



Arvamus nr 1-3/7_2024

Tallinn

Selle kohta, kas töölepingu seaduse (TLS) § 68 lg 2 sätestatud regulatsioon, mille kohaselt ei arvestata põhipuhkuse aja hulka vanemapuhkuse aega, diskrimineerib vanemapuhkust kasutavaid töötajaid.

1. Võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 15 lg 1 kohaselt on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt ning jälgib VõrdKS ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse (edaspidi SoVS) nõuete täitmist. VõrdKS § 16 p 3 kohaselt annab volinik arvamusi võimaliku diskrimineerimise aset leidmise kohta isikute avalduste alusel või talle laekunud teabe põhjal omal algatusel.

2. VõrdKS reguleerimisalas on tööelu sh töötingimused, (nt töölepingu sõlmimine, töötingimuste kehtestamine, korralduste andmine, tasu, töölepingu lõpetamine) (§ 2 lg 3).

3. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) § 3 lg 1 p 3 kohaselt loetakse sooliseks diskrimineerimiseks ka isiku ebasoodsamat kohtlemist seoses raseduse ja sünnitamisega, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise, sealhulgas märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldamise, või muude soolise kuuluvusega seotud asjaoludega, samuti sooline ja seksuaalne ahistamine ning ahistamise tõrjumisest või ahistamisele alistumisest põhjustatud ebasoodsam kohtlemine.

4. Töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 3 kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele.

Kogutud tõendite ja kehtiva õiguse alusel leian, et TLS § 68 lg 2 sätestatud piirang, mille kohaselt ei arvestata põhipuhkuse



andmise õiguse aluseks oleva aja hulka vanemapuhkuse aega, võib olla diskrimineeriv vanemapuhkust kasutavate töötajate suhtes.

Menetlusprotsessis tuvastatud peamised asjaolud:

5. TLS ei arvesta põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka töötaja vanemapuhkusel olemise aega. Voliniku poole pöörduti küsimusega, kas selline vanemapuhkusel olemise aja mitteamistamine põhipuhkuse andmise õiguseks oleva aja hulka on diskrimineeriv töötajate suhtes, kes kasutavad vanemapuhkust.

6. Kuna TLS seletuskirjas puudub selgitus, miks vanemapuhkus põhipuhkuse arvestamise ajast välja on jäetud, küsis volinik sellise regulatsiooni põhjendust Majandus- ja kommunikatsiooniministeriumilt (MKM). Ministerium andis regulatsiooni kohta kokkuvõtlikult järgmise põhjenduse:

Puhkuseõiguse üldpõhimõtte kohaselt antakse töötajale puhkust töö tegemise aja eest. Vanemapuhkuseajaks peatatakse töötaja töötamine töötajate registris, mistõttu ei saa seda perioodi lugeda töötatud ajaks. Töötamise registris sisalduvad andmed on aluseks töötamisega kaasnevate sotsiaalsete tagatiste määramisel (nt ravikindlustus, töötuskindlustushüvitis). Tööandja peab töötamise registris peatama, kui töötamine peatub ning tööandja ei pea ajutiselt tasuma töötaja eest sotsiaalmaksu või töötuskindlustushüvitist. See on kehtiv nii vanemapuhkuse kui ka tasustamata puhkuse kohta, mis kestab vähemalt kuu. Võrreldes teiste TLS § 68 lõikes 2 nimetatud asjaoludega on vanemapuhkuse maksimaalne kestus oluliselt pikem kui põhipuhkus, õppepuhkus, lapsepuhkus ning haiguslehed ei kesta üldjuhul pikalt. Ajutise töövõimetuse osas on Euroopa Kohus teinud otsuse (C-282/10), mille kohaselt ajutise töövõimetuse perioodi eest peab olema arvestatud puhkust. Vanemapuhkuse maksimaalne kestus on aga 3 aastat, mistõttu ei ole sellelt ajalt puhkusepäevade arvestamine kõikide osapoolte huvisid arvestades mõistlik. Ministerium esitab näite, kus vanem, kes ei ole enne vanemapuhkusele jäämist puhkust välja võtnud ja kolme vanemapuhkusel veedetud aasta järel tööle tagasi tulles läheb kohe 4-kuulisele puhkusele. Ministeriumi hinnangul võib selline olukord tuua tööandjale kaasa ootamatuid töökorralduslikke probleeme.



Õiguslikud alused

7. TLS § 68 lg 2 sätestab, et põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka arvestatakse lisaks töötatud ajale ajutise töövõimetuse aeg, puhkuse aeg (välja arvatud vanemapuhkuse ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aeg), samuti aeg, kui töötajal on seaduse alusel õigus tööst keelduda TLS § 19 punktis 3 nimetatud juhul, ning muu aeg, milles pooled on kokku leppinud.

