiooni kohaliku tööinspeksiooni ametnik, kuid tal on keelatud teostada järelevalvet tööõigusaktide täitmise üle. Juhataja määrab ametisse ja vabastab ametist sotsiaalminister Tööinspeksiooni peadirektori ettepanekul, kes otsustab ka töövaidluskomisjoni juhataja karjääri üle.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse ja tööinspeksiooni põhimääruse võrdlemise tulemusena saab autori arvates väita, et töövaidluskomisjoni juhataja on kõige tavalisem täidesaatva võimu esindaja ehk Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni ametnik. Seega allub töövaidluskomisjoni juhataja, kellel on keelatud teostada järelevalvet tööõigusaktide täitmise üle, Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni juhatajale, kelle otseseks tööülesandeks on teostada järelevalvet tööõigusaktide täitmise üle. Töövaidluskomisjoni juhataja poolt juhitava töövaidluskomisjoni tööd koordineerib Tööinspeksiooni töösuhete osakond, mis samal ajal juhendab riiklikku järelevalvet teostavaid tööinspektoreid.

²⁸² Töövaidluskomisjoni põhimäärus. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 246. RT I 2003, 63, 422.

²⁸³ ITLS (viide 19) § 12 lg 1 ja 2.

²⁸⁴ Tööinspeksiooni põhimäärus Vastu võetud Sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega 67, jõustunud 1.02.2008. RTL 2007, 80, 1382. Viimased muudatused 18.01.2010. RTL 2010, 4, 73, § 12 p 1.

²⁸⁵ ITLS (viide 19), § 11 lg 3, lg 4.

Töövaidluskomisjoni juhataja ametisse nimetamise aega ei ole seadusega reguleeritud, puuduvad kohtunikele kui õigusemõistjatele omased konstitutsioonilised garantiid väljaspoolt tuleva surve vastu, nagu ametisse nimetamise eluaegsus, ametisse nimetamine Vabariigi Presidendi poolt ning ametist tagandamine üksnes kohtuotsusega.

Seadusest ja tööinspeksiooni põhimäärusest²⁸⁶ ei selgu, kes määrab töövaidluskomisjoni juhataja tööülesanded ja kinnitab tema ametijuhendi. Praktikast²⁸⁷ kinnitab töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendi (tema ülesanded õigusemõistmisel) Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni juht ning töövaidluskomisjoni juhataja allub kohaliku inspeksiooni juhatajale, mitte sotsiaalministrile, kes ta ametisse nimetab ja vabastab.

Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni juhataja poolt kinnitatud töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendi²⁸⁸ analüüsimise tulemusena võib väita, et täidesaatva võimu esindaja poolt on töövaidluskomisjoni juhatajale ette kirjutatud õigusemõistmise osutamine alates töövaidlusasja avalduse vastuvõtmisest kuni otsuse tegemiseni. Ühtlasi nähtub töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendist, et selle kohaselt vastutab töövaidluskomisjoni juhataja muuhulgas Tööinspeksiooni peadirektori ja selle asetäitja ning kohaliku inspeksiooni juhataja poolt antud ühekordsete ülesannete täitmise eest. Tegemist on täidesaatva võimu esindajate poolt õigusemõistmise funktsiooni täitvale isikule kohustuslike ülesannete andmisega. Kuigi töövaidluskomisjon näol peaks ITLS § 10 lg 1 kohaselt olema tegemist sõltumatu organiga, välistab eeltoodu autori arvates töövaidluskomisjoni juhataja (ja seega kogu töövaidluskomisjoni) sõltumatuse, mille tulemusena töövaidluskomisjon ka ei paista sõltumatu.

Autor leiab, et analoogselt kohtunikuga peab ka töövaidluskomisjoni juhataja olema otsuse langetamisel vaba täidesaatva võimu tahtest. Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest ei tohi täitevvõimu organid tegeleda õigusemõistmisega. Täielikult tuleks välistada olukord, kus õigusemõistmisega tegelevad isikud, kellel on riiklik järelevalvepädevus menetlusosalise üle, nagu see töövaidluskomisjonide puhul on.

²⁸⁶ Tööinspeksiooni põhimäärus (viide 282).

²⁸⁷ Vt Tööinspeksiooni kodulehel rubriigist „ametijuhendid“ töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendit.

Võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=924&>.

²⁸⁸ *Ibid.*

Siinkohal juhib autor tähelepanu veel ühele töövaidluskomisjoni juhataja sõltumatust minetavale asjaolule. Nimelt sõlmisid Eesti Ametiühingute Keskliit ja Tööinspeksioon 1998. a jaanuaris koostöökokkuleppe, mille kohaselt nad otsustasid tõhustada koostööd muuhulgas ka töösuhetest tõusetuvate probleemide lahendamisel²⁸⁹.

Võttes arvesse, et Tööinspeksioon on võtnud endale kohustuse tõhustada koostööd ametiühingutega töösuhetest tõusetuvate probleemide lahendamisel ning töövaidluskomisjoni juhataja on Tööinspeksiooni ametnik, on ta sisuliselt kohustatud lähtuma vaidluste lahendamisel eelpool toodud kokkuleppest. Viidatud kokkuleppest kuulis autor esimest korda ühes kohtuprotsessis, kus Tööinspeksiooni esindaja kinnitas, et Tööinspeksioon on sellise kokkuleppe sõlminud ja peab nimetatud kokkulepet täitma. Kokkulepet ei ole Riigi Teatajas avaldatud ning seda ei ole võimalik leida ka Tööinspeksiooni koduleheküljelt arvutivõrgus. 2002. aastal ilmunud ülevaatlikus kogumikus „Kümme aastat sotsiaaldialoogi Eestis“ sellise kokkuleppe olemasolu ei mainita²⁹⁰.

Autor leiab, et Tööinspeksiooni kui täidesaatava võimu poolt sõlmitud (avaldamata) kokkulepe võib riivata töötajate ja tööandjate õigusi ning tekitada kahtlust Tööinspeksiooni ja selle kaudu ka töövaidluskomisjoni ning selle juhataja erapooletuses.

Eelpool toodud asjaoludele tuginedes saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni juhataja sõltumatus ja erapooletus ei ole seadusega tagatud. Kuna töövaidluskomisjoni juhataja ei ole sõltumatu ning eraldatud täidesaatvast võimust, siis järelikult ei ole sõltumatu (ega paista sõltumatuna) ka töövaidluskomisjon kollegiaalse organina. Käesolevas punktis teostatud analüüsi põhjal on autori arvates võimalik järeldada, et seetõttu ei vasta töövaidluskomisjon selles osas EIÕK artikli 6 nõuetele.

2.3.2 Töövaidluskomisjoni liikme – töötajate esindaja sõltumatus

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse²⁹¹ kohaselt esitavad töötajate ameti- ja kutseliitude ühenduste (keskliitude) juhtorganid Tööinspeksioonile töövaidluskomisjoni koosseisu töötajate esindajad Tööinspeksiooni poolt määratud arvul.

²⁸⁹ K. Pärnits. Ametiühing – töötajate esindusorganisatsioon. Juridica 1998, nr 1, lk 13-20. [Edaspidi: K. Pärnits. Juridica 1998).

²⁹⁰ T. Vare, H. Taliga. Kümme aastat sotsiaaldialoogi Eestis. EAKL 2002.

²⁹¹ ITLS (viide 19) § 11 lg 5.

Sama põhimõtet kordab töövaidluskomisjoni põhimäärus, mille kohaselt võivad esindajad olla vastava ühenduse (keskliidu) liikmesorganisatsioonide liikmed.²⁹²

Töötajate ameti- ja kutseliitadena tuleb siinkohal ITLS § 11 lg 5 mõttes käsitleda ametiühinguid. Ametiühingute seaduse²⁹³ kohaselt on ametiühing iseseisev omaalgatuslik ja vabatahtlik isikute ühendus, mille eesmärgiks on töötajate töö-, teenistus- ja kutsealaste, majanduslike ning sotsiaalsete õiguste esindamine ja kaitsmine²⁹⁴.

Eelpool toodust tuleneb, et ametiühingu esindaja esindab töövaidluskomisjoni istungil töövaidluskomisjoni liikmena töötajate huve.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt²⁹⁵ võib töövaidluskomisjoni avaldusega töötaja nimel pöörduda ka töötajaid esindav ühing ehk ametiühing²⁹⁶. Sellisel juhul osalevad töövaidluskomisjoni menetluses konkreetses vaidluses samaaegselt kaks ametiühingute esindajat, neist üks poole esindajana ja teine komisjoni liikmena ehk otsuse tegijana, kusjuures mõlemad neist esindavad töötajate huve. Autori arvates seab selline olukord töövaidluskomisjoni sõltumatuse ja erapooletuse kahtluse alla.

Täiendavalt tuleb arvesse võtta, et töövaidluskomisjoni koosseisu kuuluval ja õigusmõistmisega tegeleval töötajate esindajal puuduvad mistahes õigusmõistmisega kaanevad ja sõltumatust tagavad tavapärased garantiid. Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt²⁹⁷ esitavad töötajate ameti- ja kutseliitude ühenduste (keskliitude) juhtorganid Tööinspeksioonile töövaidluskomisjoni koosseisu määratud töötajate esindajate nimekirja. Tööinspeksiooni põhimääruse kohaselt²⁹⁸ määratakse lahkunud esindaja esemele uus ühe kuu jooksul. Mistahes muud töötajate esindajate ametissenimetamist sätted puuduvad.

Lisades siia juba eelmises punktis toodud väite, et 1998. aastal Ametiühingute Keskliidu ja Tööinspeksiooni vahel sõlmitud kokkuleppe kohaselt kohustuvad pooled tõhustama koostööd töösuhetest tõusetuvate probleemide lahendamisel, on autori arvates alust kahelda töövaidluskomisjoni koosseisu kuuluva töötajate esindaja sõltumatuses ja erapooletuses.

²⁹² Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 2.

²⁹³ Ametiühingute seadus. RT I 2000, 57, 372. Viimased muudatused 29.10.2009 – RT I 2009, 54, 363. § 2 lg 1.

²⁹⁴ K. Prozes jt. (viide 24) 2000, lk 42.

²⁹⁵ ITLS (viide 19) § 14 lg 2.

²⁹⁶ K. Pärnits. Juridica 1998 (viide 289).

²⁹⁷ ITLS (viide 19) § 11 lg 5.

²⁹⁸ Tööinspeksiooni põhimäärus (viide 282) § 2 lg 4.

Täiendavalt toetab seda kahtlust asjaolu, et töötajate esindajatele maksab töövaidluskomisjoni töös osalemise aja eest tasu ja hüvitab nende lähetuskulud Tööinspeksioon²⁹⁹.

Eelpool toodud asjaoludele tuginedes saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni koosseisu kuuluva töötajate esindaja sõltumatus ja erapooletus ei ole seadusega tagatud, mistõttu ei ole sõltumatu (ega paista sõltumatuna) ka töövaidluskomisjon kollegiaalse organina.

Käesolevas punktis teostatud analüüsi põhjal on autori arvates võimalik järeldada, et seetõttu ei vasta töövaidluskomisjon selles osas EIÕK artikli 6 nõuetele.

2.3.3 Töövaidluskomisjoni liikme – tööandjate esindaja sõltumatus

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse³⁰⁰ kohaselt esitavad tööandjate keskliitude juhtorganid Tööinspeksioonile töövaidluskomisjoni koosseisu tööandjate esindajad Tööinspeksiooni poolt määratud arvul. Töövaidluskomisjoni põhimääruse³⁰¹ kohaselt kinnitatakse esindajad tööandjate ühenduste (keskliitude) juhatuste otsusega, esindajad võivad olla ühenduse (keskliidu) liikmesorganisatsiooni liikmed.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse³⁰² kohaselt kutsub töövaidluskomisjoni juhataja töötajate ja tööandjate esindajaid komisjoni tööst osa võtma võrdsel arvul. Kuigi EIRO 2010. a raporti põhjal on Eesti töövaidluskomisjonides kolm liiget, kellest kaks on loositud tööandjate ja ametiühingute nimekirjadest³⁰³, siis autori kogemuse põhjal tegelikkuses mingit loosimist ei toimu. Seega sõltub töövaidluskomisjoni juhataja suvast, kelle ta tööandja esindajana istungile kutsub. Seadus ega ka töövaidluskomisjoni põhimäärus ei kohusta juhatajat kutsuma istungitele erinevaid tööandjate esindajaid ning seega ongi praktikas välja kujunenud kindlad nn kaasistujad. Arvestades, et töövaidluskomisjoni juhatajale on komisjoni liikmete kutsumise ajaks teada, missuguse tööandja vastu esitatud avaldus tuleb arutamisele, on töövaidluskomisjoni juhatajal võimalik kutsuda istungile tööandjate esindaja, kelle veendumusi ja seisukohti ta teab, ning mõjutada sellega vaidluses tehtavat otsust.

²⁹⁹ ITLS (viide 19) § 13 lg 2.

³⁰⁰ *Ibid*, § 11 lg 5.

³⁰¹ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 2 lg 1, lg 2.

³⁰² ITLS (viide 19) § 10 lg 2.

³⁰³ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 9.

Analoogselt eelmises punktis käsitletud töötajate esindajatega on ka tööandjate esindajate töövaidluskomisjoni liikmeks nimetamist reguleerivaid sätteid minimaalselt³⁰⁴, samuti puuduvad õigusemõistjatele omased tagatised ja garantiid väljaspoolt tuleva surve vastu. ITLS § 13 lg 2 kohaselt maksab töövaidluskomisjoni töös osalemise aja eest tööandjate esindajatele töötasu ja hüvitab lähetuskulud Tööinspeksioon.

Eelpool toodud asjaoludele tuginedes saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni koosseisu kuuluva tööandjate esindaja sõltumatus ja erapooletus ei ole seadusega tagatud, mistõttu ei ole sõltumatu (ega paista sõltumatuna) ka töövaidluskomisjon kollegiaalse organina.

Käesolevas punktis teostatud analüüsi põhjal on autori arvates võimalik järeldada, et eespool toodud põhjustel ei vasta töövaidluskomisjon selles osas EIÕK artikli 6 nõuetele.

2.3.4 Töövaidluskomisjoni kui kollegiaalse organi sõltumatus ja erapooletus

EIÕK artikli 6 kohaselt peab töövaidluskomisjon (ja eriti selle juhataja) olema eraldatud ja sõltumatu täidesaatvast võimust (Tööinspeksioonist) ja menetluse pooltest, nende ametisoleku aeg peab olema küllaldane töövaidluskomisjon ning töövaidluskomisjon kollegiaalse organina peab nägema välja sõltumatu.

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud Langeborgi asjas Rootsi vastu, kus vaidlustati asjatundmatute kaasistujate osavõtt elamu- ja rendikohtust, et isegi siis, kui kaasistujad on tehniliselt võimelised küsimust arutama ja isegi siis, kui ei ole subjektiivseid põhjuseid kahelda nende aususes, on tähtis, et oleks objektiivselt tagatud erapooletuse ja sõltumatuse põhimõte³⁰⁵.

Riigikohus on asunud vahekohtu sõltumatust analüüsides seisukohale, et: „Riigihangete Ameti vahekohus teostab vaidluste lahendamisel materiaalses mõttes jurisdiktsiooni, kuid see ei ole piisav, et pidada nimetatud vahekohut sõltumatuks ja erapooletuks õigusmõistmise volitustega institutsiooniks. Nimetatud vahekohus on riigi haldusorganisatsiooni osa. /.../

³⁰⁴ ITLS (viide 19) § 11 lg 5 ja töövaidluskomisjoni põhimääruse (viide 282) § 2.

³⁰⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu teatmik. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.nc/?id=535>.

Riigihangete Ameti vahekohtu moodustamise ja liikmete nimetamise kord ei taga vahekohtu liikmete sõltumatust täidesaatvast riigivõimust³⁰⁶.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt³⁰⁷ moodustatakse töövaidluskomisjonid täidesaatva võimu, Tööinspeksiooni kohalike inspeksioonide juures. Tööinspeksioon tagab töövaidluskomisjoni töötingimused, sh ruumid ja tehnilise teenindamise ning kannab töövaidluskomisjoni halduskulud ja töövaidluse lahendamisega seotud kulud, sh töötajate ja tööandjate esindajatele makstavad töötasud ja lähetuskulud. Viidatud kinnitab, et töövaidluskomisjon ei ole täidesaatvast võimust eraldatud ja sõltumatu.

Töövaidluskomisjoni liikmete erapooletust ja sõltumatust analüüsides asus autor seisukohale, et nende sõltumatus ei ole tagatud, mistõttu ei saa olla sõltumatu ka töövaidluskomisjon kui kollegiaalne organ tervikuna. Kuna töövaidluskomisjon on riigi haldusorganisatsiooni üks osa ja kuulub täidesaatva võimu koosseisu, ei saa töövaidluskomisjon olla samaaegselt institutsionaalselt sõltumatu.

Eeltoodu põhjal võib autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjon ei vasta õigusmõistmise funktsiooni täitva organi ja ITLS § 10 lõikes 1 toodud sõltumatu organi tunnustele nin EIÕK artikli 6 nõuetele.

³⁰⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus nr 3-3-1-48-99. AS Ehitusfirma Rand & Tuulberg kassatsioonkaebus Riigihangete Ameti vahekohtu otsuse seadusevastaseks tunnistamise asjas. RT III 2000, 2, 14.

³⁰⁷ ITLS (viide 19) § 11 lg 1, § 12 lg 1 ja 2.

3. TÖÖVAIDLUSKOMISJONI MENETLUSE ÕIGUSPÄRASUS

EIÕK³⁰⁸ artikli 6 kohaselt on igal õigus oma tsiviilõiguste ja -kohustuste üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusmõistmise volitustega institutsioonis.

E. Kergandberg viitab Inimõiguste Kohtu praktikat üldistades, et tuvastamaks, kas mingi organ on kohus EIÕK kuuenda artikli mõttes, peab see vastama viiele tunnusele, muuhulgas peab vastava organi menetluskord tagama asja adekvaatse arutamise.³⁰⁹

Kõve rõhutab, et kui töövaidluskomisjoni pädevust saab pidada õigusmõistmiseks EIÕK artikli 6 tähenduses, peavad menetlused seal vastama ka selle sätte nõuetele, st õigusmõistmisel peab asja arutamine olema õiglane ja avalik ning toimuma mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusmõistmise volitustega institutsioonis.³¹⁰ Sama rõhutab ka T. Annus³¹¹.

Eeltoodut üldistades saab väita, et EÕIK kuuenda artikli nõuetele vastamiseks peab seadusandja sätestama töövaidluskomisjonis individuaalsete vaidluste lahendamiseks menetluskorra, mis tagaks vaidluse avaliku arutamise ja õiglase lahendamise.

