

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

info@mkm.ee

ulla.saar@mkm.ee

Koopia:

Tööinspeksioon

ti@ti.ee

kaire.saarep@ti.ee

Meie 29.11.2023 nr 4/203

Ettepanek muuta töölepingu seaduses sätestatud iganädalase puhkeaja regulatsiooni

Lugupeetud Tiit Riisalo!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole ettepanekuga muuta töölepingu seaduse §-s 52 sätestatud iganädalase puhkeaja regulatsiooni selliselt, et graafikuga töötaja igapäevane järjestikune puhkeaeg koos iganädalase järjestikuse puhkeajaga on vähemalt 36 tundi ja teistel töötajatel vähemalt 48 tundi. Ettepanek on tingitud hiljutisest Euroopa Kohtu lahendist, mille kohaselt ei ole igapäevane puhkeaeg osa iganädalasest puhkeajast, vaid lisandub sellele.

Järgnevalt selgitame lähemalt, (I) mis on Euroopa Kohtu vastava otsuse sisu, (II) milline on töölepingu seaduse sõnastus ning selle tõlgendus, (III) toome välja, millist mõju avaldab Euroopa Kohtu otsus Eesti tööandjatele ning (IV) esitame oma ettepaneku töölepingu seaduse muutmiseks koos selgitustega.

I Euroopa Kohtu otsus

Euroopa Kohus tegi 2. märtsil 2023 otsuse kohtuasjas C-477/21 IH versus MÁV-START, milles leidis, et igapäevane puhkeaeg ei ole osa iganädalasest puhkeajast, vaid lisandub sellele. Kohus tõi välja, et kui riigisisised õigusnormid näevad ette iganädalase puhkeaja, mis ületab 35 järjestikust tundi, siis tuleb töötajale lisaks sellele ajavahemikule võimaldada ka igapäevane puhkeaeg, mis on minimaalselt 11 järjestikust tundi.

II Töölepingu seadus ja selle tõlgendus

Töölepingu seaduse (§ 52 lg 1) kohaselt peab töötaja puhkama vähemalt 48 tundi järjest seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Summeeritud ehk graafikuga töötaja arvestuse korral peab töötaja järjestikune puhkeaeg olema vähemalt 36 tundi (§ 52 lg 2).

ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОИНСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA ON SUURIM ETTEVÕTJAJD ESINDAV ORGANISATSIOON EESTIS, Kuhu kuulub ligi 3600 ettevõtet, kellest enamik on väikese- ja keskmise suurusega. KAUBANDUSKOJA LIIKMED ANNAVAD ÜLE 40 PROTSENDI EESTI ETTEVÕTETE KÄIBEST, LIGI 40 PROTSENDI PUHASKASUMIST JA TASUVAD ÜLE 40 PROTSENDI RIIKLIKEST MAKSUDEST. KAUBANDUSKODA ESINDAB JA KAITSEB KÕIGI ETTEVÕTJATE ÜHISHUVE NING ON MITTERIIKLIK JA APOLIITILINE ORGANISATSIOON.

Töölepingu seaduse § 51 lg 1 alusel peab töötaja puhkama vähemalt 11 tundi järjest 24 tunni kohta, st töötajale peab 24-tunnise ajavahemiku jooksul jääma 11 tunni ulatuses järjestikust puhkeaega.

Enne eelnevalt viidatud Euroopa Kohtu otsust oli Eestis aastaid kehtinud tõlgendus, et graafikuga töötajale tuleb tagada kord seitsme päeva jooksul vähemalt 36 tundi katkematut puhkeega ning muude töötajate osas vähemalt 48 tundi.

Euroopa Kohtu otsusest tingituna muutis Tööinspektsioon senist tõlgendust ja nüüd tuleb iganädalasele puhkeajale juurde liita ka igapäevane puhkeaeg. See tähendab, et uue tõlgenduse kohaselt tuleb graafikuga töötajale anda kord nädalas katkematut puhkeega varasema 36 tunni asemel 47 tundi (36+11) ning muude töötajate osas varasema 48 tunni asemel vähemalt 59 tundi (48+11).