8. VõrdKS eesmärk on tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel (§ 1 lg 1). Samas, VõrdKS ei välista võrdse kohtlemise nõudeid töösuhetes sama seaduse § 1 lõikes 1 nimetatata tunnuste alusel, eelkõige perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse seisundi ja töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise, keeleoskuse või kaitseväeteenistuse kohustuse tõttu. (§ 2 lg 3)

9. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) § 3 lg 1 p 3 kohaselt leiab otsene sooline diskrimineerimine aset, kui ühte isikut koheldakse tema soo tõttu halvemini, kui koheldakse, on koheldud või koheldaks teist isikut samalaadses olukorras. Otsene sooline diskrimineerimine on ka isiku ebasoodsam kohtlemine seoses raseduse ja sünnitamisega, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise, sealhulgas märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldamise, või muude soolise kuuluvusega seotud asjaoludega, samuti sooline ja seksuaalne ahistamine ning ahistamise tõrjumisest või ahistamisele alistumisest põhjustatud ebasoodsam kohtlemine.

10. SOVS § 3 lg 1 p 4 kohaselt leiab kaudne sooline diskrimineerimine aset, kui väliselt neutraalne säte, kriteerium, tava või tegevus seab ühest soost isikud, võrreldes teisest soost isikutega, ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui kõnealusel sätel, kriteeriumil, taval või tegevusel on objektiivselt põhjendatav õigustatud eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

11. SOVS § 6 lg 2 p 4 kohaselt loetakse tööandja tegevus diskrimineerivaks ka siis, kui ta juhib tööd, jaotab tööülesanded või kehtestab töötingimused



nii, et ühest soost töötajad on vastassoost töötaja või töötajatega võrreldes halvemas olukorras.

12. TLS § 3 lg 1 kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele.

13. Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPTS) § 28 lg 2 p 7 kohaselt arvatakse pensioniõigusliku staaži kohta muu hulgas emal, isal, vanema abikaasal, eestkostjal või lapse tegelikul hooldajal väikelapse eest hoolitsemise aeg kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

14. EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV (EL) 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL art 10 kohaselt määravad liikmesriigid kindlaks töölepingu või -suhte staatuse artiklites 4, 5 ja 6 sätestatud puhkuste (hõlmab ka vanemapuhkust) või artiklis 7 sätestatud töölt puudumise perioodil, sealhulgas seoses sotsiaalkindlustusõigustega ja pensioniskeemi sissemaksetega, ja samal ajal tagavad töösuhte säilimise sellel ajavahemikul. Artikkel 11 „Diskrimineerimine“ sätestab, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et keelustada töötajate ebasoodsam kohtlemine seetõttu, et töötaja on taotlenud või kasutanud artiklites 4, 5 ja 6 sätestatud puhkust või artiklis 7 sätestatud töölt puudumist või kasutanud artiklis 9 sätestatud õigusi.

15. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. a direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta artikkel 7 sätestab, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele vastavalt niisuguse puhkuse õiguse ja andmise tingimustele, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega.

Voliniku hinnang

16. Võrdse kohtlemise põhimõttest tuleneb, et töötajat ei tohi tema perekondlike kohustuste täitmise tõttu kohelda halvemini kui teisi



töötajaid. Põhipuhkuse andmise üldpõhimõtte kohaselt antakse töötajale puhkust töö tegemise aja eest (TLS § 68 lg 1). Samas näeb TLS (§ 68 lg 2) ette erandid selles osas, et teatud aeg (ajutise töövõimetuse aeg ja puhkuse aeg, samuti aeg, millal töötajal on seaduse alusel õigus tööst keelduda TLS § 19 p 3 nimetatud juhul ning muu aeg, milles pooled on kokku leppinud) arvutatakse põhipuhkuse õiguse aluseks oleva aja hulka, aga vanemapuhkuse aeg ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aega ei arvestata. Kui seadusandja teeb erandid ühe töölt eemaloleku aja kohta, on vaja kindlaks teha, miks on välja jäetud teised ajaperioodid, sh vanemapuhkuse aeg. On vaja hinnata, kas vanemapuhkus on võrdse kohtlemise mõttes erinev töövõimetuse ja puhkuse ajast.

17. Menetluse käigus küsis volinik MKM-ilt selgitust, miks on TLS § 68 lg 2 just sellises sõnastuses, jättes välja vanemapuhkuse aja põhipuhkuse andmise aluseks oleva aja arvutamisel. MKM toob niisuguse põhjusena välja asjaolu, et töötaja töötamine vanemapuhkuse ajaks töötajate registris peatatakse, kuid registris olevad andmed on aluseks töötamisega kaasnevate sotsiaalsete tagatiste määramisel. Volinik leiab, et asjaolu, kas andmed on registris või mitte, ei saa olla materiaalsoolise küsimuse põhjenduseks s.t vanemapuhkust kasutava töötaja õigus ei saa põhineda sellel, millised andmed on kantud vastavasse registrisse. Registrisse tehakse kanne vastava õiguse alusel.