3.1 Seaduse nõuded vaidluse töövaidluskomisjonis lahendamiseks

Põhiseaduse kohaselt³¹² sätestab töövaidluste lahendamise korra seadus. Käesoleval ajal reguleerib individuaalsete töövaidluste töövaidluskomisjonis lahendamist 1996. aastal vastu võetud individuaalse töövaidluse lahendamise seadus.³¹³

Töövaidluskomisjoni menetlust puudutav on sätestatud seaduse 3. peatükis, mis kannab nime „Töövaidluste lahendamine töövaidluskomisjonis“ ja koosneb kaheksast paragrahvist. Seaduse ülejäänud paragrahvid reguleerivad töövaidluskomisjoni moodustamist ja selle töö

³⁰⁸ EÕIK (viide 212).

³⁰⁹ E. Kergandberg. 1996 (viide 164), lk 57-58.

³¹⁰ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

³¹¹ T. Annus. 2001 (viide 5), lk 121.

³¹² Põhiseadus (viide 2) § 29.

³¹³ ITLS (viide 19).

korda, töövaidluskomisjoni otsuse tegemist, otsuse pooltele teatavaks tegemist ja täitmist, lisaks on seaduses üld- ja rakenduslikud sätted.

Seaduse kohaselt selgitab töövaidluskomisjoni juhataja istungil muuhulgas poolte vaidluse olemust ja vastavaid õigusnorme. Istungil toimub asjaosaliste selgituste ja tunnistajate ärakuulamine, dokumentide ja muude tõenditega tutvumine ning nende hindamine. Komisjonil on õigus täpsustada nõuete õiguslikku kvalifikatsiooni, kui see on vajalik poolte seaduslike õiguste ja huvide kaitseks. Nõupidamise järgselt teeb komisjon otsuse, mis peab põhinema seadusel ja olema põhjendatud. Otsus koosneb sissejuhatuses, kirjeldavast osast, komisjoni põhjendustest ja resolutsioonist ning tehakse häälteenamusega.³¹⁴

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses sätestatud töövaidluse lahendamise korda analüüsides nähtub autori arvates, et seaduses on rida puudusi, millistest olulisematest antakse järgnevalt ülevaade:

- puuduvad normid, mis reguleeriksid saabunud menetluskomplektide saatmist vastaspooltele;
- puuduvad normid tõendite lubatavuse ja väljanõudmise kohta ning normid, mis annaks töövaidluskomisjonile või selle juhatajale õiguse nõuda pooltelt tõendite esitamist;
- poolte õigused ja kohustused on reguleeritud minimaalselt, sh on reguleerimata poolte õigus tutvuda töövaidlusasja toimikuga ja saada sellest ära kirju;
- reguleerimata on töövaidluskomisjoni istungi protokollimise kord ning nõuded protokollile;
- komisjoni istungi avalikkuse kohta sätted puuduvad;
- reguleerimata on, kes ja millal otsuse allkirjastab. Puuduvad sätted reguleerimaks olukorda, kui keegi komisjoni liikmetest jääb otsuse tegemisel eriarvamusele;
- puudub menetluse lõpetamise kord. Seadus ei sätesta ka *expressis verbis* võimalust rakendada töövaidluskomisjonis vajadusel (individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses vastava regulatsiooni puudumisel) tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid;

³¹⁴ ITLS (viide 19) § 20, § 22.

- seadus ei anna töövaidluskomisjonile pädevust põhiseaduse vastase õigusakti kohaldamata jätmiseks³¹⁵.
- puudub regulatsioon Euroopa Kohtust eelotsuse küsimiseks³¹⁶;

Individuaalse töövaidluse lahendamise seadust analüüsid joudis autor järeldusele, et see ei sätesta töövaidluste lahendamiseks vajalikku korda ulatuses, mis võimaldaks isikutel oma õigusi täies osas kaitsta. Võttes arvesse, et põhiseaduse kohaselt saab töövaidluse lahendamise korda kehtestada ainult seadusega, peab individuaalse töövaidluse seadus olema autori arvates ainsaks töövaidluste lahendamise korda sätestavaks ja reguleerivaks õigusaktiks³¹⁷ ning seetõttu peab see olema piisavalt põhjalik ja üheselt mõistetav. Arvestades töövaidluste spetsiifilisust ning asjaolu, et tsiviilkohtumenetluse norme töövaidluskomisjonides ei rakendata, on individuaalse töövaidluse lahendamise seadus autori arvates pinnapealne, ei täida põhiseadusega sätestatud eesmärki ja seega ei ole seadus kooskõlas sotsiaalse riigi ühe olulise põhimõttega, mille kohaselt on riik kohustatud reguleerima töösuhteid.

3.2 Töövaidluskomisjoni põhimäärus

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt³¹⁸ määratakse töövaidluskomisjoni moodustamise ja töö kord põhimäärusega, mille kinnitab Vabariigi Valitsus.

Nimetatud sättest tuleneb, et Vabariigi Valitsusele on delegeeritud õigus ja kohustus kinnitada töövaidluskomisjoni põhimäärus, kuid nimetatud põhimäärus võib sisaldada ainult töövaidluskomisjoni moodustamise korda ja töövaidluskomisjoni töö korda. Põhimäärusega ei saa sätestada töövaidluste lahendamise korda, kuna põhiseaduse³¹⁹ kohaselt peab selle

³¹⁵ Nimetatud teemat käsitles autor lähemalt käesoleva töö punktis 2.2.1.

³¹⁶ Vt ka J. Erne. Juridica 2000 (viide 239). J. Erne selgitab, et peale Euroopa Liiduga ühinemist on kõik Eesti kohtud õigustatud Euroopa Kohtult eelotsuseid küsima, kusjuures Euroopa Kohus võib kohtuorganiks lugeda ka liikmesriigi õiguses kohtuna mittekäsitletava organi, nagu ta seda on näiteks teinud Saksa riigihangete järelevalve komisjoni puhul, mida Saksa õigus kohtuorganiks ei pea. J. Erne juhib tähelepanu, et tulenevalt ühenduse õigusest võib ainult prognoosida, millised Eesti kohtuorganid oleksid pädevad Euroopa Kohtult eelotsuseid taotlema, kuna küsimus ei ole siseriiklikult määratletav ning avaldab arvamust, et Eesti töövaidluskomisjonidega tekiks ilmselt probleeme.

³¹⁷ Analoogselt näiteks tsiviilkohtumenetluse seadustikuga.

³¹⁸ ITLS (viide 19) § 11 lg 5.

³¹⁹ Põhiseadus (viide 2) § 29 lg 6.

sätestama seadusega. Tegemist on juba põhiseaduse parlamendireservatsiooniga, mida Robert Alexy nimetab põhjendatult seadusreservatsiooni demokraatlikuks dimensiooniks³²⁰.

26.09.2003. a kinnitas Vabariigi Valitsus määrusega nr 246 töövaidluskomisjoni põhimääruse³²¹ (edaspidi põhimäärus), mille esimene peatükk sätestab töövaidluskomisjoni moodustamise korra ja teine peatükk selle töökorra.

Põhimääruse analüüsimisel selgub, et tegelikult reguleerib § 4 komisjoni istungi ettevalmistamist ja § 5 töövaidluskomisjoni istungi protokollile kehtestatud nõudeid. Põhimääruse § 6 reguleerib otsuse tegemist ja allkirjastamist, sealhulgas sätestab regulatsiooni juhuks, kui keegi töövaidluskomisjoni liikmetest jääb otsuse tegemisel eriarvamusele.

Põhiseaduse kohaselt³²² teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. I. Lillo rõhutab, et põhiseaduse § 87 punktist 6 tulenevalt on Vabariigi Valitsusel õigus anda määrusi seaduse alusel ja täitmiseks³²³. Eelpool toodust tuleneb üheselt, et täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus.

R. Narits leiab, et määrusandluse küsimus on komplitseeritud küsimus, mistõttu peab määrusandluse jaoks eksisteerima kindel volitus³²⁴.

K. Merusk rõhutab samuti, et Eesti põhiseadus on konstitueerinud seaduse reservatsiooni printsiibi, mille kohaselt administratsioonil on õigus tegutseda üksnes siis, kui seadus teda selleks volitab, teisisõnu võib administratsioon teha üksnes seda, mis on seaduse poolt lubatud³²⁵.

Riigikohus täpsustab parlamendireservatsiooni³²⁶ sisu ja selgitab, et täitevvõimule ei tohi edasi delegeerida eelkõige põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulisi otsuseid: „Seadusreservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja“³²⁷. Täidesaatvale võimule antud volituse piire hinnates on

³²⁰ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, 2001 eriväljaanne, lk 36.

³²¹ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282).

³²² Põhiseadus (viide 2) § 3 lg 1.

³²³ I. Lillo. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. Juridica, 2000, nr 10, lk 638-644.

³²⁴ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Teine täiendatud ja parandatud trükk. Tallinn, 2002, lk 77-78. [Edaspidi: R. Narits. 2002].

³²⁵ K. Merusk. 1997 (viide 8), lk 101.

³²⁶ Vt parlamendireservatsiooni kohta Truuväli jt. 2008 (viide 15), § 3 kommentaarid, lk 52.

³²⁷ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25.

Riigikohus asunud seisukohale, et „Delegatsiooninormis peab olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus“³²⁸ ning „Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda“³²⁹.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes selgitatakse, et põhiseadus³³⁰ keelab jätta täitevvõimu otsustada seda, mis on põhiseaduse seisukohalt oluline. Ühtlasi rõhutatakse, et kõrgema õiguse kehtimise prioriteedi põhimõttest tulenevalt ei saa madalama õigusega määrata kõrgema õiguse sisu, vaid madalam õigus peab olema kõrgema õigusega kooskõlas³³¹.

Õigusteadlaste ja Riigikohtu seisukohtade abil ITLS § 11 lõikes 6 sisalduvat määrusandluse volitusnormi analüüsides saab autori arvates järeldada, et volitusnormis puudub määrusandliku volituse selge eesmärk. Viidatud paragrahvi sõnastusest „Töövaidluskomisjoni moodustamise ning töö kord määratakse põhimäärusega, mille kinnitab Vabariigi Valitsus“ selgub autori arvates, et volitusnormis sisaldub vaid volituse sisu ja umbmäärane ulatus. Võimalik, et käesoleval juhul tõigi määrusandluse volitusnormis volituse eesmärgi puudumine kaasa selle, et Vabariigi Valitsus ületas töövaidluskomisjoni põhimäärust kehtestades autori arvates nii volituse sisu kui ka ulatust.

Autor on seisukohal, et Vabariigi Valitsus on rikkunud kõrgema õiguse kehtimise prioriteedi põhimõtet, kui kehtestas määrusega töövaidluste lahendamise korra, mis autori arvates pidanuks sisalduma seaduses.³³² Autori arvates pidi Vabariigi Valitsus seadusandjalt saadud volituse eesmärgi, sisu ja ulatust järgides piirduma vaid töövaidluskomisjoni töö tehnilise poole reguleerimisega.

³²⁸ RKPJKo 05.02.1998, RT I 1998, 14, 230.

³²⁹ RK 20.12.1996, RT I 1997, 4, 28.

³³⁰ Põhiseadus (viide 2) § 3 lg 1 esimene lause.

³³¹ Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 53 ja 57. I peatüki kommentaaride autorid K. Merusk, T. Annus, M. Ernits, H. Lindpere, L. Madise.

³³² Autor peab silmas põhimääruse § 4 (töövaidluskomisjoni istungi ettevalmistamine), § 5 (istung protokollile kehtestatud nõuded) ja § 6 (töövaidluskomisjoni otsuse tegemine ja allkirjastamine, sealhulgas sätestab § 6 regulatsiooni juhuks, kui keegi töövaidluskomisjoni liikmetest jääb otsuse tegemisel eriarvamusele).

Analüüsid individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses ja põhimääruses sätestatud koosmõjus, nähtub, et põhimäärus³³³ reguleerib töövaidluste lahendamise korda, mida põhiseaduse³³⁴ kohaselt võib teha ainult seadusega. Eeltoodust lähtuvalt saab asuda seisukohale, et seadusandja on jätnud nõutavas ulatuses täitmata põhiseadusest tuleneva kohustuse töövaidluste lahendamise korra kehtestamiseks seadusega, mille tõttu täidesaatev võim on püüdnud seadusandja tegemata jätmist parandada ise määrusega, omamata selleks vastavasisulist volitust.

Eeltoodust saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni põhimääruse §-d 4-6 reguleerivad töövaidluste lahendamise korda, mida põhiseaduse § 29 lg 6 kohaselt võib sätestada ainult seadusega. Seega on Vabariigi Valitsuse määrusega nr 246 kinnitatud töövaidluskomisjoni põhimääruse §-d 4-6 autori arvates põhiseaduse § 3 lg 1 ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse § 11 lõikega 6 vastuolus.

3.3 Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord

3.3.1 Asjaajamise korra õiguslik olemus

Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud töövaidluskomisjoni põhimäärus³³⁵ sätestab, et töövaidluse lahendamisega seotud asjaajamine toimub vastavalt töövaidluskomisjoni asjaajamise korrale.

Viidatud töövaidluskomisjoni asjaajamise kord ei ole kättesaadav Riigi Teataja andmebaasis ega Tööinspektsiooni kodulehel, samuti arvutivõrgus teostatud sõnalise otsingu abil.

Tööinspektsioonile esitatud palve alusel väljastati autorile Tööinspektsiooni peadirektori 29.01.2008. a käskkirjaga 1-02/3 kehtestatud „Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord“³³⁶ (edaspidi nimetatud asjaajamise kord).

Nimetatud korras puudub märge volitusnormile, mille alusel Tööinspektsiooni peadirektor selle kehtestas.

³³³ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 4-6.

³³⁴ Põhiseadus (viide 2) § 29 lg 6.

³³⁵ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 7.

³³⁶ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord. Kehtestatud Tööinspektsiooni peadirektori 29.01.2008. a käskkirjaga 1-02/3. Avaldamata.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse³³⁷ ja Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga 1-02/3 kehtestatud töövaidluskomisjoni asjaajamise korra analüüsimise ja võrdlemise tulemusel on autori arvates võimalik väita, et viidatud asjaajamise kord on antud volitusnormita.

Nimelt sätestab töövaidluskomisjoni põhimääruse p 7, et töövaidluse lahendamise seotud asjaajamine toimub vastavalt töövaidluskomisjoni asjaajamise korrale. Määruse §-s 7 puudub volitusnorm. Arvestades asjaolu, et Vabariigi Valitsus ei ole määruse §-s 7 volitusnormi kehtestanud, saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni asjaajamise korra pidi kehtestama Vabariigi Valitsus ise.

Faktiliselt on töövaidluskomisjoni asjaajamise korra kehtestanud Tööinspektsiooni peadirektor. Sisuliselt on tekkinud olukord, kus (autori arvates) Vabariigi Valitsuse pädevusse kuuluv küsimus on regulatsiooni kehtestanud inspektsiooni juht.

Demokraatlikule õigusriigile on autori arvates tõsiseks ohuks ka asjaolu, et Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatud asjaajamise kord ei ole avalikult kättesaadav. Asjaajamise kord sisaldab endas individuaalse töövaidluse lahendamise korda, sh avalduse vastuvõtmist, poolte ja töövaidluskomisjoni juhataja õigusi, istungi edasilükkamist ning otsuse tegemist, st töövaidluse lahendamise menetluskorda. Viidatud sätted peaksid autori arvates sisalduma seaduses ja olema seega töövaidluse pooltele teada ning kättesaadavad. Käesoleval ajal sisalduvad viidatud individuaalse töövaidluse lahendamise menetlusreeglid volitusnormita ja avaldamata aktis, seega on sisuliselt tegemist „salajase õigusega“³³⁸, mis rikub nii õiguskindluse kui õigusselguse põhimõtet ja seega on vastusolus põhiseadusega.³³⁹

Eeltoodust tulenevalt saab autori arvates järeldada, et Tööinspektsiooni peadirektori 29.01.2008. a käskkirjaga 1-02/3 kehtestatud „Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord“ on antud volitusnormita ja sisaldab vaidluse lahendamise menetluskorda, mis peaks sisalduma individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses. Ühtlasi on tegemist avaldamata aktiga. Analüüsi tulemusena saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni asjaajamise kord on vastuolus PS §-dega 3 ja 10 ning 29 lõikega 6, ITLS § 11 lõikega 6 ja töövaidluskomisjoni põhimääruse § 7 lõikega 1.

³³⁷ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 7.

³³⁸ „Salajase õiguse“ kohta loe lähemalt Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 122.

³³⁹ Põhiseadus (viide 2) § 3, § 10.

3.3.2 Asjaajamise korra sisu

Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord koosneb 9-st punktist (koos alapunktidega).

Asjaajamise korra analüüsimise tulemusel³⁴⁰ saab autori arvates väita, et see reguleerib faktiliselt individuaalse töövaidluse töövaidluskomisjonis lahendamise korda, mis põhiseaduse³⁴¹ kohaselt peaks olema reguleeritud seadusega. Autor peab silmas järgmisi sätteid:

- punkt 3 reguleerib töövaidluskomisjonile esitatud avalduse vastuvõtmist, sealhulgas sätestab menetluse juhuks, kui avaldus esitatakse digitaalselt, kuid digiallkirjata; kui avalduse juures puuduvad lisad; kui avaldus ei vasta ITLS § 14 lg 3 nõuetele; kui selguvad seaduses³⁴² sätestatud menetluse lõpetamise asjaolud. Kõigil neil juhtudel peab töövaidluskomisjoni juhataja võtma ühendust avalduse esitajaga ning paluma avaldust täiendada või teatama avaldajale menetluse lõpetamisest;
- punkt 4 reguleerib istungi ettevalmistamist, sh annab töövaidluskomisjoni juhatajale õiguse nõuda avaldaja vastaspoolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. Punkti 4 alusel vaatab juhataja läbi taotluse istungi edasilükkamiseks ja otsustab selle rahuldamise või rahuldamata jätmise ning teavitab oma otsusest pooli;
- punkt 5 reguleerib poolte õigust töövaidlusasja toimikuga tutvumiseks ja sellest ärakirjade saamiseks;
- punktis 6 on sätestatud töövaidluskomisjoni istungi toimumise koht;
- punkt 7 reguleerib istungi protokollimise korda, protokollile vastuväidete esitamist ja protokollile parandamist, samuti annab pooltele õiguse protokolliga tutvumiseks;
- punkt 8 sätestab töövaidluskomisjoni otsuse teatavakstegemise menetluse ja punkt 9 reguleerib otsusele jõustumismärke väljastamist.

Töövaidluskomisjoni asjaajamise korra analüüsimise tulemusena on võimalik järeldada, et asjaajamise kord sisaldab individuaalse töövaidluse töövaidluskomisjonis lahendamise

³⁴⁰ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) punktid 3-9.

³⁴¹ Põhiseadus (viide 2) 29 lg 6.

³⁴² ITLS (viide 19) § 15 lg 1.

menetlust ehk põhiseaduse³⁴³ mõttes töövaidluse lahendamise korda, mis peab autori arvates olema kehtestatud seaduse, mitte avaldamata käskkirjaga.