III Euroopa Kohtu otsuse mõju Eesti tööandjatele

Euroopa Kohtu otsus mõjutab peamiselt neid tööandjaid, kus töötajad teevad tööd graafiku alusel. Mõjutatud tööandjate ring on valdkondade lõikes väga lai. Näiteks kaasneb muudatusega negatiivne mõju järgmistele valdkondadele: tööstus, kaubandus, majutus, toitlustus, meditsiin, riigikaitse, ühistransport, logistika, jäätmekäitlus, kinnisvarahooldus ja ka muude teenuste osutamine.

Meile on praeguseks hetkeks teada üle saja tööandja, kes väga lühikese ajaperioodi jooksul on meie poole pöördunud ja keda see teema väga otseselt mõjutab ja toob kaasa täiendavaid kohustusi ja kulusid. Tõlgenduse muutus võib avaldada negatiivset mõju ka töötajatele. Negatiivne mõju seisneb järgnevas:

- Euroopa Kohtu otsuse tulemusena peavad tööandjad, kelle juures töötab graafikuga töötajaid, muutma olulisel määral tööajakorraldust ja muid ettevõttesisesi kordasid. Näiteks tuleb ringi teha tööajagraafikud ning sellest töötajaid teavitada. See on eriti suur koormus suurematele tööandjatele, kelle juures töötab sadu töötajaid.
- Paljud tööandjad on andnud meile teada, et nad peavad palkama uusi töötajaid, sest tõlgenduse muutuse tõttu ei ole enam võimalik sama tööd olemasolevate töötajatega ära teha. Mitmed tööandjad on rääkinud vajadusest võtta tööle uus vahetus. Sellega kaasnevad täiendavad tööjõukulud ja lisaks ühekordsed kulud töötajate värbamise, väljaõpetamise ning täiendavate töövahendite, tööriiete ostmisega. Mitmed tööandjad on andnud teada, et neil on väga keeruline kui mitte võimatu uusi töötajaid palgata, sest neid ei ole kuskilt võtta ja juba täna on mitmed töökohad täitmata. See puudutab näiteks meditsiinisektorit, transporti aga ka tööstusettevõtte teatud spetsiifilisi oskuseid nõudvaid ameteid.
- Uue vahetuse lisamisel võib tekkida risk, et tööandjal ei ole võimalik enam anda töötajatele sellises mahus tööd nagu tööleping ette näeb. See tähendab, et tööandja peab maksma ka alatundide eest.
- Uute töötajate palkamise asemel on üheks võimaluseks leppida olemasolevate töötajatega kokku ületunnitöö tegemises. Aga ka see lahendus suurendab tööandjate kulusid ning kõik töötajad ei pruugi sellega nõus olla.



- Mitu tööandjat on toonud välja, et kui neil ei õnnestu lisatöötajaid leida ja/või olemasolevad töötajad ei nõustu ületunnitööga, siis ei ole neil võimalik varasemalt kokku lepitud tellimusi tähtaegselt täita. Selle tulemusena võib teine lepingupool tellimuse üles öelda või siis kohaldada leppetrahvi.
- Uute töötajate värbamise ja ületunnitöö asemel on tööandjal võimalik vähendada tootmist või piirata teenuse osutamise aega, kuid paljudes valdkondades, näiteks meditsiin või ühistransport, on seda keeruline teha. Samuti on paljude tootmisettevõtete puhul oluline, et tootmine toimuks ööpäevaringselt. Kui minna töömahu vähendamise teed, siis võib osutada vajalikuks ka osade olemasolevate töötajate koondamine ning lõppkokkuvõttes laekuks riigieelarvesse väiksem maksumüü.
- Muudatuse tulemusena peavad tööandjad tegema täiendusi ka oma personalialastes IT-süsteemides, et need oleksid kooskõlas uute reeglitega.
- Mitmed tööandjad on toonud välja, et kui tööd on pikemaks ajaks ette planeeritud ja arvestatud ühtede kuludega ja kui nüüd tulevad lisakulud, siis täiendavaid kulusid ei ole võimalik enam töö tellijalt sisse nõuda.
- Mõned tööstusettevõtted on viidanud ka sellele, et kui uue tõlgendusega kaasneb kulude kasv, siis nad lõpetavad vähemalt teatud ulatuses Eestis tootmise ning hakkavad tootmist allhankena teistest riikidest sisse ostma. Selle tulemusena võivad aga Eestis töötavad inimesed jääda töötuks.
- Tööandjad tõstsid esile ka seda, et isegi kui tavaolukorras suudetakse töögraafikut ringi teha ja täiendavat tööjõudu ei ole vaja värvata, siis probleemid võivad tekkida, kui töötajad jäävad haigeks, lähevad puhkustele, on töölähetuses või töötaja osas kohaldub ka valveaeg. Selliste olukordade jaoks olemasolevatest töötajatest ei piisa.
- Iganädalase puhkeajaga seotud muudatus vähendab paindlikkust ka töötajate jaoks. Mitmed tööandjad on rõhutanud, et edaspidi on graafiku koostamisel palju keerulisem arvestada töötajate soovidega. Eelkõige valmistab see muret noorematele töötajatele, kes soovivad ise rohkem valida, millal töötada. Samuti võib tekkida olukord, kus 8-tunnise vahetusega töötajad peavad edaspidi tegema ühes vahetuses tööd pikemalt. See aga võib suurendada tööõnnetuse tekkimise riski. Samuti väheneb töötajate võimalus valida endale sobivam puhkusegraafik. Eelnevate muudatuste tulemusena võib väheneda töötajate rahulolu.