18. Volinik on erineval arvamusel ka MKM-i poolt toodud põhjendusega, et vanemapuhkus kestab oluliselt kauem kui muud puhkused ning ei ole seetõttu kõigi osapoolte huvisid arvestades mõistlik. Volinik küll möönab, et vanemapuhkuselt naasev töötaja võib sellisel juhul jääda kohe puhkusele ning võib tekitada seeläbi tööandjale ebamugavusi, kuid see asjaolu ei saa olla õiguslikuks põhjenduseks vanemapuhkust kasutava vanema erinevaks kohtlemiseks võrreldes teiste töötajatega, kes kasutavad tavalist puhkust või on töövõimetuslehel. Tööandjale võib ebamugavusi tekitada ka teisi puhkuseliike kogumis kasutavad töötajad. Perekondlike kohustuste täitmisest tingitud vajadused võivad olla kõik teatud määral tööandjale ebamugavad. See ei saa aga olla põhjuseks teatud õiguste välistamises vanemlike kohustusi täitvatele töötajatele. Volinik siiski rõhutab, et ka vanemlike kohustusi täitvate isikute õigused ei ole absoluutsed, vaid peavad tuginema seadusele ja olema proportsionaalsed.



19. EL kohus on andnud hinnangu selle kohta, kas vanemapuhkusel olemise aja mitteamarvamine tasustatud põhipuhkuse kestuse kindlaksmääramisel on vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. a direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta artikliga 7, mis sätestab, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele vastavalt niisuguse puhkuse õiguse ja andmise tingimustele, mis on ette nähtud siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega. Kohus eristab vanemapuhkust haigusest tulenevast töövõimetusest selle poolest, et "vanemapuhkuse kasutamine ei ole ettenägematu, vaid see on enamikel juhtudel tingitud töötaja soovist oma lapse eest hoolitseda" (kohtuotsuse p 32). Samuti erineb kohtu hinnangul vanemapuhkusel oleva töötaja olukord rasedus- ja sünnituspuhkusel viibiva töötaja omast, kuna rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärk on kaitsta naise ja tema lapse vahelist erilist suhet rasedusele ja sünnitusele järgneval perioodil (kohtuotsuse p 34).

20. Selle kohtuasja puhul on siiski oluline arvestada, et hinnang anti direktiivi 2003/88 artikkel 7 kohta. Kohus ei käsitlenud küsimust võrdse kohtlemise kontekstis ega ka mitte direktiivi 2010/18 ega ka 2019/1158 kontekstis. Kohtuotsuses C-588/12 (27.02.2004) on Euroopa Kohus selgitanud direktiivi 2010/18 p 6 sätestatud põhimõtet, et "õigused, mis töötaja on lapsehoolduspuhkuse alguseks saanud või on saamas, säilivad muutumatuna lapsehoolduspuhkuse lõpuni. Kui lapsehoolduspuhkus on lõppenud, kohaldatakse neid õigusi, kaasa arvatud kõik siseriiklikust õigusest, kollektiivlepingust ja tavast tulenevad muudatused." järgmiselt: "nimetatud sätte eesmärk on vältida seda, et töötaja kaotab tervikuna või osaliselt töösuhtest tulenevad, saadud või saadavad õigused, mis tal on juba lapsehoolduspuhkusele minnes, ja tagada, et selle puhkuse lõppedes on ta nende õiguste osas samas olukorras kui see, milles ta oli enne puhkust." ning kohtuasjas C-486/18 (8.05.2019) kasutab kohus sõnastust "lapsehoolduspuhkuse raamkokkuleppe eesmärkidest tuleneb, et mõiste "õigused, mis (töötaja) on [...] saanud või saamas" raamkokkuleppe klausli 2 punkti 6 tähenduses hõlmab kõiki töösuhtest otse või kaudselt tulenevaid rahalisi või muus vormis õigusi ja soodustusi, mida töötajal on õigus tööandjalt nõuda lapsehoolduspuhkuse alguspäeval". (kohtuotsuse punkt 50). Oluliseks tuleb pidada samas kohtuasjas kohtupoolset hinnangut, et "riigisisene õigusnorm, mis toob lapsehoolduspuhkuse korral kaasa töösuhtest tulenevate õiguste vähenemise, võib mõjutada töötajaid



hoiduma sellise puhkuse võtmisest". Kuna direktiivi 2019/1158 eesmärk on töö- ja pereelu ühitamine, siis selle direktiivi kontekstis ei saa käsitleda vanemapuhkust kui "vabatahtlikku" puhkust, direktiivi eesmärk on toetada vanemaid, et nad võtaksid vanemapuhkust, mitte ei loobuks sellest.