Autor peab ka siinkohal vajalikuks korrata eelmises punktis tehtud järeldust, et asjaajamise korra näol on tegemist nn „salajase“ ehk avaldamata õigusega. Tööinspekttsiooni peadirektori poolt kinnitatud töövaidluskomisjoni asjaajamise kord annab töövaidluskomisjoni juhatajale, kes on samaaegselt Tööinspekttsiooni ametnik, töövaidluse lahendamisel seadusest erinevaid õigusi. Ühtlasi annab asjaajamise kord ka pooltele menetlusõigusi, mida neil ei ole võimalik realiseerida, kuna menetluse pooled ei saa olla nende õiguste olemasolust teadlikud.³⁴⁴

Eeltoodud asjaolud lubavad autori arvates väita, et menetlus töövaidluskomisjonis ei ole läbipaistev ning ei anna töövaidluse pooltele menetluses tõhusat kaitset.

Lisaks soovib autor juhtida tähelepanu, et avaldamata töövaidluskomisjoni asjaajamise kord sisaldab nõudeid, mis ei tulene seadusest või on otseselt seadusega vastuolus. Autor toob järgnevalt mõned vastavasisulised näited.

3.4 Töövaidluskomisjoni menetlust reguleerivate õigusaktide vastuolud

3.4.1 Vastuolud töövaidlusavalduse esitamise osas

Töövaidlusavalduse esitamist ja sellele esitatavaid nõudeid reguleerivad ITLS §-d 14-15 ja Tööinspekttsiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatud TVK asjaajamise korra punkt 3.

Seaduse³⁴⁵ kohaselt esitatakse avaldus töötaja töökohajärgsele töövaidluskomisjonile. Kui töötaja töökoht on määratud erinevate piirkondadega, esitatakse avaldus tööandja asukohajärgsele töövaidluskomisjonile. Töövaidluskomisjoni asjaajamise korra³⁴⁶ kohaselt võtavad maakonnas, kus töövaidluskomisjoni ei asu, avaldusi vastu tööinspektor ja tööinspektor-jurist, neile ettenähtud vastuvõtuaegadel.

³⁴³ Põhiseadus (viide 2) § 29 lg 6.

³⁴⁴ Autor peab silmas näiteks poole õigust tutvuda protokolliga, esitada protokollile vastuväiteid ja nõuda protokollide parandamist.

³⁴⁵ ITLS (viide 19) § 14 lg 1¹.

³⁴⁶ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) punkt 3.10.

Seaduse ja asjaajamise korra võrdlemisel võib väita, et kord annab töövaidlusavalduse esitamiseks seadusest erineva võimaluse. Kui üldiselt väidetakse, et töövaidluskomisjon on sõltumatu ja Tööinspeksioonist kui täidesaatva võimu esindajast eraldiseisev, siis asjaajamise korra punktist 3.10 nähtub, et teatud juhtudel võtab töövaidlusavalduse vastu tööinspektor või tööinspektor-jurist, kes on täidesaatva võimu esindajad. Sellist võimalust seaduses sätestatud ei ole.

Viidatu võib omada tähtsust vaidluses, kas avaldaja esitas töövaidlusasja töövaidluskomisjonile seaduses sätestatud tähtajal või on avalduse esitamiseks seadusega antud tähtaeg möödunud. Ühtlasi on autor seisukohal, et töövaidlusasja avalduse esitamine töövaidluskomisjoni asemel riiklikku sundi kohaldavale tööinspektorile või tööinspektor-juristile, kes ei kuulu töövaidluskomisjoni koosseisu, on vastuolus seaduses sätestatuga³⁴⁷ ning seab kahtluse alla töövaidlusasja menetluse läbipaistvuse ja töövaidluskomisjoni sõltumatuse.

3.4.2 Vastuolud avaldusele kehtestatud nõuete ja menetluse lõpetamise aluste osas

Seadusega on töövaidlusavaldusele kehtestatud kirjalik vorminõue ning see tuleb töövaidluskomisjonile esitada kahes eksemplaris. Avaldusele tuleb lisada dokumentaalsed tõendid, mis on avalduses lisana märgitud. Töövaidluskomisjon otsustab asja menetlusse võtmise kolme tööpäeva jooksul pärast kirjaliku avalduse esitamist töövaidluskomisjonile.³⁴⁸

ITLS § 15 reguleerib avalduse vastuvõtmisest keeldumist ja asja menetluse lõpetamist, kuid puudub regulatsioon menetluse lõpetamise ja sellest avaldaja teavitamise kohta, samuti ei selgu, kas avaldaja saab menetluse lõpetamist vaidlustada.

Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord³⁴⁹ sätestab, et digitaallkirjaga digitaalselt saadetud dokumendi saabumisel teavitatakse saatjat vajadusest esitada dokument digitaallkirjaga või kirjalikult. Punkti 3.5 kohaselt registreeritakse ka lisadeta saabunud avaldus, kusjuures avaldajat teavitatakse vajadusest esitada puuduvad lisad. Korra p 3.8 kohaselt ei ole avalduse vorminõuetele mittevastavus aluseks avalduse vastuvõtmata jätmiseks ja menetluse

³⁴⁷ ITLS (viide 19) § 14 lg 1¹.

³⁴⁸ *Ibid*, § 14 lg 1¹, lg 2, lg 4; § 14 lg 1.

³⁴⁹ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) punkt 3.4.

lõpetamiseks. Korra p 3.10 kohaselt lõpetab töövaidluskomisjoni juhataja seaduses³⁵⁰ sätestatud alusel menetluse ja teatab sellest avaldajale kirjalikult.

Seaduse ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korra võrdlemisel saab järeldada, et:

- seadus³⁵¹ sätestab töövaidluskomisjonile esitatavale avalduse kirjaliku vormi nõude. Samas kohustab asjaajamise kord³⁵² töövaidluskomisjoni menetlusse võtma ka neid vaidlusi, mis ei vasta seaduses sätestatud vorminõudele, st ei ole kirjalikus vormis;

- asjaajamise kord reguleerib töövaidlusavalduse menetlusse võtmist seadusest erinevalt. Seadus ei reguleeri, mida teha, kui töövaidluskomisjonile saabub digitaalselt saadetud dokument, mis on digitaalallkirjata. Samuti ei reguleeri seadus olukorda, kus avalduse juures lisad puuduvad. Asjaajamise kord kohustab töövaidluskomisjoni juhatajat digitaalallkirjata digitaalselt saadetud dokumendi saabumisel teavitatama saatjat vajadusest esitada dokument digitaalallkirjaga või kirjalikult³⁵³;

- seadus³⁵⁴ reguleerib avalduse vastuvõtmisest keeldumist ja asja menetluse lõpetamist, kuid puudub regulatsioon menetluse lõpetamise, selle vormi (kirjalik või suuline) ja sellest avaldaja teavitamise kohta, samuti ei selgu, kas avaldaja saab menetluse lõpetamist vaidlustada. ITLS § 15 analüüsimise tulemusena nähtub, et menetluse lõpetamise õigus on antud töövaidluskomisjonile kui kollegiaalsele organile. Samas asjaajamise korra kohaselt³⁵⁵ lõpetab töövaidluskomisjoni juhataja ITLS § 15 lõikes 1 sätestatud alusel menetluse (ainuisikuliselt) ja teatab sellest avaldajale kirjalikult;

- ITLS § 15 lõike 1 alusel menetluse lõpetamise kord seaduses puudub. Vastav kord sisaldub töövaidluskomisjoni asjaajamise korras. Samas puuduvad nii individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses, töövaidluskomisjoni põhimääruses kui ka töövaidluskomisjoni asjaajamiskorras reeglid menetluse lõpetamiseks ITLS § 15 lg 2 alusel, samuti puudub menetluse lõpetamise vorm ja kord.

Eeltoodust saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjonile esitatavale avaldusele kehtestatud nõuete ja töövaidlusasja menetluse lõpetamise osas sisaldab asjaajamise kord regulatsioone, mida seaduses ei ole.

³⁵⁰ ITLS (viide 19) § 15 lg 1 alusel.

³⁵¹ *Ibid*, § 14 lõiked 1 ja 1¹.

³⁵² Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) p 3.8.

³⁵³ *Ibid*, p 3.4.

³⁵⁴ ITLS (viide 19) § 15 lõiked 1 ja 2.

³⁵⁵ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) p 3.10.

Autori arvates järeldeb sellest, et asjaajamise kord sisaldab individuaalse töövaidluse menetluskorda, mis põhiseaduse³⁵⁶ kohaselt peab olema sätestatud seadusega. Asjaajamise kord sisaldab menetlusreegleid, mis on individuaalse töövaidluse lahendamise seadusega vastuolus. Ühtlasi saab väita, et individuaalse töövaidluse lahendamise seadus sätestab küll töövaidlusasja menetluse lõpetamise alused, kuid seaduses puudub menetluse lõpetamise kord ja vorm ning poolte õigused menetluse lõpetamise otsust vaidlustada, seega ei sätesta ITLS töövaidluste lahendamise korda ulatuses, mis annaks pooltele oma õiguste kaitseks tõhusa menetluse.

3.4.3 Vastuolud töövaidluskomisjoni istungi ettevalmistamise osas

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt³⁵⁷ selgitab komisjoni juhataja istungit ette valmistades muuhulgas välja töövaidluse asjaolud, määrab istungi toimumise aja ja koha ning määrab tähtaja, mille jooksul isik, kelle vastu on nõue esitatud, teatab kirjalikult, kas ta tunnustab või ei tunnusta avaldaja nõuet, ning koos tõenditega põhjendab seda. Lisaks sätestab seadus³⁵⁸ komisjoni juhataja kohustuse kutsuda istungile võrdsel arvul töötajate ja tööandjate esindajaid.

Töövaidluskomisjoni põhimäärus³⁵⁹ reguleerib komisjoni liikmetele istungi kohta kutse saatmist ning liikmepoolset teatamiskohustust juhul, kui ta ei saa istungile tulla.

Töövaidluskomisjoni asjaajamise korra punkt 4 reguleerib istungi ettevalmistamist ja koosneb 15-st alapunktist. Asjaajamise korra³⁶⁰ kohaselt vaatab juhataja läbi taotluse istungi edasilükkamiseks, otsustab selle rahuldamise või rahuldamata jätmise ning korraldab vaidlevate poolte otsusest kirjaliku teavitamise.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses, töövaidluskomisjoni põhimääruses ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korras istungi ettevalmistamist reguleerivate sätete analüüsimise ja võrdlemise tulemusena nähtub, et:

- Seadus ei reguleeri, kuidas ja millise tähtaja jooksul peab töövaidluskomisjon (või selle juhataja) avalduse koos sellele lisatud tõenditega vastaspoolele kätte toimetama;

³⁵⁶ Põhiseadus (viide 2) § 29 lg 6.

³⁵⁷ ITLS (viide 19) § 17.

³⁵⁸ *Ibid*, § 10 lg 2.

³⁵⁹ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 4 pealkirjaga komisjoni istungi ettevalmistamine.

³⁶⁰ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) punkt 4.1 alapunkt 6.

- asjaajamise kord³⁶¹ sisaldab menetlusreegleid, mida seaduses ja töövaidluskomisjoni põhimääruses ei ole. Asjaajamise korra punkt 4.1 alapunkt 2 kohaselt nõuab töövaidluskomisjoni juhataja avaldaja taotluse alusel teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. Sellist õigust seadus juhatajale ei anna;
- individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses istungi edasilükkamise ja selle otsustamise menetlust reguleeritud ei ole. Kaudselt reguleerib olukorda ITLS § 18 lg 2, mille kohaselt lükatakse vaidluse lahendamine edasi, kui pool ei ilmu istungile mõjuval põhjusel. Seaduse sõnastusest võib autori arvates järeldada, et istungi edasilükkamise otsustab töövaidluskomisjon kollegiaalse organina istungil. Seadusest ei nähtu, et istungi edasilükkamise või edasilükkamise taotluse rahuldamata jätmise otsuse saaks teha juhataja ainuisikuliselt. Asjaajamise korra³⁶² kohaselt vaatab juhataja (*ainuisikuliselt, autori märkus*) läbi taotluse istungi edasilükkamiseks, otsustab selle rahuldamise või rahuldamata jätmise ning korraldab oma otsusest vaidlevate poolte kirjaliku teavitamise.

Eelpool toodud analüüsi ja võrdluse põhjal saab autori arvates järeldada, et Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga kehtestatud töövaidluskomisjoni asjaajamise kord sisaldab individuaalse töövaidluse lahendamise menetlusreegleid, st põhiseaduse³⁶³ mõttes töövaidluse lahendamise korda, mis peab autori arvates olema kehtestatud seadusega.

3.4.4 Vastuolud istungi protokollimise osas

Töövaidluskomisjoni istungi protokollimist reguleerib ITLS § 21, mis sätestab lakooniliselt, et töövaidluskomisjoni istung protokollitakse. Selle vormi ja protokollimisele ning protokollisule seatud nõudeid seadus ei reguleeri. Samuti ei reguleeri individuaalse töövaidluse lahendamise seadus protokolliga tutvumise korda ning olukorda, kui pool esitab protokollile vastuväite.

Töövaidluskomisjoni põhimääruses³⁶⁴ reguleerib istungi protokollimist § 5. Selle kohaselt märgitakse protokollis muuhulgas töövaidluse poolte avaldused ja taotlused, andmed töövaidluse pooltele selgitatud õiguste ja kohustuste kohta, töövaidluse poolte ja tunnistajate

³⁶¹ Asjaajamise kord (viide 336) punkt 4.

³⁶² Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) punkt 4.1 alapunkt 6.

³⁶³ Põhiseadus (viide 2) § 29 lg 6.

³⁶⁴ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282).

ütluste ja seletuste põhiline sisu, andmed komisjoni liikmetel tekkinud lahkavuste kohta jms.

Töövaidluskomisjoni asjaajamise korra³⁶⁵ punkt 7 reguleerib protokollimist täiendavalt, sh sätestab, et protokoll koostatakse käsikirjaliselt või digitaalselt, punkti 7.3 kohaselt on vaidlevatel pooltel õigus protokolliga tutvuda, punkt 7.2 reguleerib protokollile vastuväite esitamist ja paranduste tegemist ning sätestab nõude, mille kohaselt vastuväide, millega töövaidluskomisjon ei nõustu, tuleb esitada kirjalikult ja lisada protokollile.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse, põhimääruse ja asjaajamiskorra võrdlemisel selgub, et sisuliselt reguleerivad nii määrus kui kord töövaidluse lahendamise korda, mis põhiseaduse kohaselt peab olema sätestatud seadusega. Sealjuures sisaldab asjaajamise kord poolte õigusi, mis seaduses ja määrukses ei sisaldu, sh õigus tutvuda protokolliga ja õigus esitada protokollile vastuväide. Arvestades, et käskkirjaga kinnitatud asjaajamise korda ei ole avaldatud, võib eeldada, et paljud töövaidluse pooled ei ole sellisest õigusest teadlikud.

3.4.5 Vastuolud avaldaja ja vastaspoole menetlusõiguste osas

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt³⁶⁶ on avaldajal õigus taotleda, et töövaidluskomisjon kuulaks ära tunnistajad ning nõuaks teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. ITLS § 15 lg 3 annab avaldajale õiguse taotleda asja uuesti menetlusse võtmist ja menetluse uuendamist, kui töövaidluskomisjon lõpetas menetluse § 15 lg 2 punkti 2 alusel³⁶⁷. Samast paragrahvist tuleneb järelikult avaldaja õigus esitada põhjendatud taotlus asja arutamise edasilükkamiseks. Lisaks on avaldajal õigus taotleda töövaidlusasja läbivaatamist ühest kuust pikema tähtaja jooksul, esitada komisjoniliikme vastu taandust, õigus kirjalikus avalduses esitatud nõudeid istungil täiendada ja esitada täiendavaid dokumentaalseid tõendeid, esitatud nõuetest osaliselt või täielikult loobuda³⁶⁸.

Avaldaja vastaspoolel ehk isikul, kelle vastu on nõue esitatud, on õigus taotleda töövaidlusasja läbivaatamist ühest kuust pikema tähtaja jooksul, esitada komisjoniliikme

³⁶⁵ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336).

³⁶⁶ ITLS (viide 19) § 14.

³⁶⁷ *Ibid*, § 15 lg 2 p 2 - avaldaja ei ilmu töövaidluskomisjoni istungile ega ole esitanud põhjendatud taotlust asja arutamise edasilükkamiseks.

³⁶⁸ *Ibid*, §-d 16 lg 3, 19 lg 2, 20 lg 2, 20 lg 2¹.

vastu taandust, esitada täiendavaid dokumentaalseid tõendeid³⁶⁹. Töövaidluskomisjoni põhimäärus avaldaja ja vastaspoole õigusi töövaidluse lahendamisel ei sisalda.

Töövaidluskomisjoni asjaajamise korra kohaselt³⁷⁰ võib sekretär panna avaldaja soovil töövaidlusasja avalduse eksemplarile saabumise kuupäeva märke. Korra punkt 5.2 kohaselt võimaldatakse vaidlevatele pooltele ning nende esindajatele tutvuda töövaidlusasja toimiku materjalidega ja saada menetluskokumentidest ära kirju. Korra punkt 7.2 kohaselt tehakse protokolliga parandused asjaomase isiku vastuväite alusel, kui töövaidluskomisjon sellega nõustub. Vastuväide, millega töövaidluskomisjon ei nõustu, esitatakse kirjalikult ja lisatakse toimikusse. Punkti 7.3 kohaselt on vaidlevatel pooltel õigus protokolliga tutvuda.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse, põhimääruse ja asjaajamise korra võrdlemisel selgub, et käskkirjaga kinnitatud asjaajamise kord sisaldab poolte õigusi, mida seadus pooltele ei anna, sh:

- õigus tutvuda töövaidlusasja toimikuga ja saada toimiku materjalidest ära kirju;
- õigus esitada protokollile vastuväiteid. Ühtlasi reguleerib asjaajamise kord vastuväite alusel protokolliga parandamist;
- õigus protokolliga tutvuda.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse, töövaidluskomisjoni põhimääruse ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korra analüüsimise ja võrdlemise tulemusena saab väita, et asjaajamise korras sätestatud poolte õigused on töövaidluse lahendamisega kaasnevad menetlusõigused, mis peavad autori arvates sisalduma individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses, mitte avaldamata ja autori arvates volitusnormita kehtestatud Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjas. Arvestades, et käskkirjaga kinnitatud asjaajamise korda ei ole avaldatud ning see ei ole ka avalikult kättesaadav, võib eeldada, et paljud töövaidluse pooled ei ole sellistest õigustest teadlikud, mis omakorda tekitab kahtluse töövaidluskomisjoni menetluse läbipaistvuses.

3.4.6 Vastuolud komisjoni juhataja õiguste ja kohustuste osas

Töövaidluskomisjoni juhataja õiguste ja kohustuste tuvastamine on keeruline. Nimelt sätestab individuaalse töövaidluse lahendamise seadus valdavalt töövaidluskomisjoni õigused ja

³⁶⁹ *Ibid*, §-d 16 lg 3, 19 lg 2, 20 lg 3.