IV Ettepanek töölepingu seaduse muutmiseks ja selle selgitused

Kaubanduskoda teeb ettepaneku muuta töölepingu seaduse § 52 lg 1 ja 2 sõnastust selliselt, et nendes lõigetes viidatud järjestikune puhkeaeg sisaldab nii igapäevast kui ka iganädalast puhkeajaga ehk töötajate katkematu järjestikune puhkeaeg oleks graafikuga töötaja puhul endiselt vähemalt 36 tundi nädalas ja teistel töötajatel vähemalt 48 tundi.

Alternatiivne ettepanek on vähendada viidatud lõigetes järjestikust puhkeajaga 11 tunni võrra. Sellisel juhul oleks graafikuga töötaja iganädalane puhkeaeg vähemalt 25 tundi ja teistel töötajatel 37 tundi, kuid koos igapäevase puhkeajaga oleks järjestikune puhkeaeg



graafikuga töötajal endiselt vähemalt 36 tundi (25+11) ja teistel töötajatel vähemalt 48 tundi (37+11).

Kuna Tööinspeksioon on andnud teada, et hakkab järgima Euroopa Kohtu antud tõlgendust alates 2024. aasta 1. jaanuarist, siis palume uut tõlgendust mitte kohaldada kuni töölepingu seaduse §-i 52 muudatuste jõustumiseni.

Põhjendame töölepingu seaduse muutmise ettepanekut järgmiste asjaoludega:

- **Ettepanek ei muuda Eestis aastakümnete jooksul väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on graafikuga töötaja iganädalane puhkeaeg koos igapäevase puhkeajaga jätkuvalt vähemalt 36 tundi ja teistel töötajatel vähemalt 48 tundi.** Seega kehtiks nii tööandjatele kui ka töötajatele harjumuspärane põhimõte ka edaspidi.
- **Ettepaneku jõustamine hoiab ära eelmises osas välja toodud negatiivse mõju tööandjatele ning seeläbi ei vähene ka ettevõtete rahvusvaheline konkurentsivõime.** See on hästi oluline praeguses olukorras, kus ettevõtete konkurentsivõime rahvusvahelistel turgudel on viimasel ajal märgatavalt vähenenud, mida kinnitab muu hulgas asjaolu, et Eesti majandus on langenud alates eelmise aasta teisest kvartalist.
- **Esitatud ettepanek on kooskõlas ELi õigusega ja Euroopa Kohtu otsusega.** Direktiivi 2003/88 artiklis 5 „Iganädalane puhkeaeg“ on ette nähtud, et liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 24-tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks 11-tunnisele igapäevasele puhkeajale. Seega direktiivi kohaselt peab iganädalane puhkeaeg koos igapäevase puhkeajaga olema kokku vähemalt 35 tundi. Meie ettepaneku kohaselt oleks järjestikune puhkeaeg vähemalt 36 või 48 tundi.
- **Euroopa Kohtu otsuse mõte ei olnud anda töötajatele juurde täiendavat puhkeajaga, vaid Euroopa Kohus andis juhiseid, kuidas tõlgendada puhkeajaga reguleerivat ELi direktiivi.** Kuna Eesti on varasemalt direktiivist ekslikult aru saanud, siis on mõistlik vastav eksimus parandada ka töölepingu seaduses. Hiljuti muutis ka Tšehhi iganädalase puhkeaja 24-tunniseks, kusjuures muudatuse ajendiks oli just Euroopa Kohtu otsus.
- **Mitmes liikmesriigis kehtib madalam miinimumnõue iganädalase puhkeaja osas kui Eestis.** Meile teadaolevalt on näiteks Itaalias ja Taanis võetud EL-i direktiivist tulenev nõue selliselt üle, et iganädalane puhkeaeg on 24 tundi, millele lisandub igapäevane puhkeaeg 11 tundi. Seega on need riigid lähtunud direktiivi miinimumnõudest ja ei ole seda rangemalt üle võtnud erinevalt Eestist. Ka paljude teiste liikmesriikide tööõiguses on iganädalane puhkeaeg lühem kui Eestis. Näiteks Soomes, Leedus, Prantsusmaal ja Poolas on see 35 tundi. Eeldame, et need riigid kehtestasid 35-tunnise puhkeaja arvestusega, et see täidaks direktiivist tuleneva miinimumnõude igapäevase puhkeaja (11 tundi) ja iganädalase puhkeaja (24 tundi) osas ehk kokku 35 tundi.
- **Eeldame, et töölepingu seaduse koostajate mõte ei olnud see, et Eestis tuleb kasutusele võtta oluliselt pikem iganädalane puhkeaeg kui näeb ette**



ELi direktiiv. Näiteks Euroopa Kohtu otsuse valguses on Eestis iganädalane puhkeaeg koos igapäevase puhkeajaga graafikuga töötajate puhul vähemalt 47 tundi ja teistel töötajatel vähemalt 59 tundi, samas direktiivist tulenev nõue on 35 tundi. Sellele, et Eesti ei soovinud direktiivi oluliselt rangemalt üle võtta, viitab ka varasem aastatepikkune praktika töölepingu seaduse § 52 tõlgendamise osas.

Kaubanduskoja ettepanekud:

- 1. Teeme ettepaneku muuta töölepingu seaduse § 52 lg 1 ja 2 sõnastust selliselt, et nendes lõigetes viidatud järjestikune puhkeaeg sisaldab nii igapäevast kui ka iganädalast puhkeaga. Alternatiivne ettepanek on vähendada viidatud lõigetes iganädalast puhkeaga 11 tunni võrra.**
- 2. Kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ei ole võimalik lähiajal muuta töölepingu seadust, siis teeme ettepaneku muuta töölepingu seaduse § 52 lg 1 ja 2 tõlgendust selliselt, et viidatud sätted ei kehtesta iganädalast puhkeaga, vaid see on iganädalase ja igapäevase puhkeaja summa. Kehtiv töölepingu seadus võimaldab meie hinnangul sellist tõlgendust. Kuigi töölepingu seaduse § 52 pealkiri on „Iganädalane puhkeaeg“, siis §-i 52 lõiked ei kasuta mõistet „iganädalane puhkeaeg“, vaid mõistet „järgestikune puhkeaeg“, mille alla saab paigutada nii igapäevase kui ka iganädalase puhkeaja. Sisuliselt on sellist tõlgendust ka aastaid kasutatud. Samas õigusselguse tagamiseks on mõistlik ka selle lahenduse puhul pikemas perspektiivis seadust muuta.**
- 3. Palume Tööinspeksioonil mitte kohaldada uut tõlgendust alates 2024. aasta 1. jaanuarist ning oodata ära töölepingu seaduse § 52 muudatuste jõustumine. Kui töölepingu seadust ei asuta muutma, siis palume Tööinspeksioonil lähtuda eelmisest punktis väljapakutud tõlgendusest.**

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Marko Udras

marko.udras@koda.ee 6040070