21. Direktiiv 2019/1158 annab liikmesriigile õiguse kehtestada ise regulatsioon vanemapuhkuse ajal antavate tagatiste osas, kuid sätestab samas, et sellise õiguse kasutamisel ei tohi liikmesriik töötajat diskrimineerida. Võimaliku diskrimineerimise hindamisel ei saa lugeda vanemapuhkust sellisel määral erinevaks teistest töölt eemaloleku aegadest, mis annavad Eesti siseriikliku õigusega õiguse n.ö koguda puhkusepäevi, kuigi tööd selle aja eest ei tehta, eelkõige haiguslehel olemise aeg. Ka haiguslehele võib töötaja jääda n.ö vabatahtlikult s.t ta ei ole selleks alati sunnitud ning teatud juhtudel, nt haiglaravi, ei teki vajadus haiguslehele jäämiseks ka ootamatult. Vanemapuhkuse eesmärk on täita vanemlike kohustusi väikelapse suhtes. Tuginedes direktiivi 2019/1158 eesmärgile on volinik arvamusel, et Eesti siseriiklik õigus TLS § 68 lg 2 näol võib olla seetõttu vastuolus nimetatud direktiiviga.

22. Eesti siseriikliku õigusega on sätestatud, et pensioniõigusliku staaži hulka arvatakse vanemapuhkusel olemise aeg (RPKS § 28 lg 2 p 7). Tallinna Ringkonnakohus on oma otsuses (3-22-2305 25.01.2024) hinnanud, kas vanemapuhkuse periood tuleks teenistuja staaži arvestamisest välja jätta, kuna sel perioodil ei tehtud tööd, mis annaks õiguse väljateenitud aastate pensionile. Kohus asus seisukohale, et vanemapuhkust tuleb käsitada samaväärselt teiste puhkuseliikidega ning töölt eemalviibimisega ajutise töövõimetuse tõttu – need perioodid arvestatakse väljateenitud aastate pensioni staaži hulka. Kohtu seisukohalt kuna töösuhe jätkub, kuigi on peatunud, ka vanemapuhkuse ajal, siis ei ole alust jätta see periood väljateenitud aastate pensionistaaži arvestuses välja. Vanemapuhkus ei erine tavalisest puhkusest, mida arvestatakse tööstaaži hulka. Ka Eesti kohus pidas vajalikuks rõhutada, et tuleb vältida olukorda, et väljateenitud aastate pensioni staaži täitumiseks lükatakse laste saamist edasi või loobutakse sellest sootuks. Õiguse analoogia alusel saab seega järeldada, et ka TLS § 68 lg 2 sätestatud vanemapuhkus on samatähenduslik igaaastase puhkusega ning töövõimetuse ajaga, millal töösuhe ei lõpe, vaid töötajal on TLS § 19 alusel õigus keelduda töö tegemisest.



23. Vanemapuhkusel on töötaja põhjusel, et ta täidab oma vanemlikke kohustusi. Asjaolu, et vanemapuhkusel võib olla kuni lapse 3-aastaseks saamiseni, ei saa olla põhjuseks vanemapuhkust kasutava töötaja erinevaks kohtlemiseks tulenevalt vanemapuhkuse pikkusest.

Eeltoodust tulenevalt asub volinik seisukohale, et TLS § 68 lg 2 sätestatud piirang, mille kohaselt ei arvestata põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka vanemapuhkuse aega, võib olla diskrimineeriv vanemapuhkust kasutavate töötajate suhtes. Volinik leiab, et tuleks kaaluda TLS muutmist nimetatud piirangu osas.

Voliniku arvamuse õiguslik tähendus ning diskrimineerimisvaidluse lahendamine

24. VõrdKS § 17 lg 2 järgi on voliniku arvamuse eesmärk anda hinnang, mis võimaldaks koostoides võrdse kohtlemise seaduse, soolise võrdõiguslikkuse seaduse ning Eesti Vabariigi jaoks siduvate välislepingute ja muude õigusaktidega hinnata, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Voliniku arvamuse ülesanne on anda avalduse esitanud isikule või omal algatusel eksperthinnang, kas diskrimineerimiskahtlus on põhjendatud.

25. Diskrimineerimisvaidlusi lahendavad töövaidluskomisjon, kohus ning õiguskantsler (VõrdKS § 23).

26. Diskrimineerimise tõttu kannatanul on õigus nõuda lisaks varalise kahju hüvitamisele ka mittevaralise kahju hüvitisena mõistliku rahasumma maksmist (VõrdKS § 24).

27. Tulenevalt VõrdKS § 25 on diskrimineerimiskeelu rikkumise korral kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaeg üks aasta päevast, mil kannatanud isik pidi kahju tekkimisest teada saama.

Christian Veske

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik
/Allkirjastatud digitaalselt/