³⁷⁰ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) p 3.6.

kohustused, millest võib järeldada, et tegemist on komisjonile kui kollegiaalsele organile antud õigusega. Samas on mõnedes paragrahvides viidatud töövaidluskomisjoni kohustustusele, kuid sätte sisust tuleneb, et reaalselt täidab viidatud kohustuse töövaidluskomisjoni juhataja ainuisikuliselt³⁷¹.

Kuna töövaidluskomisjoni juhatajal on pooltega võrreldes palju õigusi ja kohustusi, teeb autor valiku ja käsitleb järgnevalt vaid neid töövaidluskomisjoni juhataja õigusi ja kohustusi, mis on seaduses, põhimääruses ja asjaajamise korras omavahel vastuolus.

Seadus³⁷² annab alused, mil töövaidluskomisjon keeldub avalduse menetlusse võtmisest või lõpetab asja menetluse. Seaduse kohaselt teeb vastava otsuse töövaidluskomisjon n-ö kollegiaalse organina. Seadus ei sätesta, millise aja jooksul ja millises vormis avaldajale keeldumisest või menetluse lõpetamisest teatatakse. Asjaajamise korra³⁷³ kohaselt lõpetab juhataja menetluse ainuisikuliselt ja teatab sellest avaldajale kirjalikult.

Seadus ei reguleeri puudustega avalduse tagastamist ega anna töövaidluskomisjoni juhatajale õigust nõuda avaldajalt lisade esitamist või avalduse täiendamist. Samas asjaajamise korra kohaselt³⁷⁴ lisadeta avaldus registreeritakse, kuid avaldajat teavitatakse vajadusest lisad esitada; seaduse³⁷⁵ nõuetele mittevastava avalduse saamise korral teatab juhataja sellest avaldajale kirjalikult ja palub avaldust täiendada.

Seaduse³⁷⁶ kohaselt selgitab juhataja välja töövaidluse asjaolud ning tal on õigus neid kontrollida tööandja juures. Seadus ei anna juhatajale õigust nõuda teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. Asjaajamise korra kohaselt³⁷⁷ peab juhataja kontrollima, kas avaldaja nõue on dokumentaalselt tõendatud, ühtlasi on juhatajal õigus nõuda avaldaja taotluse alusel teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist.

³⁷¹ Vaata näiteks ITLS § 14 lg 1, mille kohaselt otsustab töövaidluskomisjon asja menetlusse võtmise avalduse laekumisest kolme tööpäeva jooksul. Kuna töövaidluskomisjon selle klassikalises kolmeliikmelises koosseisus tuleb kokku töövaidluskomisjoni istungiks, teeb tõenäoliselt otsuse asja menetlusse võtmise kohta töövaidluskomisjoni juhataja ainuisikuliselt. Sama ITLS § 15.

³⁷² ITLS (viide 19) § 15 lg 1.

³⁷³ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) p 3.10.

³⁷⁴ *Ibid*, p 3.5.

³⁷⁵ ITLS (viide 19) § 14 lg 3.

³⁷⁶ *Ibid*, § 17.

³⁷⁷ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) p 4.1 alapunkt 1 ja 2.

Seadus ei sätesta töövaidlusasja edasilükkamiseks taotluse esitamise korda ning seadusest ei selgu üheselt mõistetavalt, kes on pädev otsustama istungi edasilükkamise üle. Individuealse töövaidluse lahendamise seadus³⁷⁸ reguleerib poolte osavõttu töövaidluse läbivaatamisest ning sätestab, et kui üks pooltest ei ilmu istungile mõjuval põhjusel, lükatakse istung edasi. Kuna viidatud säte on töövaidluse sisulise läbivaatamise paragrahvis, võib sellest järeldada, et edasilükkamistaotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsustab töövaidluskomisjon kollegiaalselt. Asjaajamise korra³⁷⁹ kohaselt vaatab istungi edasilükkamise taotluse läbi ja teeb selles osas otsuse töövaidluskomisjoni juhataja ainuisikuliselt.

Analüüsitud individuealse töövaidluse lahendamise seaduse ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korra võrdlemise tulemusena võib väita, et asjaajamise kord sisaldab endas töövaidlusasja menetlemise reegleid ehk põhiseaduse mõttes töövaidluse lahendamise korda, mis peaks olema sätestatud seadusega. Ka siinkohal peab autor tõdema, et üldsuse jaoks avaldamata töövaidluskomisjoni asjaajamiskorraga juhatajale antud õigused tekitavad kahtluse töövaidluskomisjonis toimuva menetluse sõltumatuses ja õiguspärasus ning tõstatavad küsimuse töövaidluskomisjoni menetluse läbipaistvusest.

3.4.7 Vastuolud otsuse tegemise osas

Individuealse töövaidluse lahendamise seaduse³⁸⁰ kohaselt teeb töövaidluskomisjon otsuse häälteenamusega, kusjuures hääletamise järjekord ei ole seadusega määratud. Komisjoni liikmel (sh komisjoni juhatajal) on õigus eriarvamusele, kuid puudub selle vormistamise kord. Puudub regulatsioon, kes peaks töövaidluskomisjoni otsuse allkirjastama.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse³⁸¹ kohaselt hääletab juhataja otsuse tegemisel viimasena. Põhimäärus keelab jääda komisjoni liikmel erapooletuks (seaduses vastav keeld puudub), eriarvamusele jäänud komisjoni liikme eriarvamus lisatakse otsusele, komisjoni otsusele kirjutavad alla juhataja ja komisjoni liikmed, seaduses sätestatud juhtudel allkirjastab otsuse juhataja ainuisikuliselt.

Seaduse ja määruse võrdlemisel selgub, et nii seadus kui määrus reguleerivad otsuse tegemist. Seejuures sisaldab määrus regulatsioone, mis dubleerivad seadust või on seadusest erinevad. Autor peab silmas:

³⁷⁸ ITLS (viide 19) § 18 lg 2.

³⁷⁹ Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord (viide 336) punkt 4.1 alapunkt 6.

³⁸⁰ ITLS (viide 19) § 22.

³⁸¹ Töövaidluskomisjoni põhimäärus (viide 282) § 6.

- seadusega ei ole hääletamise järjekord määratud, põhimääruse kohaselt hääletab juhataja viimasena;
- seaduse kohaselt on komisjoni liikmel otsustamisel õigus eriarvamusele, kuid selle vormistamise regulatsiooni seadus ei sätesta. Põhimäärus reguleerib eriarvamusele jäänud komisjoni liikme eriarvamuse otsusele lisamist;
- seadus ei keela komisjoni liiget jäämast otsustamisel eriarvamusele, põhimäärus keelab;
- seaduses puudub regulatsioon osas, kes peaks töövaidluskomisjoni otsuse allkirjastama, põhimääruse kohaselt kirjutavad otsusele alla kõik komisjoni liikmed, seaduses sätestatud juhtudel allkirjastab otsuse ainuisikuliselt juhataja.

Käesolevas punktis teostatud analüüsi ja võrdluse tulemusel saab väita, et töövaidluskomisjoni põhimäärus sisaldab endas töövaidluse lahendamise, sh otsuse tegemise menetlusreegleid, mis autori arvates peaks põhiseaduse³⁸² kohaselt sisalduma individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses. Ühtlasi ei pea autor põhjendatuks menetlusreeglite killustamist erineva õigusjõuga õigusaktide vahel, kuna see rikub õiguskindluse³⁸³ põhimõtet.

Käesoleva töö teises peatükis analüüsis autor töövaidluskomisjoni olemust ja jõudis järeldusele, et kuigi töövaidluskomisjonile on seadusega antud õigusmõistmise volitus, puudub töövaidluskomisjonil õigus teostada põhiseaduslikku järelevalvet, mistõttu õigusmõistmise pädevus on vaid osaline. Autor leidis, et nii töövaidluskomisjoni liikmed kui töövaidluskomisjon kollegiaalse organina ei ole ega näi sõltumatud ja erapooletud.

Käesolevas peatükis jõudis autor järeldusele, et individuaalsete töövaidluste lahendamise kord ei taga töövaidluskomisjonile tõhusat arutamist, kuna töövaidluste lahendamise kord on killustatud kolme erineva jõuga akti vahel. Samuti jõudis autor järeldusele, et töövaidluste lahendamise kord on osaliselt reguleeritud Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga, mida ei ole avaldatud ja mis ei ole avalikult kättesaadav, mistõttu töövaidluskomisjoni menetlus ei ole läbipaistev.

Eeltoodud põhjustel leiab autor, et töövaidluskomisjon ei vasta EIÕK kuuendas artiklis sätestatud organi tunnustele.

³⁸² Põhiseadus (viide 2) § 29 lg 6.

³⁸³ Õiguskindluse kohta vaata lähemalt Truuväli jt. 2008 (viide 15), lk 120-121, 150-153.

4. TÖÖVAIDLUSKOMISJONI TULEVIK

4.1 Töövaidluskomisjonides menetletavate töövaidluste arv

Töövaidluskomisjonid tegutsevad alates 1996. a 1. septembrist, mil individuaalse töövaidluse lahendamise seadus jõustus.

Töövaidluskomisjonides lahendatakse enamik töövaidlustest, kohtusse jõuab neist väikene osa³⁸⁴. Aastatel 2000-2007 esitati töövaidluskomisjonile kokku ca 24 700 avaldust³⁸⁵.

2008. aastal esitati töövaidluskomisjonidele 4102 avaldust³⁸⁶, maakohtutele esitati samal ajal töövaidlusasjades 575 hagiavaldust³⁸⁷.

2009. aastal³⁸⁸ esitati töövaidluskomisjonidele 6371 avaldust³⁸⁹, maakohtutele samal ajal töövaidlusasjades 856 hagiavaldust³⁹⁰.

2010. a esimeses kvartalis esitati töövaidluskomisjonidele 1216 avaldust³⁹¹, maakohtutele töövaidlusasjades esitatud avalduste kohta ei olnud statistika käesoleva töö kirjutamise ajal veel kätte saadav.

Esitatud statistika võrdlusest selgub, et töövaidluskomisjonidele esitati 2008. ja 2009. aastal ca 7 korda rohkem töövaidlusavaldusi, kui maakohtutele. Kuna kohtute menetlusstatistikas kajastatakse nii töövaidluskomisjoni läbinud asju kui esmaskordselt kohtule esitatud töövaidlusega seotud hagiavaldusi koos³⁹², siis ei ole võimalik öelda, kui palju esitati kohtutele hagiavaldusi töövaidluskomisjoni menetluse läbinud menetlustes.

³⁸⁴ I.-M. Orgo jt. 2001 (viide 22), lk 195.

³⁸⁵ Töövaidluskomisjonile esitati avaldusi 2000. aastal 3205, 2001. a 3139, 2002. a 3258, 2003. a 3372, 2004. a 3454, 2005. a 3007, 2006. a 2671, 2007. a 2610 avaldust. Allikaks Sotsiaalministeeriumi 2000 ja 2001 aastaraamatud, mõlemas lk 20, ning Tööinspektsiooni võrgulehel olev statistika.

³⁸⁶ Tööinspektsiooni poolt koostatud statistika, võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=766&>. [Edaspidi: Tööinspektsiooni statistika].

³⁸⁷ I ja II astme kohtute menetlusstatistika 2009. a. Arvutivõrgus <http://www.kohus.ee/10925>. [Edaspidi: Kohtute menetlusstatistika 2009].

³⁸⁸ Tööinspektsiooni aruande kohaselt esitati 2009. aastal suurem osa avaldusi esimesel poolaastal, vahetult enne uue töölepingu seaduse jõustumist, täpsemalt 3678 avaldust. 2009. a teisel poolaastal peale uue TLS jõustumist on avalduste arv oluliselt vähenenud, neid esitati 27% võrra vähem ehk 2693 avaldust. Vt Tööinspektsiooni aruanne, võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=820&>.

³⁸⁹ Tööinspektsiooni statistika (viide 386).

³⁹⁰ Kohtute menetlusstatistika 2009 (viide 387).

³⁹¹ Tööinspektsiooni aruanne, võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=820&>.

³⁹² Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika metoodika. Justiitsministeerium, Tallinn 2009, lisa 3. Arvutivõrgus http://www.riigikohus.ee/vfs/983/I_II_astme_kohtute_menetlusstatistika_metoodika2009.a.pdf.

Isegi kui eeldada, et kõigile kohtule hagiavalduse esitamistele oli eelnenud menetlus töövaidluskomisjonis, saab järeldada, et vähemalt 6/7 juhtudel nõustuvad pooled töövaidluskomisjoni otsusega ja selle järgselt kohtusse ei pöördu. Kui viidatud esimese astme kohtute statistikas sisalduvad ka esmakordsed hagiavaldused, millele töövaidluskomisjoni menetlust ei eelnenud, siis järelikult on töövaidluskomisjoni otsusega nõustunute suhtarv veelgi suurem.

V. Kõve leiab, et vaatamata kriitikale tuleb pidada töövaidluste kohtuvälise lahendamise ideed põhimõtteliselt õigeks ja toetust väärivaks. Komisjonides on menetlus võrreldes kohtutega kiirem ja odavam. Komisjoni pädevuse probleemidest hoolimata on need osutunud tõhusaks vahendiks kohtute koormuse vähendamisel³⁹³.

Autor nõustub V. Kõvega ja leiab, et töövaidluskomisjonides menetletavate vaidluste arvu analüüsimise põhjal võib järeldada, et töövaidluste lahendamine töövaidluskomisjonides on olnud kohtusüsteemi koormuse vähendamiseks vajalik. Samas ei saa jätta tähelepanuta, et töövaidlused on muutunud 1990-ndate aastate keskpaigaga (kui töövaidluskomisjonid loodi) võrreldes õiguslikult keerukamaks, mistõttu töövaidluskomisjonides töövaidluste menetlemine on muutunud tolleaegsega võrreldes oluliselt vastutusrikkamaks. Selle üheks põhjuseks on ka asjaolu, et Eesti liitus 2004. aastal Euroopa Liiduga, millega kaasnes vajadus kohaldada Euroopa Liidu õigust.

Asjaolu, et töövaidluste lahendamine on muutunud keerukaks ja töövaidluste tulemusi puudutav praktika oluliseks, tõendab autori arvates ka asjaolu, et lisaks pidevalt ilmuvatele tööõigust reguleerivate õigusaktide kogumikele on viimase kaheksa aasta jooksul antud välja raamatud „Kuidas lahendada töövaidlusi“³⁹⁴, „Töövaidluste lahendamine. Näited ja kommentaarid“³⁹⁵, „Riigikohtu lahendid töövaidlusasjades 1994-2007“³⁹⁶ ning „Kohtulahendid tööõiguses“³⁹⁷.

³⁹³ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

³⁹⁴ J. Pärk. Kuidas lahendada töövaidlusi. Tallinn, 2002.

³⁹⁵ T. Rohtla, T. Kruusmaa. Töövaidluste lahendamine. Näited ja kommentaarid. Tallinn, Ten-Team, 2005.

³⁹⁶ V. Turkin, koostaja. Riigikohtu lahendid töövaidlusasjades 1994-2007. Tallinn: kirjastus Agitaator, 2008.

³⁹⁷ H. Raidve. Kohtulahendid tööõiguses. Tallinn: Kirjastus Äripäev, 2008.

Töövaidluskomisjonide ja esimese astme kohtute statistika analüüsimise tulemusel võib autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjonid on kohtute koormust väga suurel määral vähendanud.

4.2 Töövaidluskomisjonide reorganiseerimise võimalused

Senise uurimise ja analüüsi tulemusena on autor jõudnud järeldusele, et individuaalsed töövaidluskomisjonid olemasolevas vormis ei vasta EIÕK kuuenda artikli nõuetele. Samas on tegemist organiga, mis vähendab ka olemasolevas vormis märkimisväärselt kohtute koormust. Juristina on autor seisukohal, et hoolimata töövaidluskomisjoni kasulikkusest ei tohiks töövaidluskomisjonid olemasoleval kujul edasi tegutseda ning individuaalsete töövaidluste kohtueelne lahendamine vajab reformimist.

N. Siitami selgituse kohaselt oli individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt töövaidluskomisjonide asutamisel eelnõus ka kaugema perspektiiviga ülesanne – kujundada töövaidluskomisjonid tulevikus töökohtuteks³⁹⁸.

V. Kõve on avaldanud arvamust, et tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise organite pädevusega on seotud rida probleeme, mille allikaks on nii harjumuse jõud kui seadusandja soovimatus mõelda tsiviilasjades õigusemõistmise perspektiivile laiemalt. Tema arvates tuleks vaidluse kohtuvälise lahendamise organite pädevust ja tegevuspõhimõtteid oluliselt reformida ning kaasajastada.

Töövaidluskomisjonide osas senise praktika jätkamist ei pea V. Kõve õigeks ning leiab, et tuleks kaaluda töökohtute sisseseadmist esimese astme erikohtutena töövaidluskomisjonide baasil põhiseaduse § 148 alusel ja sellega esimese astme kohtute vabastamist töövaidluste paralleelsest läbivaatamisest.

Erikohtute loomiseks tuleb senistele töövaidluskomisjonidele tagada organisatsiooniline iseseisvus ning nendes vaidluse lahendamine kohtunike nõuetele vastavate isikute poolt ja kohtule vastavate menetlusgarantiidega. Võimalik oleks näiteks osa senistest esimese astme kohtunikest suunata töökohtutesse. Töövaidluskomisjonis lahendatavate vaidluste iseloomu hinnates peab V. Kõve vahendusmenetluse sisseviimist väheperspektiivikaks³⁹⁹.

³⁹⁸ N. Siitam (viide 17). Postimees, 2001.

³⁹⁹ V. Kõve. Juridica, 2005 (viide 14).

M. Käerdi, P. Varul, R. Lang, J. Raidla ning U. Volens avaldavad arvamust, et praeguste kohtuväliste vaidluste lahendamise organite (sh töövaidluskomisjonide) pädevus tuleks üle vaadata, reeglina peaksid need olema korraldatud lepituskomisjonina⁴⁰⁰.

Autor leiab, et esmajärjekorras võib kaaluda töövaidluskomisjonide tegevuse jätkamist praeguses vormis. Sellisel juhul tuleks autori arvates muuta individuaalse töövaidluse lahendamise seadust arvestusega, et seadus kehtestaks individuaalse töövaidluse lahendamise korra selgelt ja ammendavalt.⁴⁰¹ Lahendada tuleb küsimus töövaidluskomisjoni pädevusest, sh põhiseaduslikust järelevalvest.⁴⁰² Töövaidluskomisjonid tuleb eraldada täidesaatvast võimust ning tagada komisjoni liikmete kui õigusmõistmise pädevusega isikute sõltumatus.⁴⁰³

Autori hinnangul tähendaks see kokkuvõttes ikkagi töövaidluskomisjonide täies osas ümberkujundamist mingiks muuks organiks, mistõttu autor ei näe võimalust, et töövaidluskomisjonid jätkavad oma tegevust praegusel kujul.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R(84)5 kohaselt peaks liikmesriigid kehtestama nimelt töövaidluste lahendamiseks ja protsessi kiiremaks menetlemiseks lihtsustatud meetodid, sealhulgas lihtsustatud reeglid nt tõendite esitamiseks⁴⁰⁴. Seega tuleks eelisjärjekorras kaaluda töövaidluskomisjoni kujundamist lepitus- või vahendusorganiks.

4.2.1 Töövaidluskomisjon lepitusorganiks

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse § 3 lg 1 sätestab, et töötaja ja tööandja vahelisest töösuhtest tekkinud lahkarvamus lahendatakse võimaluse korral töötaja ja tööandja kokkuleppel, kasutades töötajate usaldusisiku või töötaja ühingu või liidu juhtorgani vahendust. Sellest tulenevalt võib väita, et kehtivas seaduses on lepitusidee juba täna olemas, kuigi lepitajaks ei ole töövaidluskomisjon.

Eeltoodust tulenevalt nõustub autor oaliselt M. Käerdi jt seisukohtadega ning leiab, et individuaalsete töövaidluste kohtueelne lahendamine lepitusmenetluses väärrib kaalumist.

⁴⁰⁰ M. Käerdi jt. *Juridica*, 2006 (viide 165), lk 227-233.

⁴⁰¹ Vt käesoleva töö kolmas peatükk.

⁴⁰² Vt käesoleva töö punktid 2.2-2.4.

⁴⁰³ Vt käesoleva töö p 2.5.

⁴⁰⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 28.02.1984 soovitus R(84)5 õigusemõistmise funktsioneerimise täiustamiseks mõeldud tsiviilprotseduuri põhimõtetest. Arvutivõrgus eestikeelne tõlge <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=349&setlang=est>.

Lepitusmenetlus oleks pooltele kohtumenetlusega võrreldes tõenäoliselt kiirem ja odavam ning võimaldaks seeläbi võimaliku töövaidluskomisjonide likvideerimise või ümberkujundamise järgselt kohtute koormuse suurenemist ära hoida. Samas leiab autor oma kogemusele tuginedes, et kõiki töövaidlusasju ei ole võimalik lepitusmenetluses lahendada. Näiteks saamata töötasu nõude puhul, kus selle välja maksmata jätmise põhjuseks on tööandja majandusraskused, ei anna lepitusmenetlus tõenäoliselt tulemust ning lepitusmenetluse läbimine (mille käigus ei ole võimalik kasutada ka esialgse õiguskaitse vahendeid, nt hagi tagamise korras tööandja konto arestimist) võib tuua kaasa töötaja positsiooni halvenemise.

4.2.2 Töövaidluskomisjon vahendusorganiks

Teise võimalusena võiks kaaluda töövaidluskomisjonide ümberkujundamist vahendusorganiks.

Töövaidluskomisjoni reorganiseerimisel vahendusorganiks võiks töövaidluskomisjonide juhatajad asuda tööle vahendajatena ja jääda Tööinspektsiooni alluvusse, tänased kaasistujad ei oleks enam vajalikud.

Töövaidluse menetlemine ühe isiku (senise juhataja) poolt võimaldaks muuta protsessi tänasega võrreldes kiiremaks ja riigi jaoks odavamaks. Töövaidluskomisjonide juhatajad on õigusharidusega ning võimelised prognoosima, millise otsuse võib pooltevahelises vaidluses teha kohus. Eeskju võiks võtta eespool kirjeldatud Ühendkuningriikide töökohtutes kasutatavast kohtuniku nn „varajase erapooletu hinnangu“ andmise põhimõttest.

Vahendusmenetluse käigus nõustaks töövaidluskomisjoni juhataja pooli ka õigusalaselt, mis välistaks poolte kulud õigusabile. Eeldusel, et analoogselt tänase olukorraga finantseeriks töövaidluskomisjonide tegevust riik, oleks töövaidluse tasuta vahendusmenetlus vaidlevatele pooltele autori hinnangul tõenäoliselt huvipakkuv.

Vahendusmenetlus lõpeks töövaidluskomisjoni juhataja poolt antud soovitusliku mittesiduva otsusega (sarnane käesoleval ajal vormistatava otsusega, kuid ei vaja mahukaid põhjendusi), mis jõustuks ja muutuks täitedokumendiks juhul, kui pooled sellega nõustuvad. Kui pooled vahendaja poolt pakutud lahendusega ei nõustu, on neil võimalik pöörduda kohtu poole.

Samas on autor seisukohal, et vahendusorgani menetlus ei taga vaidlevatele pooltele oma rikutud õiguste kaitseks piisavaid võimalusi (põhiseaduslik järelevaevamenetlus, hagi tagamine, teiselt poolelt tõendite väljanõudmine jms).

Eeltoodud põhjustel nõustub autor V. Kõve seisukohaga ja leiab, et töökohtute kui erikohtute loomine on otstarbekas.

4.2.3 Töövaidluskomisjon töökohtuks

Käesolevas magistritöös jõudis autor järeldusele, et Euroopa Liidu 27-st liikmesriigist 19-s on olemas erikohtuna töökohus või tavakohtus tööõiguse osakond, ning vaid kaheksas riigis⁴⁰⁵ (sh Eestis) töövaidluste lahendamiseks spetsialiseerunud kohus või kohtunikud puuduvad. Samas on teada, et neist kaheksast riigist vähemalt kaks ehk Läti ja Leedu on teatanud EIRO-le, et soovivad luua töökohtud⁴⁰⁶.

Sellest võib autori arvates järeldada, et Euroopa Liidu liikmesriikides on valdavaks suunaks töövaidluste lahendamine spetsialiseerunud töökohtute kaudu. Samal seisukohal on ka Eesti naabrid Läti ja Leedu. Töövaidluskomisjoni reorganiseerimine töökohtuks võimaldaks Eestil kasutada ülejäänud 19 Euroopa Liidu liikmesriigi kogemust ning ühtlasi anda Eesti rahvale töövaidluste kiireks ja tõhusaks lahendamiseks selleks pädevad, sõltumatud ja erapooletud tööõigusele spetsialiseerunud kohtunikud.

Autor mõnab, et individuaalsete töövaidluste lahendamise reformimise käigus töökohtute kui erikohtute loomine nõuab riigilt lisaressursse ning käesoleva töö raames ei ole võimalik võimaliku kulu suurust tuvastada.

Samas juhib autor tähelepanu järgmistele asjaoludele.

1. Tööinspeksiooni kodulehel olevast ja käesoleva töö punktis 4.1 analüüsitud 2009. a statistikast nähtus, et 2009. aastal esitati töövaidluskomisjonidele 6371 avaldust⁴⁰⁷. Kui eeldada, et kõigi avalduste osas jõuti 2009. aastal ka otsuse tegemiseni, iga avalduse menetlemiseks piisas ühe istungi korraldamisest ning ühes tööpäevas

⁴⁰⁵ Need kaheksa riiki on Holland, Eestis, Küpros, Leedu, Läti, Bulgaaria, Slovakkia ja Kreeka, vt lähemalt käesoleva töö p 1.5.2.

⁴⁰⁶ EIRO raport 2010 (viide 13), lk 17-18.

⁴⁰⁷ Tööinspeksiooni statistika (viide 386).

lahendas sama komisjoni kolmeliikmeline koosseis keskmiselt kolm töövaidlusasja⁴⁰⁸, kulus 12-l töövaidluskomisjonil⁴⁰⁹ 2009. aastal 6371 istungi pidamisele kokku ca 2100 kolmeliikmelise kolleegiumi tööpäeva. Kõigile komisjoni kolmele liikmetele maksti Tööinspektsiooni (st riigi) eelarvest iga tööpäeva eest vähemalt töötasu, seega võib oletada, et 2009. aastal maksis riik töötajate esindajatele töövaidluskomisjoni töös osalemise eest ca 2100 tööpäeva töötasu ning sama palju ka tööandjate esindajatele ja töövaidluskomisjoni juhatajatele. Töövaidluskomisjonide reorganiseerimine üheliikmeliseks esimese astme erikohtuks võimaldanuks riigil seega ainuüksi töötajate ja tööandjate esindajate töötasudelt kokku hoida ca 4200 tööpäeva tasu. Arvestades, et aastas on ca 250 tööpäeva, oleks kokkuhoid arvestuslikult 16 inimese aastapalk.

2. Töövaidluskomisjonide juhatajate töötasu on käesoleval ajal riigieelarves planeeritud, seega nende töökohtunikeks reorganiseerimine olulist kulu kaasa ei too. Töökohtu kohtunike tasutamiseks vajalik töötasu suurenemine on võimalik katta näiteks eelmises punktis kirjeldatud töötajate ja tööandjate esindajatest loobumisega kaasneva töötasu kokkukhoiu arvelt.
3. Käesoleval ajal tegutseb Eestis 12 töövaidluskomisjoni. Nende töökohtuteks reorganiseerimise järgselt oleks praegune Lääne Inspektsiooni Pärnu töövaidluskomisjon (üks juhataja) võimalik viia Pärnu Maakohtu Pärnu kohtumajja ning Saaremaa töövaidluskomisjon (üks juhataja) Kuressaare kohtumajja; Ida Inspektsiooni Narva töövaidluskomisjon (üks juhataja) Viru Maakohtu Narva kohtumajja ja Jõhvi töövaidluskomisjon (üks juhataja) Jõhvi kohtumajja; Lõuna Inspektsiooni Tartu töövaidluskomisjon (kaks juhatajat) Tartu Maakohtu Tartu kohtumajja ning Võru töövaidluskomisjon (üks juhataja) Võru kohtumajja; Põhja Inspektsiooni töövaidluskomisjon (5 juhatajat) Harju Maakohtu Liivalaia, Kentmanni või Tartu maantee kohtumajja. Eraldi tuleb kaaluda vajadust praeguste töövaidluskomisjonide sekretäride viimist töökohtu sekretärideks.
4. Käesoleval ajal menetlevad töövaidluskomisjonis lahendatud avaldusi ühe poole taotlusel ka esimese astme kohtud. Töövaidluskomisjonide reorganiseerimine

⁴⁰⁸ Autor juhib tähelepanu, et tegemist on ainult autori kogemusele põhineva näitega. Tõenäoliselt lahendasid Põhja Inspektsiooni töövaidluskomisjonid ühes tööpäevas üle kolme vaidluse ja väljaspool Tallinnat asuvad töö vaidluskomisjonid alla kolme vaidluse.

⁴⁰⁹ Tööinspektsiooni kodulehe andmetel on Eestis 12 töövaidluskomisjoni.

töökohtuteks lõpetaks sama töövaidluse mõlemas organis menetlemise ja vähendaks sellega riigile kaasnevaid kulusid.

5. Töövaidluskomisjonide reorganiseerimine üheliikmeliseks töökohtuks ja praeguste töövaidluskomisjoni juhatajate paigutamine maakohtute juurde annaks ainuüksi Põhja Inspeksiooni töövaidluskomisjonide osas võimaluse loobuda töövaidluskomisjonidele renditud pindadest ja seega riigile märkimisväärse kokkuhoiu.

Lisaks töövaidluskomisjoni struktuurilistele ümberkorraldamistele vajab reformi ka individuaalsete töövaidluste lahendamise kord, mis eeldab seaduse muutmist (kvalifitseeritud häälteenamusega).

Autor rõhutab veel kord, et eelpool toodu oli autori nägemus töövaidluskomisjonide töökohtuteks reorganiseerimisega kaasnevate kulude võimalikust kokkuhoiust, mis tugines autori isiklikule kogemusele. Võimaliku töövaidluskomisjonide reformimise korral vajab reformiga kaasnevate kulude analüüs vastavate spetsialistide kaasamist.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on leida vastus küsimustele, milline on töövaidluskomisjoni õiguslik seisund.

Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsis autor töövaidluskomisjoni olemust ja individuaalsete töövaidluste lahendamist reguleerivaid õigusakte, et anda seeläbi hinnang kehtiva õigusliku regulatsiooni sobivusele ja piisavusele. Lisaks asjakohaste õigusaktide analüüsile sisaldab magistritöö aastatel 2008-2009 esimese astme kohtutele ja töövaidluskomisjonidele esitatud töövaidlusavalduste statistikat ja ülevaadet Euroopa Liidu liikmesriikides töövaidlusi lahendavatest organitest. Töö tulemusena esitab autor ettepanekud töövaidluskomisjonide ümberkujundamiseks.

Töövaidluskomisjonide juured on nõukogude aja tööõiguses, mil ettevõtetes tekkinud töövaidlused lahendati valdavalt samas ettevõttes loodud seltsimehelikes kohtutes. 1957. aastast moodustati ettevõtete sisesed töötülide komisjonid. Alates 1973. aastast oli üheks töövaidlusi lahendavaks organiks töövaidluskomisjon, mis moodustati ettevõtte siseselt ja mille pädevusse kuulus enamiku töösuhetest tekkinud vaidluste lahendamine. Kuni 1996. aastani, kui võeti vastu individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, lahendati töövaidlusi tsiviilkohtus tsiviilmenetluse üldsätete alusel.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu väljatöötamise ajal kaaluti võimalust luua töövaidluste lahendamiseks spetsialiseerunud töökohtud. Sellest mõttest loobuti töötajaskonna eri piirkondades ebaühtlase paiknemise tõttu, ühtlasi oleks töökohtute süsteemi loomine toonud kaasa ka üsna kuluka kohtusüsteemi muutmise. Eeltoodud põhjustel loodi kohtute kõrvale uudne töövaidlusorgan – töövaidluskomisjon.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt on töövaidluskomisjon kohtueelne sõltumatu individuaalseid töövaidlusi lahendav töövaidlusorgan, kes juhindub muuhulgas Eestile kohustuslikest välislepingutest.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seadusest ei selgu, kas töövaidluskomisjoni näol on tegemist vahekohtu, lepitus- või vahendusorgani, õigust mõistva või õigusmõistmise funktsiooni täitva organiga või mingi muu organiga. Seaduse kohaselt vastab

töövaidluskomisjon vaid kahele tunnusele – tegemist on sõltumatu ja kohtueelse organiga. Töövaidluskomisjonide olemuse kohta avaldatud erinevatest seisukohtadest on valdav, et töövaidluskomisjonid on õigust mõistvad haldusorganid, mis tegutsevad analoogselt kohtuga. Samas on erialakirjanduses nimetatud töövaidluskomisjoni vahekohtu tüüpi organiks ning avaldatud seisukohti, et töövaidluskomisjonid ei mõista õigust.

Uurides, millised organid lahendavad töövaidlusi teistes Euroopa riikides, selgub, et 27-st riigist on 19-s olemas erikohtuna töökohus või tavakohtus tööõiguse osakond, ning vaid kaheksas riigis (sh Eestis) töövaidluste lahendamisele spetsialiseerunud kohus või kohtunikud puuduvad. Samas on neist kaheksast Läti ja Leedu teatanud, et soovivad töökohtu loomist. Euroopas kasutatavad EIRO 2010. a raporti andmetel kohtueelses menetluses vahendust 19 riiki, lepitamist 7 riiki ja vahekohtu menetlust 14 riiki. Samas selgub raportist, et mõned riigid kasutasid töövaidluste kohtuväliseks lahendamiseks tööinspektoreid.

Võrdluse tulemusena saab väita, et Eesti töövaidluskomisjonil on teatud sarnasus Läti ja Leedu töövaidluskomisjonidega, kuid seda vaid liikmete arvu ja nimetuse osas. Läti ja Leedu töövaidluskomisjonid moodustatakse vaidlevate poolte kokkuleppel ettevõtte siseselt, mitte riigi poolt, nagu Eestis. Oluline on, et Läti ja Leedu töövaidluskomisjonid ei ole kohtuorganid ega mõista õigust, vaidlus püütakse seal lahendada poolte kokkuleppel. Sisuliselt võiks Läti ja Leedu töövaidluskomisjone võrrelda ühelt poolt nõukogude-aegse seltsimeheliku kohtuga ja teiselt poolt lepitusmenetlusega.

Eesti töövaidluskomisjonil on teatud sarnased jooned ka Prantsusmaa töökohtuga, kuid põhiolemuselt on need organid siiski erinevad. Prantsusmaa töökohus on selle riigi kohtusüsteemi osa, samas kui Eesti töövaidluskomisjon kuulub täidesaatva võimu haldusalasse.

Eesti töövaidluskomisjoni teiste Euroopa riikide kohtueelselt töövaidlusi lahendavate organitega võrdlemise tulemusena saab järeldada, et Euroopas ei ole Eesti töövaidluskomisjoni sarnast organit, mis tegeleks kohtueelses menetluses õigusmõistmisega. Seega analüüsis autor magistritöö eesmärgi saavutamiseks, st töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi tuvastamiseks, kas töövaidluskomisjoni näol on tegemist lepitusorgani, vahekohtu, vahendusorgani või mingi muu organiga. Ühtlasi vajas uurimist küsimus, kas Eesti töövaidluskomisjon vastab EIÕK kuuenda artikli nõuetele.

Lepitusmenetlust iseloomustab eelkõige asjaolu, et menetlus toimub poolte kokkuleppel ja kolmas osapool on ainult nõustaja, kes reeglina ei paku lahendust ega vormista otsust. Töövaidluskomisjonis on menetluskord riigi poolt küllaltki detailselt määratud ja menetluses osalemine ei ole isikule, kelle vastu avaldus on esitatud, vabatahtlik. Analüüsides lepitusmenetluse olemust ning võrreldes seda töövaidluskomisjoni menetlusega, võib väita, et töövaidluskomisjonis lepitusmenetlust ei toimu ja seega ei ole töövaidluskomisjoni näol tegemist lepitusorganiga.

Vahendusorgani menetlus sarnaneb lepitamisele, kuid erisuseks on asjaolu, et vahendaja pakub tavaliselt pooltele kirjaliku mittesiduva soovitusel või otsusel. Euroopas tegutsevad reeglina lepitajatena vastava väljaõppe saanud ja riigi poolt registreeritud vahendajad.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt peaksid Eestis vaidlevad pooled enne töövaidlusorgani poole pöördumist proovima vaidlust lahendada, kasutades selleks töötajate usaldusisiku või töötajate ühingu või liidu juhtorgani vahendust.

Vahenduse all ei peeta siin silmas töövaidluskomisjoni kui vahendajat, vaid töötajat esindavat organisatsiooni. Arvestades, et vahendajana tegutseks ühe vaidleva poole ehk töötaja esindaja, kelle erapooletus on töötajaga seotuse tõttu kahtluse all, on autori arvates mõistetu, miks sellist individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses sätestatud vahendusmenetlust Eestis tegelikult ei kasutata.

Analüüsi tulemusena võib väita, et Eesti töövaidluskomisjoni näol ei ole tegemist vahendusorganiga. Kui üldiste tavade kohaselt teeb vahendaja vaidluse kohta mittesiduva soovitusel või otsusel, siis individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt teeb töövaidluskomisjon vaidluse kohta otsusel, mis võib olla ka viivitamata täidetav.

Vahekohtu puhul lahendatakse vaidlus kohtumenetluse põhimõttel ja kolmas osapool teeb avalduse alusel siduva otsusel. Eesti töövaidluskomisjoni tüüpi organite pädevus ja menetluskord vaidluse lahendamisel on vahekohtuga sarnane, kuid erinevuseks on võimalus pöörduda samas asjas täiendavalt ka kohtu poole. Vahekohtu puhul selline variant puudub. Vahekohtus toimub menetlus poolte kokkuleppel ning menetluskord on suuresti poolte määrata. Töövaidluskomisjoni menetluskord on riiklikult ja küllaltki detailselt riigi poolt ette kirjutatud. Vahekohtumenetlus on reeglina tasuline, töövaidluskomisjonis finantseerib vaidluste lahendamist põhiosas riik. Erinevalt vahekohtust, mille õigusemõistmise pädevus

põhineb poolte kokkuleppel, on töövaidluskomisjon sisuliselt õigusmõistja. Eeltoodust järeldeb, et töövaidluskomisjoni näol ei ole tegemist vahekohtuga.

EIRO 2010 raporti põhjal kasutatakse Euroopa mõnedes riikides, sh Eestis, töövaidluste kohtueelseks lahendamiseks tööinspektoreid. Analüüsi tulemusena selgus, et teiste Euroopa riikide tööinspektorid pakuvad vaidlevatele pooltele kohtueelses menetluses lepitus- ja vahendusteenuseid, õigusmõistmisega teiste riikide tööinspektorid ei tegele. Eesti töövaidluskomisjon erineb ka selles osas teistest riikidest, kuna vahendus- ja lepitamismenetlust Eesti töövaidluskomisjonis ei toimu.

Arvestades, et individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt moodustatakse töövaidluskomisjonid Sotsiaalministeeriumi hallatava Tööinspektsiooni kohalike tööinspektsioonide juures, nende kulud kaetakse Tööinspektsiooni vahenditest ning töövaidluskomisjoni juhataja on seaduse kohaselt Tööinspektsiooni kohaliku tööinspektsiooni ametnik, saab järeldada, töövaidluskomisjonid on haldusorganid

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 kohaselt on igaühel õigus oma tsiviilõiguste ja -kohustuste üle otsustamise korral õiglasele ja avalikule asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusmõistmise volitustega institutsioonis.

Kuna töövaidluskomisjon mõistab faktiliselt õigust, peab ta EIÕK nõuetele vastamiseks autori arvates tegutsema seaduse alusel, mis annab talle õigusemõistmise funktsiooni, olema eraldatud ja sõltumatu täidesaatvast võimust ehk Tööinspektsioonist ning menetluse pooltest, töövaidluskomisjoni liikmete ametisoleku aeg peab olema küllaldane, seadusega peab olema sätestatud töövaidluste adekvaatset arutamist kindlustav menetluskord ja töövaidluskomisjon peab nägema välja sõltumatu.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse analüüsimisel selgub, et töövaidluskomisjonile esitatavas avalduses tuleb näidata nõude aluseks olevate asjaolude kirjeldus ja nõude õiguslik alus; komisjoni juhataja selgitab istungil pooltele kohaldatavaid õigusnorme; komisjonil on õigus täpsustada nõuete õiguslikku kvalifikatsiooni; töövaidluskomisjoni otsus peab põhinema seadusel; otsus on teatud juhtudel viivitamatult täidetav.

Eeltoodu põhjal saab autori arvates väita, et töövaidluskomisjonile on seadusega antud õigusmõistmise pädevus, seega vastab töövaidluskomisjon selles osas formaalselt EIÕK artikli 6 nõuetele.

Analüüsid, kas töövaidluskomisjon saab alatatada akti põhiseaduspärasuse kontrolli, selgus, et töövaidluskomisjonile ei ole antud õigust põhiseadusega vastuolus oleva sätte põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks või kohaldamata jätmiseks ja töövaidluskomisjon peab kohaldama põhiseadusevastast õigust.

Sellest võib autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjonile on õigusmõistmise funktsioon antud osaliselt, mille tulemusena ei ole tagatud vaidlevate poolte tõhus õiguskaitse ja adekvaatne õigusmõistmine, mistõttu töövaidluskomisjon ei vasta selles osas EIÕK artikli 6 nõuetele.

Töövaidluskomisjoni sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks peab töövaidluskomisjon olema täidesaatvast võimust eraldatud ja sõltumatu ega tohi saada teistelt võimuorganitelt juhiseid õigusmõistmiseks, juhataja (ja teiste töövaidluskomisjoni liikmete) ametissenimetamine peab olema läbipaistev, karjääri ja valikut otsustav võim valitsusest sõltumatu ning ametisoleku aeg piisav, samuti peavad tal olema piisavad tagatised väljaspoolt tuleva surve vastu.

Võrreldes eeltoodud nõudeid tegeliku olukorraga, selgub, et töövaidluskomisjoni juhataja osas ei ole enamus neist nõuetest täidetud.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse ja tööinspeksiooni põhimääruse võrdlemise tulemusena saab autori arvates väita, et töövaidluskomisjoni juhataja on kõige tavalisem täidesaatva võimu esindaja ehk Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni ametnik. Seega allub töövaidluskomisjoni juhataja, kellel on keelatud teostada järelevalvet tööõigusaktide täitmise üle, Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni juhatajale, kelle otseseks tööülesandeks on teostada järelevalvet tööõigusaktide täitmise üle. Töövaidluskomisjoni juhataja poolt juhitava töövaidluskomisjoni tööd koordineerib Tööinspeksiooni töösuhete osakond, mis samal ajal juhendab riiklikku järelevalvet teostavaid tööinspektoreid.

Töövaidluskomisjoni juhataja ametisse nimetamise aega ei ole seadusega reguleeritud, puuduvad kohtunikele kui õigusemõistjatele omased konstitutsioonilised garantiid väljaspoolt

tuleva surve vastu, nagu ametisse nimetamise eluaegsus, ametisse nimetamine Vabariigi Presidendi poolt ning ametist tagandamine üksnes kohtuotsusega.

Seadusest ja tööinspeksiooni põhimäärusest ei selgu, kes määrab töövaidluskomisjoni juhataja tööülesanded ja kinnitab tema ametijuhendi. Praktikas kinnitab töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendi (tema ülesanded õigusmõistmisel) Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni juht ning töövaidluskomisjoni juhataja allub kohaliku inspeksiooni juhatajale, mitte sotsiaalministrile, kes ta ametisse nimetab ja vabastab.

Tööinspeksiooni kohaliku inspeksiooni juhataja poolt kinnitatud töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendi analüüsimise tulemusena võib väita, et täidesaatva võimu esindaja poolt on töövaidluskomisjoni juhatajale ette kirjutatud õigusmõistmise osutamine alates töövaidlusasja avalduse vastuvõtmisest kuni otsuse tegemiseni. Ühtlasi nähtub töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhendist, et selle kohaselt vastutab töövaidluskomisjoni juhataja muuhulgas Tööinspeksiooni peadirektori ja selle asetäitja ning kohaliku inspeksiooni juhataja poolt antud ühekordsete ülesannete täitmise eest. Tegemist on täidesaatva võimu esindajate poolt õigusmõistmise funktsiooni täitvale isikule kohustuslike ülesannete andmisega. Kuigi töövaidluskomisjon näol peaks ITLS § 10 lg 1 kohaselt olema tegemist sõltumatu organiga, välistab eeltoodu autori arvates töövaidluskomisjoni juhataja (ja seega kogu töövaidluskomisjoni) sõltumatuse, mille tulemusena töövaidluskomisjon ka ei paista sõltumatu.

Eelpool toodud asjaoludele tuginedes saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni juhataja sõltumatus ja erapooletus ei ole seadusega tagatud.

Töövaidluskomisjoni koosseisu kuuluvate töötajate ja tööandjate esindajatel puuduvad mistahes õigusmõistmisega kaasnevad ja sõltumatust tagavad tavapärased garantiid. Esindajate töövaidluskomisjoni koosseisu nimetamist ja sellest vabastamist seadusega praktiliselt ei reguleerita. Esindajatele maksab töövaidluskomisjoni töös osalemise eest tasu ja hüvitab nende lähetuskulud Tööinspeksioon. Eeltoodule tuginedes saab autori arvates väita, et töötajate ja tööandjate esindajate sõltumatus ja erapooletus ei ole seadusega tagatud.

Töövaidluskomisjoni liikmete erapooletust ja sõltumatust analüüsid asus autor seisukohale, et nende sõltumatus ei ole tagatud, mistõttu ei saa olla sõltumatu ka töövaidluskomisjon kui kollegiaalne organ tervikuna. Kuna töövaidluskomisjon on riigi haldusorganisatsiooni üks osa

ja kuulub täidesaatva võimu koosseisu, ei saa töövaidluskomisjon samaaegselt olla ja näida institutsionaalselt sõltumatu. Seega võib autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjon ei vasta õigusemõistmise funktsiooni täitva organi ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses toodud sõltumatu organi tunnustele ning EIÕK artikli 6 nõuetele.

Kolmandas peatükis analüüsis autor, kas töövaidluskomisjoni menetluskord vastab EIÕK artikli 6 tunnustele, st tagab töövaidlusasja adekvaatse menetluse ja õiglase lahendamise.

Töövaidluskomisjoni menetluskorda reguleerib kolm akti, milleks on individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud töövaidluskomisjoni põhimäärus ning Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatud töövaidluskomisjoni asjaajamise kord.

Magistritöös individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse analüüsimise tulemusena selgus, et seaduses on rida puudusi:

- puuduvad normid tõendite lubatavuse kohta ning normid, mis annaks töövaidluskomisjonile või selle juhatajale õiguse nõuda pooltelt tõendite esitamist ja reguleeriksid saabunud menetluskirjelduste saatmist vastaspoolele;
- reguleerimata on töövaidluskomisjoni istungi protokollimise kord ja nõuded protokollile, samuti otsuse allkirjastamise kord. Puuduvad sätted reguleerimaks olukorda, kui keegi komisjoni liikmetest jääb otsuse tegemisel eriarvamusele;
- poolte õigused ja kohustused on reguleeritud minimaalselt, sh on reguleerimata poolte õigus tutvuda töövaidlusasja toimikuga ja saada sellest ära kirju, komisjoni istungi avalikkuse kohta sätted puuduvad;
- seadus ei anna töövaidluskomisjonile pädevust põhiseaduse vastase õigusakti kohaldamata jätmiseks, puudub regulatsioon Euroopa Kohtust eelotsuse küsimiseks, samuti töövaidluskomisjoni menetluse lõpetamise kord. Seadus ei sätesta ka *expressis verbis* võimalust rakendada töövaidluskomisjonis vajadusel tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seadust analüüsid joudis autor järeldusele, et viidatud seadus on küll *pro forma* põhiseadusega kooskõlas, kuid ei sätesta töövaidluste lahendamiseks vajalikku korda ulatuses, mis võimaldaks isikutel oma õigusi täies osas kaitsta. Võttes arvesse, et põhiseaduse kohaselt saab töövaidluse lahendamise korda kehtestada ainult

seadus, peab individuaalse töövaidluse lahendamise seadus autori arvates olema ainsaks töövaidluste lahendamise korda reguleerivaks õigusaktiks ning seetõttu peab see olema piisavalt põhjalik ja üheselt mõistetav.

Arvestades töövaidluste spetsiifilisust ning asjaolu, et tsiviilkohtumenetluse norme töövaidluskomisjonides ei rakendata, on individuaalse töövaidluse lahendamise seadus autori arvates pinnapealne, ei täida põhiseaduses sätestatud eesmärki ja seega ei ole seadus kooskõlas sotsiaaliigi ühe olulise põhimõttega, mille kohaselt on riik kohustatud reguleerima töösuhteid.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse kehtestamise aluseks on individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses Vabariigi Valitsusele määrusandluse volitusnorm. Analüüsi tulemusena sai järeldada, et volitusnormis puudus määrusandliku volituse selge eesmärk, mis on toonud kaasa töövaidluskomisjoni põhimääruse kinnitamisel delegatsiooninormis antud volituse sisu ja ulatuse piiride ületamise.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse analüüsi tulemusena võib väita, et Vabariigi Valitsus on rikkunud kõrgema õiguse kehtimise prioriteedi põhimõtet, kui kehtestas määrusega töövaidluste lahendamise korra, mis põhiseaduse kohaselt peab autori arvates sisalduma seaduses (mitte määruses). Autor peab silmas määruse sätteid, mis reguleerivad töövaidluskomisjoni istungi ettevalmistamist, istungi protokollile kehtestatud nõudeid ning töövaidluskomisjoni otsuse tegemist ja allkirjastamist. Autori arvates pidi Vabariigi Valitsus seadusandjalt saadud volituse eesmärki, sisu ja ulatust järgides piirduma põhimääruses vaid töövaidluskomisjoni töö tehnilise poole reguleerimisega. Eeltoodust saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjoni põhimäärus on vastuolus põhiseaduse ja individuaalse töövaidluse lahendamise seadusega.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse kohaselt toimub töövaidluse lahendamisega seotud asjaajamine vastavalt töövaidluskomisjoni asjaajamise korrale. Põhimäärusest ei selgu, milline organ peaks viidatud asjaajamise korra kehtestama. Õigusaktide andmebaasist sellist korda ei leia, samuti ei ole see kättesaadav arvutivõrgus teostatud märksõnalise otsingu abil. Autoril õnnestus töövaidluskomisjoni asjaajamise kord saada Tööinspeksioonist isikliku pöördumise tulemusel.

Töövaidluskomisjoni asjaajamise korra analüüsimise tulemusel on autori arvates võimalik väita, et see sisaldab individuaalse töövaidluse lahendamise korda, mis põhiseaduse kohaselt peaks olema sätestatud seaduses. Autor peab silmas sätteid, mis reguleerivad:

- töövaidlusavalduse vastuvõtmise korda, sh juhul, kui töövaidluskomisjonile esitatakse avaldus digitaalselt, kuid digiallkirjata, avalduse juures puuduvad lisad, avaldus ei vasta seaduse nõuetele või kui selguvad menetluse lõpetamise asjaolud. Kõigil neil juhtudel peab töövaidluskomisjoni juhataja võtma ühendust avalduse esitajaga ning paluma avaldust täiendada või teatama avaldajale menetluse lõpetamisest;
- töövaidluskomisjoni istungi ettevalmistamist, sh annab asjaajamise kord töövaidluskomisjoni juhatajale õiguse nõuda avaldaja vastaspoolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. Ühtlasi annab asjaajamise kord juhatajale õiguse vaadata ainuisikuliselt läbi istungi edasilükkamise taotlus, otsustada selle rahuldamise või rahuldamata jätmise ning teavitada oma otsusest pooli;
- poolte õigusi, sh õigust töövaidlusasja toimikuga tutvumiseks ja sellest ära kirjade saamiseks, protokollimise korda, protokollile vastuväidete esitamist ja protokollide parandamist, samuti annab pooltele õiguse protokolliga tutvumiseks;
- otsuse teatavakstegemise menetlust ning otsusele jõustumismärke väljastamist.

Töövaidluskomisjoni põhimääruse ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korra analüüsimise ja võrdlemise tulemusel võib väita, et viidatud töövaidluskomisjoni asjaajamise kord on antud volitusnormita. Nimelt puudub Vabariigi Valitsuse määruses volitusnorm, millest saab järeldada, et töövaidluskomisjoni asjaajamise korra pidi kehtestama Vabariigi Valitsus ise.

Tegelikkuses on töövaidluskomisjoni asjaajamise korra kehtestanud Tööinspektsiooni peadirektor. Sisuliselt on tekkinud olukord, kus (autori arvates) Vabariigi Valitsuse pädevusse kuuluv küsimus on regulatsiooni kehtestanud inspektsiooni juht.

Demokraatlikule õigusriigile on autori arvates tõsiseks ohuks ka asjaolu, et Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatud asjaajamise kord ei ole avalikult kättesaadav. Asjaajamise kord sisaldab endas individuaalse töövaidluse lahendamise korda, st töövaidluse lahendamise menetluskorda. Viidatud sätted peaksid autori arvates sisalduma seaduses ja olema seega töövaidluse pooltele teada ning kättesaadavad. Käesoleval ajal sisalduvad viidatud individuaalse töövaidluse lahendamise menetlusreeglid volitusnormita ja avaldamata aktis,

seega on sisuliselt tegemist „salajase õigusega“, mis rikub nii õiguskindluse kui õigusselguse põhimõtet ja on seega põhiseadusega vastusolus.

Eeltoodu põhjal võib järeldada, et töövaidluskomisjoni asjaajamise kord on vastuolus nii põhiseaduse, individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kui ka töövaidluskomisjoni põhimäärusega.

Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse, töövaidluskomisjoni põhimääruse ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korra võrdlemise ja analüüsimise tulemusena selguvad vastuolud, milledest autori arvates olulisemad on järgmised:

- seaduse kohaselt esitatakse töövaidlusavaldus töövaidluskomisjonile (kui seaduse kohaselt sõltumatule organile), asjaajamise korra järgi võtavad teatud juhtudel töövaidlusavaldusi vastu tööinspektorid ja tööinspektor-juristid (riiklikku sundi kohaldavad täidesaatva võimu esindajad);
- seadus kehtestab töövaidluskomisjonile esitatavale avaldusele kirjaliku vormi nõude, asjaajamise kord kohustab töövaidluskomisjoni menetlusse võtma ka neid vaidlusi, mis ei vasta seaduses sätestatud vorminõudele, st ei ole kirjalikus vormis;
- seaduse kohaselt on menetluse lõpetamise õigus antud töövaidluskomisjonile kui kollegiaalsele organile, menetluse lõpetamise kord ja vorm seaduses puudub. Asjaajamiskorra kohaselt lõpetab töövaidluskomisjoni juhataja menetluse ainuisikuliselt ja teatab sellest avaldajale kirjalikult;
- seadus ei reguleeri puudustega avalduse tagastamist ega anna töövaidluskomisjoni juhatajale õigust nõuda avaldajalt lisade esitamist või avalduse täiendamist. Samas asjaajamise korra kohaselt lisadeta avaldus registreeritakse, kuid teavitatakse avaldajat vajadusest esitada lisad, nõuetele mittevastava avalduse saamise korral teatab juhataja sellest avaldajale kirjalikult ja palub avaldust täiendada;
- seaduse kohaselt selgitab juhataja välja töövaidluse asjaolud ning tal on õigus kontrollida neid tööandja juures. Seadus ei anna juhatajale õigust nõuda teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist. Asjaajamise korra kohaselt peab juhataja kontrollima, kas avaldaja nõue on dokumentaalselt tõendatud ja juhatajal on õigus nõuda avaldaja taotluse alusel teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist;
- seaduses istungi edasilükkamise ja selle otsustamise menetlust reguleeritud ei ole. Seadusest võib kaudselt järeldada, et istungi edasilükkamise otsustab

töövaidluskomisjon kollegiaalse organina istungil. Seadusest ei nähtu, et istungi edasilükkamise või edasilükkamise taotluse rahuldamata jätmise otsuse saaks teha juhataja ainuisikuliselt. Samas asjaajamise korra kohaselt vaatab juhataja taotluse istungi edasilükkamiseks läbi ainuisikuliselt, otsustab selle rahuldamise või rahuldamata jätmise ning korraldab oma otsusest vaidlevate poolte kirjaliku teavitamise;

- kõik kolm analüüsitavat akti reguleerivad istungi protokollimist, kõige minimaalsemalt individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, mis sätestab lakooniliselt, et töövaidluskomisjoni istung protokollitakse. Töövaidluskomisjoni põhimäärus reguleerib protokollis sisu. Samas annab asjaajamise kord vaidlevatele pooltele õiguse protokolliga tutvuda, reguleerib protokollile vastuväite esitamist ja paranduste tegemist ning sätestab nõude, mille kohaselt vastuväide, millega töövaidluskomisjon ei nõustu, tuleb esitada kirjalikult ja lisada protokollile. Viidatud õigusi ja vastuväite esitamise korda seadus ei sätesta;
- asjaajamise kord sisaldab poolte õigusi, mida seadus ja määrus pooltele ei anna, sh õigus tutvuda töövaidlusasja toimikuga ja protokolliga, saada toimiku materjalidest ära kirju ja esitada protokollile vastuväiteid.
- seadus ei keela komisjoni liiget jäämast otsustamisel erapooletuks, põhimäärus keelab.

Eeltoodud individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse, töövaidluskomisjoni põhimääruse ja töövaidluskomisjoni asjaajamise korra võrdlemise ja analüüsimise tulemusena selgunud vastuolude põhjal (millest autor esitas käesolevaga valikulise väljavõtte), võib autori arvates järeldada, et individuaalse töövaidluse lahendamist reguleerivad õigusaktid on vastuolulised ja lahendamise kord erinevate aktide vahel killustatud, mis rikub põhiseaduslikku õiguskindluse põhimõtet ja ei täida seega põhiseadusega sätestatud eesmärki ega taga töövaidlusasja poolte õigust tõhusale menetlusele.

Asjaolu, et töövaidluskomisjonis individuaalse töövaidluse lahendamise menetlusreeglid ning poolte õigused on suures osas sätestatud autori arvates volitusnormita ja avaldamata salajase õigusega ehk töövaidluskomisjoni asjaajamise korraga, seab kahtluse alla töövaidluskomisjoni menetluse õiguspärasuse ja läbipaistvuse ning töövaidluskomisjoni sõltumatuse, ühtlasi võib see kaasa tuua olukorra, kus vaidluse pooled ei ole oma õigustest ning töövaidluskomisjoni juhataja õigustest ja kohustustest teadlikud. Eeltoodust saab autori arvates järeldada, et

töövaidluskomisjoni menetluskord ei taga asja adekvaatset arutamist ja õiglast lahendamist ning ei vasta seega EIÕK artikli 6 nõuetele.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kuuendas artiklis sätestatud nõuete ja käesolevas magistritöös töövaidluskomisjoni kohta tehtud järelduste võrdlemise tulemusena saab autori arvates väita, et:

- töövaidluskomisjonile on seadusega antud õigusemõistmise funktsioon, kuid see ei võimalda töövaidluskomisjonil kontrollida kohaldatava õiguse põhiseaduspärasust ja töövaidluskomisjon peab kohaldama põhiseadusega vastuolus olevat õigust, mistõttu töövaidluskomisjonil on autori arvates osaline õigusemõistmise funktsioon;
- töövaidluskomisjoni kui täidesaatva võimu organi ja selle liikmete sõltumatus ja erapooletus ei ole tagatud;
- töövaidluskomisjoni juhataja ja selle liikmete ametisse nimetamise aega ei ole seadusega määratud, puuduvad kohtunikele kui õigusemõistjatele omased konstitutsioonilised garantiid nagu ametisse nimetamise eluaegsus, ametisse nimetamine Vabariigi Presidendi poolt ning ametist tagandamine üksnes kohtuotsusega;
- puudub seadusega sätestatud menetluskord, mis tagaks töövaidluse adekvaatse arutamise.

Eeltoodust lähtuvalt saab autori arvates järeldada, et töövaidluskomisjon ei vasta ühelegi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kuuendas artiklis sätestatud nõudele.

Magistritöö eesmärgiks oli vastata küsimustele, milline on töövaidluskomisjoni õiguslik seisund. Magistritöös teostatud analüüsi ja võrdluse tulemusena võib väita, et töövaidluskomisjoni õiguslik staatus ei ole üheselt tuvastatav.

Töövaidluskomisjoni kohta saab öelda, milline organ ta ei ole, kuid ei ole võimalik üheselt vastata, milline on selle organi õiguslik olemus. Töö põhjal saab autor järeldada, et töövaidluskomisjon ei ole kehtiva seaduse kohaselt vahekohus, lepitus- ega vahendusorgan. Kuigi töövaidluskomisjonile on seadusega antud osaline õigusemõistmise pädevus, ei ole töövaidluskomisjon ka EIÕK kuuendas artiklis kirjeldatud sõltumatu ja erapooletu, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise funktsiooniga organ.

Töövaidluskomisjoni näol on pigem tegemist administratiivõimu esindava haldusorganiga, mis õigusemõistmise funktsiooni täita ei tohiks.

Küsimusele, milline on töövaidluskomisjoni õiguslik seisund, saab autor magistritööd kokkuvõtvalt vastata, et tegemist on osalise õigusemõistmise pädevusega haldusorganiga, mis ei vasta EIÕK artikli 6 nõuetele.

Magistritöö tulemusena on autor jõudnud järeldusele, et individuaalsed töövaidluskomisjonid olemasolevas vormis rikuvad õigusriigi põhimõtet ning individuaalsete töövaidluste kohtueelne lahendamine vajab reformimist. Lihtsaim võimalus oleks töövaidluskomisjonid likvideerida.

Samas tuleb tunnustada töövaidluskomisjonide tehtud tööd. Töövaidluskomisjonidele ja kohtutele 2008-2009 esitatud töövaidlusasjade statistikast nähtub, et töövaidluskomisjonidele esitati 2008. ja 2009. aastal ca 7 korda rohkem töövaidlusavaldusi, kui maakohtutele. Töövaidluskomisjonide ja esimese astme kohtute statistikast saab järeldada, et töövaidluskomisjonid on esimese astme kohtute koormust suurel määral vähendanud. Töövaidluskomisjonidele esitatud avalduste arv kinnitab, et spetsialiseerunud töövaidlusorgani järele on Eestis vajadus.

Autor leiab, et töövaidluskomisjonide ümberkujundamise küsimus väärib eraldiseisva uurimuse koostamist, mida käesoleva töö mahtu ja eesmärki arvestades ei ole käesolevas töös uurida võimalik ja vajalik. Autor avaldab järgnevalt õigusliku põhjendusega isiklikule kogemusele põhineva arvamuse töövaidluskomisjoni ümberkujundamise võimalustest.

Esmajärjekorras võib kaaluda töövaidluskomisjonide tegevuse jätkamist praeguses vormis. Sellisel juhul tuleks autori arvates muuta ja täiendada individuaalse töövaidluse lahendamise seadust arvestusega, et seadus kehtestaks individuaalse töövaidluse lahendamise korra selgelt ja ammendavalt ning töövaidluskomisjon vastaks EIÕK artikli 6 nõuetele. Lahendada tuleb küsimus töövaidluskomisjoni pädevusest, sh põhiseadusliku järelevalve algatamise pädevusest. Töövaidluskomisjonid tuleb eraldada täidesaatvast võimust ning tagada komisjoni liikmete kui õigusemõistmise pädevusega isikute sõltumatus.

Autori hinnangul tähendaks see kokkuvõttes ikkagi töövaidluskomisjonide täies osas ümberkujundamist mingiks muuks organiks, mistõttu autor ei näe võimalust, et töövaidluskomisjonid jätkavad oma tegevust praegusel kujul.

Eeltoodust tulenevalt pooldab autor töövaidluskomisjonide reorganiseerimist lepitus- või vahendusorganiks või esimese astme kohtute juures tegutsevaks töökohtuks (erikohtuks).

Arvestades, et Eestis kehtib 2010. aastast lepitusseadus, võib kaaluda töövaidluskomisjoni reorganiseerimist üheliikmeliseks lepitusorganiks, kus lepitajana tegutseb praegune töövaidluskomisjoni juhataja. Sellisel juhul tuleb vastavalt muuta individuaalse töövaidluse lahendamise seadust. Samas leiab autor, et lepitamismenetluses ei ole võimalik lahendada kõiki töövaidlusi, sh näiteks tööandja makseraskuste tõttu maksmata töötasu nõudeid. Seega võib väita, et lepitusmenetlusse ei ole võimalik suunata kõiki individuaalseid töövaidlusi.

Töövaidluskomisjoni ümberkujundamine vahendusorganiks väärrib autori arvates kaalumist. Töövaidluskomisjoni reorganiseerimisel vahendusorganiks võiks töövaidluskomisjonide juhatajad asuda tööle vahendajatena ja jääda Tööinspektsiooni alluvusse, tänased kaasistujad ei oleks enam vajalikud. Töövaidluse menetlemine ühe isiku (senise juhataja) poolt võimaldaks muuta protsessi tänasega võrreldes kiiremaks ja riigi jaoks odavamaks. Töövaidluskomisjonide juhatajad on õigusharidusega ning võimelised prognoosima, millise otsuse võib pooltevahelises vaidluses teha kohus. Eeskuju võiks võtta eespool kirjeldatud Ühendkuningriikide töökohtutes kasutatavast kohtuniku nn „varajase erapooletu hinnangu“ andmise põhimõttest. Vahendusmenetluse käigus nõustaks töövaidluskomisjoni juhataja pooli ka õigusalaselt, mis välistaks poolte kulud õigusabile. Eeldusel, et analoogselt tänase olukorraga finantseeriks töövaidluskomisjonide tegevust riik, oleks töövaidluse tasuta vahendusmenetlus vaidlevatele pooltele autori hinnangul tõenäoliselt huvipakkuv. Vahendusmenetlus lõpeks töövaidluskomisjoni juhataja poolt antud soovitusliku mittesiduva otsusega, mis jõustuks ja muutuks täitedokumendiks juhul, kui pooled sellega nõustuvad. Kui pooled vahendaja poolt pakutud lahendusega ei nõustu, on neil võimalik pöörduda kohtu poole.

Samas tuleb arvestada, et vahendusmenetluses ei ole pooltel võimalik kasutada erinevaid menetluslikke õigusi, nt ei saa vahendusorgan poole taotlusel jätta akti põhiseadusevastasuse tõttu kohaldamata ja käivitada sellega põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, pool ei saa paluda teiselt poolelt tõendite väljanõudmist, oma nõude tagamist jms.

Autor pooldab töökohtute sisseseadmist esimese astme erikohtutena ja sellega esimese astme kohtute vabastamist töövaidluste paralleelsest läbivaatamisest. Erikohtute loomiseks tuleb

luua iseseisvad töökohtud või reorganiseerida olemasolevad töövaidluskomisjonid töökohtuteks.

Töövaidluskomisjoni reorganiseerimine töökohtuks võimaldaks Eestil kasutada ülejäänud 19 Euroopa Liidu liikmesriigi kogemust ning ühtlasi anda Eesti rahvale töövaidluste kiireks ja tõhusaks lahendamiseks selleks pädevad, sõltumatud ja erapooletud tööõigusele spetsialiseerunud kohtunikud.

Töövaidluskomisjonide töökohtuteks reorganiseerimisega riigieelarvele kaasneva koormuse hindamiseks avaldas autor arvamust, et vajalikku ressursi on võimalik saavutada:

- kolmeliikmelise töövaidluskomisjoni üheliikmeliseks töökohtuks reorganiseerimise tulemusena töötajate ja tööandjate esindajatele käesoleval ajal Tööinspeksiooni (riigi) eelarvest makstava töötasu kokkuhoiu arvelt;
- täna menetlevad nii töövaidluskomisjonid kui esimese astme kohus tihti kaks korda sama töövaidlust, töövaidluskomisjonide töökohtuks reorganiseerimise tulemusena jääks dubleerimine ära, mille tulemusena riigi kulud väheneksid;
- töövaidluskomisjonide reorganiseerimine üheliikmeliseks töökohtuks ja praeguste töövaidluskomisjonide juhatajate paigutamine maakohtute juurde annaks ainuüksi Põhja Inspeksiooni töövaidluskomisjonide osas võimaluse loobuda töövaidluskomisjonidele renditud pindadest ja seega riigile märkimisväärse kokkuhoiu.

Eestis käesoleval ajal tegutseva 12 töövaidluskomisjoni juhatajad on töövaidluskomisjonide töökohtuteks reorganiseerimise järgselt võimalik paigutada sama piirkonna maakohtu kohtumajja. Maakondades tähendaks see kümnesse kohtumajja ühe, Tartusse kahe ja Tallinnasse viie töökohtuniku töökoha loomist.

Lisaks töövaidluskomisjoni struktuurilistele ümberkorraldamistele vajab reformi ka individuaalsete töövaidluste lahendamise kord, mis eeldab seaduse muutmist (kvalifitseeritud häälteenamusega).

Võimaliku töövaidluskomisjonide reformimise korral vajab reformiga kaasnevate kulude analüüs vastavate spetsialistide kaasamist.

Autor kordab uurimistöö lõpetuseks käesoleva töö sissejuhatuses tsiteeritud Aulis Aarnio sõnu: „/...../ õigusteoorias (ei ole) absoluutseid tõdesid ega igal juhtumil kehtivaid seisukohti. Erinevad käsitlused on kui valgusvihud tõelisusele, mille abil tekib see mitmevärviline üldpilt, mida nimetatakse õigusteaduseks“.

Käesolevas magistritöös toodud seisukohad ei pretendeeri absoluutsele tõe ja kindlasti ei ole need igal juhtumil kehtivad. Samas autor loodab, et töös toodud, tavapärasest erinev töövaidluskomisjoni õigusliku seisundi käsitlus ning autori seisukohad ja järeldused on üheks „valgusvihuks“ õigusteaduse arengus.

Lugupidamisega Heli Raidve

SUMMARY

LEGAL STATUS OF THE LABOUR DISPUTE COMMITTEE.

One of the most important characteristics of a democratic state based on the rule of law is the ability to turn to an independent body for the protection of one's rights. The body is usually a court, but increasingly there are bodies found dealing in the pre-trial resolution of disputes in Europe. The goal of such bodies is, on the one hand, to reduce the workload of courts, and, on the other hand, the resolution of certain types of disputes in a simpler and faster proceeding in comparison with judicial proceedings. In several European states, labour courts have been created as special courts for the resolution of labour disputes or individual labour disputes are resolved extra-judicially through conciliation or mediation proceedings.

According to the Constitution of the Republic of Estonia, the procedure for the resolution of labour disputes is provided by law. According to the Individual Labour Dispute Resolution Act, individual labour disputes are resolved in court and in labour dispute committee. According to the same law, labour dispute committee is an independent pre-trial labour dispute body. It remains unclear from the law whether the labour dispute committee is a body charged with the administration of justice or the body performing the function of the administering of justice, whether it is an arbitral tribunal or conciliation body. In professional literature, different positions on the legal standing of the labour dispute committee have been published.

Based on the above mentioned, the author has set as the goal of this Master's thesis the finding of answers to the questions of what is the legal status of the labour dispute committee in Estonia.

In Chapter One, the reasons for creating the labour dispute committee are analysed and given an overview of which different positions on the legal status of labour dispute committee have been published. There is given an overview of solving the labour disputes in Europe.

As a result of the analysis and comparison of bodies dealing with the resolution of labour disputes in European Union Member States, it became clear that out of 27 Member States, 19 have a labour court as a special court or labour rights division of a standard court, and only

eight states (including Estonia) have a specialised court for the resolving of labour disputes or there are no judges. In addition to court proceedings, 12 European Union Member States used mediation in the resolution of labour disputes, 6 used conciliation, 9 arbitral tribunal mediation and 3 negotiations.

Of the compared 27 Member States, the Republic of Estonia is distinguished by what is not mentioned in the European Labour Law Network's 2009 report in regards to any alternative pre-trial proceedings, meaning that in Estonia, according to the report's data, conciliation, mediation, negotiations and arbitral tribunal mediation are not used in the resolution of labour disputes. The Estonian labour dispute resolution committee is mentioned in a report on the subdivision of administrative bodies, grouping the labour dispute committee under executive power.

In the opinion of the author, it is evident from the analysis that an analogous body to the Estonian labour dispute committee is absent in Europe, which would deal with the administration of justice in pre-trial proceedings or which performs the function of administration of justice.

As a result of the analysis and comparison performed in the work, the author reached the conclusion that the labour dispute committee is not a conciliation body, arbitral tribunal or body performing the function of the administering of justice.

In Chapter Two and Three it is analysed if the labour dispute committee meets all of the requirements provided in article six of the European Convention on Human Rights (ECHR).

In Chapter 2 of the Master thesis, the author analysed the labour dispute committee's legal status and independence.

The author found that the regulator has not given the function of administration of justice to labour dispute committee by law. As well the regulator has failed with the Individual Labour Dispute Resolution Act to establish a procedure conforming to the requirements of the Constitution, which would allow within the labour dispute committee for the declaration as unconstitutional of an unconstitutional piece of legislation or operation, this means assessing the constitutional legality of the applicable law in accordance with sections 15 and 152 of the Constitution of the Republic of Estonia. The Individual Labour Dispute Resolution Act also

prohibits the labour dispute committee from applying the provisions of an international contract in conflict with the provisions of the Constitution of the Republic of Estonia.

When investigating the independence of the labour dispute committee, the author analysed separately the independence of all three labour dispute committee members and additionally the independence of the labour dispute committee as a collegial body. As a result of the work, it may be concluded that the independence of the labour dispute committee's members as well as the labour dispute committee as an independent collegial body, is not ensured; therefore, the labour dispute committee, in the opinion of the author, fails to meet the requirements of a body performing the function of the administering of justice and the characteristics of an independent body as provided in subsection 10 (1) of the ILDRA.

In Chapter 3, the legal sources for the operation of the labour dispute committee are analysed, which are:

- Subsection 29 (6) of the Constitution of the Republic of Estonia, pursuant to which the procedure for the resolution of labour disputes shall be provided by law;
- Individual Labour Dispute Resolution Act;
- labour dispute committee statutes approved with Regulation No 246 of the Government of the Republic of 26.09.2003;
- Labour committee operations procedure established with 29.01.2008 directive 1-02/3 of the Director General of the Labour Inspectorate.

The author took the position that the Individual Labour Dispute Resolution Act (ILDRA) is *pro forma* constitutional, but does not provide the procedure necessary for the resolution of labour disputes in the extent which would allow for individuals to protect their rights in full. ILDRA is superficial, it does not fulfil the objectives set with subsection 29 (6) of the Constitution and therefore the law fails to conform to an important principle of the social state, according to which the state is required to regulate labour disputes.

In the opinion of the author, sections 4-6 of the labour dispute committee's statutes, approved with Government of the Republic regulation No 246, are in contravention of subsection 3 (1) of the Constitution and subsection 11 (6) of the Individual Labour Dispute Resolution Act,

since with the issuing of the regulation the Government of the Republic has exceeded the content and scope of the authorisation granted in the provision delegating authority.

In the opinion of the author, the result of the analysis of the labour dispute committee's operations procedure, established with directive 1-02/3 of the Director General of the Labour Inspectorate, is that it is possible to claim that the referred to labour dispute committee's operations procedure has been issued without a provision delegating authority. Namely, subsection 7 (1) of the statutes of the labour dispute committee provides that in the resolution of a labour dispute the related operation takes place in accordance with the labour dispute committee's operations procedure. The regulation lacks a provision delegating authority. Taking into consideration the fact that pursuant to subsection 7 (1) of the regulation, the Government of the Republic has not established a provision for delegating authority, it may be concluded, in the opinion of the author, that the operations procedure of the labour dispute committee had to be established by the Government of the Republic itself.

In the opinion of the author, a significant threat to a democratic state based on the rule of law is the matter of fact that the operations procedure approved by the directive of the Director General of the Labour Inspectorate is not publicly available, therefore substantively it is a "secret right".

Based on the above, it may be concluded that the referred to operations procedure is in contravention of both sections 3 and 10 of the Constitution of the Republic of Estonia, subsection 29 (6) of the Individual Labour Dispute Resolution Act as well as subsection 7 (1) of the labour committee statutes confirmed by regulation No 246 of the Government of the Republic.

As a result of the comparison of the provisions in article six of the European Convention on Human Rights (ECHR) and the conclusions made in this Master's thesis about the labour dispute committee, in the opinion of the author it can be concluded that the labour dispute committee does not meet any of the requirements provided in article six of the ECHR.

In Chapter Four, the future of labour dispute committees was analysed. In order to expand the topic, an overview was given of the statistics of labour dispute matters submitted to labour dispute committees and courts in the years 2008-2009, and the labour dispute resolution committees in European Union Member States.

It is clear from the comparison of the submitted statistics that approximately 7 times more labour dispute petitions were submitted to labour dispute committees in 2008 and 2009 than to county courts, on the basis of which, in the opinion of the author, it can be claimed that the labour dispute committees have significantly reduced the work load of courts of first instance.

As a result of the Master's thesis the author reached the conclusion that individual labour dispute committees in their existing form cannot continue to operate and the pre-trial resolution of individual labour disputes requires reforming.

The author sees possible variants in the reorganisation of labour dispute committees as being their transformation into pre-trial conciliation bodies or a labour court (special court) operating within courts of first instance.

The transformation of the labour dispute committee into a labour court would allow for Estonia to utilise the experience of the remaining 19 European Union Member States, while at the same time also giving the Estonian people competent, independent and impartial judges specialising in labour law as a fast and efficient means for resolving labour disputes

To assess the impact of the transformation of labour dispute committees into labour courts on the state budget, the author delivered the opinion that there are several options available for acquiring the resources required to carry out the reform:

- as a result of the reorganisation of the three member labour dispute committee into a single member labour court, savings would result from the remuneration currently paid to representatives of employees and employers;
- it is possible to place the directors of the 12 labour dispute committees currently operating in Estonia into a county courthouse in the same region. In the counties this would mean the creation of one labour judge job in ten courthouses, two in Tartu and five in Tallinn;
- today, labour dispute committees as well as courts of first instance substantively conduct proceedings twice over the same labour dispute, as a result of the transformation of labour dispute committees into labour courts the duplication would be avoided, as a result of which state expenses would decrease;

- the reorganisation of labour dispute committees into a single member labour court and the placing of current labour dispute committee directors in county courts would alone give the North Inspectorate, in terms of labour committees, the opportunity to surrender spaces rented to the labour dispute committee and thereby a notable savings would take place for the state from the surrendering of leased spaces.

In the case of the reformation of labour dispute committees the proceedings accompanying the reformation, as well as their consequences and the analysis of costs accompanying the reforms, requires the inclusion of a specialist.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn 1996.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001. a. eriväljaanne.
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn 2001.
4. Arango, R. Basic Social Rights, Constitutional Justice, and Democracy. Ratio Juris. Vol 16, No 2, June 2003.
5. A True European: Essays for Judge David Edward. Edited by Mark Hoskins & William Robinson. Oxford and Portland. Oregon, 2003, lk 23.
6. Barnard, C. EC Employment Law. Third Edition. Oxford University Press. 2006.
7. Blanpain, R. jt. Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies. IX and revised edition. Kluwer Law International BV. 2007.
8. Blaziene, I. Institute of Labour and Social Research. Lithuania: Individual disputes at the workplace - alternative disputes resolution. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/lt0910039q.htm>.
9. Chandler, P. Waud's Employment Law. The Practical Guide for Personnel Managers, Trade Union Officials, Employers, Employees and Lawyers. 14th Edition. Kogan Page Ltd. 2003.
10. Chandler, P. A-Z of Employment Law. A Complete Reference Source for Managers. Fourth Edition. Kogan Page Ltd. 2003.
11. Curkina, I., Berdnikovs, A. Institute of Economics, LAS. Latvia: Individualt disputes at the workplace – alternatiive disputes resolution 2010. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/lv0910039q.htm>.
12. Eesti NSV Justiitsministeerium. Eesti NSV töökoodeks. Ametlik tekst muudatuste ja täiendustega seisuga 01.01.1980. Tallinn: Eesti Raamat, 1980.
13. Eesti Vabariigi Riigikantselei avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse 2003.a õppematerjal, kättesaadav võrgus aadressil http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CrJAo1v71yMJ:www.atak.ee/intra/materials/get_file.php%3Fno_test%3D1%26file_id%3D16+t%C3%B6%3B6%C3%B6vaidluskomisjoni+asjaajamise+kord&cd=94&hl=et&ct=clnk&gl=ee.
14. EMIRE andmebaas (Euroopa tööstussuhete sõnastik). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eurofound.europa.eu/emire/emire.htm>.

15. Employment and Benefits in the European Union. Clifford Chance LLP. London 2005. Autori valduses.
16. Erne, J. Euroopa Kohtu eelotsused. Juridica 2000, nr V.
17. Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika metoodika. Justiitsministeerium, Tallinn 2009, lisa 3. Arvutivõrgus
http://www.riigikohus.ee/vfs/983/I_II_astme_kohtute_menetlusstatistika_metoodika2009.a.pdf.
18. Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2009. a. Arvutivõrgus
<http://www.kohus.ee/10925>.
19. Euroopa, EURES, koduleht. Võrgus
<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=8542&acro=living&mode=text&recordLang=en&lang=et&parentId=7786&countryId=LT®ionId=>.
20. Euroopa Inimõiguste Kohtu teatmik. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.nc/?id=535>
21. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (Consultative Council of European Judges – CCJE) arvamus nr 3 (2002). Võrgus <http://www.nc.ee/vfs/487/CCJE%282002%29op3.pdf>.
22. Euroopa Komisjoni koduleht. Võrgus
http://ec.europa.eu/civiljustice/jurisdiction_courts/jurisdiction_courts_gen_en.htm.
23. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010. Individual disputes at the workplace: Alternative disputes resolution. Võrgus
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/index.htm>. Eurofound, 2010, lk 2, 11, 18
24. European Labour Law Network. Thematic Report 2009. Characteristics of the Employment Relationship. Arvutivõrgus
http://www.labourlawnetwork.eu/publications/prm/73/ses_id__840018c69389184ea9c05c09a3491309/cs__11/size__1/index.html.
25. ILO koduleht. Võrgus <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national>.
26. ILO koduleht. Artikkel „Meeting of Labour Court Judges“. Võrgus
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/events/judges/index.htm>.
27. Kaadu, T. Töötajate õiguste kaitse ja esindamine: ILO rahvusvahelised tööstandardid. Tallinn 1997.
28. Kergandberg, E. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Tartu 1996.
29. Kohtunike 21.10.2008. a kohtute seaduse eelnõu arutelu tagasiside kokkuvõte, kättesaadav võrgus <http://www.riigikohus.ee/vfs/885/Mapisisu2009-IIosa.pdf>.
30. Kõve, V. Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis. Juridica 2005, nr III.

31. Käerdi, M., Varul, P., Lang, R., Raidla, J., Volens, U. Ettevõtja õigus. Tegevuskava ettevõtlusalase õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks. Juridica 2006, nr IV.
32. Lampousaki, S. Labour Institute of Greek General Confederation of Labour. Greece: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/gr0910039q.htm>.
33. Larkins, C.M. Juridicial Intependence and Demokratization. A Theoretical and Conceptual Analysis. The American Journal of Comparative Law. 1996, Vol 44.
34. Lillo, I. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus, Juridica 2000, nr 10.
35. Lockton, D. J.. Employment Law. Fourth Edition. Palgrave Macmillan. 2003.
36. Lõhmus, U. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas- Tartu 2003.
37. Maas, R. CEPS/INSTEAD. Luxembourg: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/lu0910039q.htm>.
38. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused, kommentaarid, tekstid. Tallinn 1997.
39. Mayne, S., Malyon, S. Employment Law in Europe. Butterworths. London 2001.
40. McMullen, J., Eady, J., Tuck, R. Employment Tribunal Procedure. A User's Guide to Tribunals and Appeals. Second Edition. Legal Action Group. 2002.
41. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn 1998.
42. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn 1997.
43. Mäll J. Eesti NSV Töökoodeks. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Eesti Raamat, 1978.
44. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Teine täiendatud ja parandatud trükk. Tallinn 2002.
45. Orgo, I.-M., Siigur, H. Tööõigus: Õpik Taru Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn 1995.
46. Orgo, I.-M, Muda, M., Tavits, G., Treier, T. (koostajad). Tööõigus: loengukonspekt. Tartu 2001.
47. Osila, L., Karu, M. Estonia: Individual Disputes at the Workplace: Alternative Disputes resolution. Praxis Center for Policy Studies. Võrgus <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/ee0910039q.htm>.
48. Painter, R., Holmes, A. Cases and Materials on Employment Law. Fourth Edition. Oxford University Press. 2002.

49. Paulus, C.G. Tsiviilprotsessiõigus: Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Tallinn 2002.
50. Peterkop, T. Jurisdiktsiooni regulatsioon NATO vägede staatust käsitlevas lepingus. Juridica 2002, nr 3.
51. Prozes, K., Vaikmaa, S., Vare, T. (koostajad). Ametühing tööjõututrul: teatmik koolidele. Tallinn 2000.
52. Pärk, J. (koostaja). Kuidas lahendada töövaidlusi. Tallinn 2002.
53. Pärnits, K. Ametiühing – töötajate esindusorganisatsioon. Juridica 1998, nr 1, lk 13-20.
54. Raidve, H. Kohtulahendid tööõiguses. Tallinn 2008.
55. Riigikogu õiguskomisjoni istungi protokoll nr 31, 2. mai 2005. a, arvutivõrgus kättesaadav
http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=051220022.
56. Rohtla, T., Kruusmaa, T. Töövaidluste lahendamine. Näited ja kommentaarid. Tallinn 2005.
57. Sargeant, M., Lewis D. Employment Law. Third Edition. Pearson Education Limited. London 2006.
58. Selwyn, N. M.. Selwyn's Law of Employment. 12th Edition. Butterworths LexisNexis, 2002.
59. Siigur, H. Palgaseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas parandatud ja täiendatud trükk. Tallinn 1998.
60. Siigur, H. Töösisekord, töötajate distsiplinaar- ja varaline vastutus ning töö- ja puhkeaja õiguslik korraldus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 1999.
61. Siigur, H. Töö- ja puhkeaja seadus. Puhkuseseadus. Kommenteeritud väljaanne. Töö- ja puhkeaja õiguslik korraldus skeemides. Tallinn 2002.
62. Siitam, N. Töövaidluskomisjonide tulevik. Postimees, 27.08.2001.
63. Sotsiaalministeerium. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Koostajad Thea Treier, Seili Suder, Egle Käärats. Kättesaadav võrgus aadressil
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2010.pdf
64. Sotsiaalministeeriumi aastaraamat 2000
65. Sotsiaalministeeriumi aastaraamat 2001.
66. Susi, M. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitle ja Eesti õigusruumi näitel. Juridica 2009, nr 1.

67. Tammaru, T., Schmidt, Ü., Liivamägi, K. (toimetajad). Ametiühing ja avalik teenus: õppematerjal. – EMAL, ETTAL, ROTAL 2001.
68. Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. (toimetajad). Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008.
69. Turkin, V. Riigikohtu lahendid töövaidlusasjades 1994-2007. Tallinn 2008.
70. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa Komisjoni Euroopa kohtusüsteemide raport – 2008. a väljaanne (2006. a andmetel). Arvutivõrgus eestikeelne tõlge <http://www.riigikohus.ee/?id=990>.
71. Tööinspektsiooni aruanne, võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=820&>.
72. Tööinspektsiooni kodulehel rubriigist „ametijuhendid“ töövaidluskomisjoni juhataja ametijuhend. Võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=924&>.
73. Tööinspektsiooni poolt koostatud statistika, võrgus <http://www.ti.ee/index.php?page=766&>.
74. Tööseadusandlus. Kehtivate normatiivaktide kogumik. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn, Eesti Raamat, 1966.
75. Uibopuu H.-J. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Tallinn 2000.
76. Vare, T., Taliga, H. (koostajad). Kümme aastat sotsiaaldialoogi Eestis. EAKL 2002.
77. Vutt, M. Riigikohus. Õigusteabe osakond. Menetlusedokumentide kättetoimetamine tsiviilkohtumenetluses. Kohtupraktika analüüs. 2009. Võrgus http://www.riigikohus.ee/vfs/891/MenetlusedokumentideK2ttetoimetamine_Margit_Vutt.pdf.
78. Õiguskomisjoni 30-31.01.2004 seminar teemal „Tsiiviilkohtumenetluse seaduse eelnõu 208 SE“, kättesaadav võrgus http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=040610002.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJAL

79. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349. Viimased muudatused 12.04.2007 – RT I 2007, 33, 210.
80. Ametiühingute seadus. 14. juuni 2000. - RT I 2000, 57, 372. Viimased muudatused 29.10.2009 – RT I 2009, 54, 363.
81. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. RT I 1996, 3, 57. Viimased muudatused 17.12.2009 – RT I 2009, 5, 35.
82. Lepitusseadus. RT I, 10.12.2009, 59, 385.
83. Töö- ja puhkeaja seadus. RT I 2001, 17, 78. Kehtetu alates 01.07.2009.
84. Tööinspektsiooni põhimäärus. Tööinspektsiooni põhimäärus. Vastu võetud Sotsiaalministri 17.10.2007 määrusega 67, jõustunud 1.02.2008. RTL 2007, 80, 1382. Viimased muudatused 18.01.2010. RTL 2010, 4, 73.
85. Töölepingu seadus. Vastu võetud 17.12.2008, RT I 2009, 5, 35. Viimased muudatused 18.06.2009. a. RT I 2009, 36, 234.
86. Töövaidluskomisjoni asjaajamise kord. Kehtestatud Tööinspektsiooni peadirektori 29.01.2008 käskkirjaga 1-02/3. Avaldamata.
87. Töövaidluskomisjoni põhimäärus. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 246. RT I 2003, 63, 422.
88. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 1996, 11/12, 34.
89. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.09.1986. a soovitus R(86)12 abinõudest kohtute ülemäärase töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks. Arvutivõrgus eestikeelne tõlge aadressil <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=351&setlang=est>.
90. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 14.05.1981. a soovitus R(81)7 õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest, arvutivõrgus eestikeelne tõlge aadressil <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=348&setlang=est>.
91. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 13.10.1994. a soovitus R(94)12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta. Arvutivõrgus <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=354&setlang=est#1>. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 28.02.1984 soovitus R(84)5 õigusemõistmise funktsioneerimise täiustamiseks mõeldud tsiviilprotseduuri põhimõtetest. Arvutivõrgus eestikeelne tõlge <http://www.coe.ee/?arc=&op=body&LaID=1&id=166&art=349&setlang=est>.

KASUTATUD KOHTULAHENDID

92. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsus 12.01.1994.a nr III-4/A-1/94 (*Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg.2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Põhiseaduse § 152 lg. 2 alusel Eesti Vabariigi Politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg. 4 kehtetuks*) – RT I 1994, 8, 129

93. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96 (*Riigikohtu halduskolleegiumi 11.novembri 1996.a taotlus tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 28.detsembri 1994.a määrus nr 486, Vabariigi Valitsuse 21.detsembri 1993.a määruse nr 408 täiendamine ja viina sisseveo ning hulgi- ja jaemüügikorralduses tehtavad muudatused, punktid 2 ja 3 ning lisa, samuti Vabariigi Valitsuse 7.jaanuari 1994.a määrusega nr 4 kinnitatud Alkoholi, tubaka ja tubakatoodete sisse- ja väljaveo, tootmise ning müügi korraldamise juhendi punkt 5 vastuolu tõttu Põhiseaduse §-ga 87 p 6*) – RT I 1997, 4, 28.

94. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 05.02.1998 nr 3-4-1-1-98 (*Vabariigi Presidendi 30.detsembri 1997.a taotlus tunnistada Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks*) – RT I 1998, 14, 230.

95. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus 05.02.2008 nr 3-4-1-1-08 (*Kreenholmi Valduse Aktsiaseltsi taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks Narva Linnavolikoga 8. Juuni 2006. a määrus 23 „Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kooskõlastamine“, Narva Linnavalitsuse 29.juuni 2006 määrus nr 847 „Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine“, Narva Linnavolikogu 3.augusti 2006 määruse nr 30 „Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni kasutamise eeskiri“ § 119 tabeli nr 1 3. ja 4. tulp ja Narva Linnavolikogu 3.augusti 2006 määruse nr 31 „Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord“ §-d 12 ja 13*) - RT III 2008, 8, 52.

96. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus nr 3-3-1-48-99 (*AS Ehitusfirma Rand & Tuulberg esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine Riigihangete Ameti vahekohtu otsuse seadusevastaseks tunnistamise asjas*) - RT III, 2000, 2, 14.

97. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtumäärus nr 3-2-1-127-07 (*OÜ Duvelin Invest määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 31.08.2007. a määrusele Kalle Roio hagi OÜ Duvelin Invest vastu töövaidluses*) – arvutivõrgus <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-127-07>.
98. RKÜKo 03.12.2007 nr 3-3-1-41-06, p 21 (*Sten Lieberti kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 20. veebruari 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-332 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks.*) – arvutivõrgus <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222506695>; 02.06.2008 nr 3-4-1-19-07, p 25 (*Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks seadusesätte puudumine karistusseadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus, mis annab aluse isiku vabastamiseks karistuse kandmiselt olukorras, kus on muutunud karistust ette nägev seadus*) - RT III 2008, 28, 183