Meie: 1.4/17_2025

Lugupeetud õiguskantsler Ülle Madise

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole on pöördutud hinnangu saamiseks seoses võimaliku diskrimineerimisega kahe töölepingu seaduse (TLS) normi osas. Kuna menetlusprotsessis jäime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga eriarvamusele nii olulistes küsimustes, palun Teie seisukohta normide põhiseadusele vastavuse osas.

Alljärgnevalt selgitan menetluse asjaolusid.

1. Eesti Puuetega Inimeste Koda tõstatas küsimuse, kas TLS § 57 diskrimineerib vanaduspensioniealisi töötavaid puudega inimesi kuna ei sätesta neile pikendatud põhipuhkuse õigust, kui samal ajal tööealistele töötavatele osalise või puuduva töövõimega isikutele on niisugune pikendatud põhipuhkus ette nähtud. Palusin 04.10.22 e-kirjaga Sotsiaalministeeriumilt (SoM) selgitusi, miks seadusega ei ole vanaduspensioniealistele töötavatele puudega inimestele pikendatud põhipuhkus ette nähtud. SoM edastas oma e-kirjaga meile põhjendused, miks vähenenud töövõimega vanaduspensioniealistele ei saa TLS § 57 sätestatud pikendatud põhipuhkust kohaldada. Kokkuvõtlikult on see järgmine: “Tööhõivepoliitika eesmärkidest lähtuvalt on pikendatud puhkus ette nähtud just osalise ja puuduva töövõimega isikutele, kelleks ei ole vanaduspensioni saavad töötajad. Pikem puhkus annab osalise ja puuduva töövõimega isikutele ennekõike võimaluse osaleda Töötukassa pakutavatel teenustel ning täita tööturuseadusest tulenevaid kohustusi. Vanaduspensioniealistel isikutel töövõime hindamine pikema puhkuse saamiseks tooks riigile kaasa ülemäärased kulud ning tekitaks olukorra, kus kõigil töötavatel pensioniealistel isikutel oleks sisuliselt õigus pikemale puhkusele (töövõime hindamine viiks eelduslikult vähenenud töövõime tuvastamiseni) ja seda olukorras, kus puudub vajadus pensioniealisele isikule pikema puhkuse andmiseks (ei ole vajadust osaleda tööturuteenustel, täita töövõimetoetuse saamiseks aktiivsusnõudeid)”. Menetluse käigus toimus ka videokohtumine SoMi esindajatega, kus arutasime SoMi esitatud seisukohti.

   Selle tulemusena saatis SoM oma 10.11.2022 kirjaga nr 1.5-1. 1/3251-3 täiendavad selgitused, mille kohaselt vähenenud töövõimega vanaduspensioniealistele ei saa TLS §-s 57 sätestatud pikendatud põhipuhkust kohaldada. Kokkuvõtvalt toodi põhjendusena asjaolud, et töövõime hindamine on üldjuhul ette nähtud tööealistele isikutele ning vanaduspensioniealistel isikutel hinnatakse töövõimet ainult erandjuhtudel. Vanaduspensioniiga on kehtestatud arvestades inimeste bioloogilisi eripärasusi ja füüsilist võimekust, ehk tegemist on eaga, kus isikute töövõime langeb. Kuna selles eas lahkutakse töölt ja jäädakse eelduslikult pensionile

(asendussissetulek), siis ei ole peetud otstarbekaks ja eesmärgipäraseks hinnata töötavatel vanaduspensionäridel töövõimet. Ei saa rääkida osalise või puuduva töövõimega pensionäridest, kuna selline olukord, et inimene on pensionär ning osalise või puuduva töövõimega, ei ole võimalik. Töövõimetoetuse seaduse (TVTS) § 2 lõike 3 alusel (sätestab, kellel on õigus töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele) erisust tehes tuleb silmas pidada, et TLS-is sätestatud pikema põhipuhkuse laiendamine teatud vanaduspensionäride grupile (antud juhul osalise või puuduva töövõimega pensionäridele) tekitab ootuse, et ka ülejäänud vanaduspensionärid saaksid pikema põhipuhkuse ning kuna vanaduspensionieas inimese töövõime langeb, siis on suur tõenäosus, et enamus vanaduspensionäridel tuvastataks töövõime hindamisel osaline või puuduv töövõime. Seega kaasneks vanaduspensionäride töövõime hindamisega Töötukassale oluline koormus ning Sotsiaalkindlustusametile täiendav koormus lisanduvate puhkusetasu hüvitamise taotluste menetlemisega. Lisaks kaasneks sellise muudatusega riigile täiendav kulu, kuivõrd 7 kalendripäeva eest puhkusetasu hüvitatakse riigieelarvest. Seega on tegemist muudatusega, mis mõjutab oluliselt riigiasutuste halduskoormust ja riigieelarvet, mistõttu vajaks see põhjalikumat analüüsi ja osapooltega läbirääkimist. Samuti on SoM puhkuste regulatsioonis lähtunud sellest, et kõigil töötajatel oleks ühetaoline puhkuseõigus ning seadusega pikema põhipuhkuse kehtestamine laiale isikuteringile ei ole õigustatud (ei kaitse paremini isiku tervist).

Leidsin, et toodud põhjendused ei ole niisuguseks objektiivseks ega mõistlikuks põhjenduseks, mis lubaks vanuse tõttu ebavõrdset kohtlemist põhipuhkuse andmisel töösuhtes. Minu seisukohad olid järgmised:

TLS § 57 sätestatud pikendatud põhipuhkuse eesmärk ei ole ainult tööturuteenustel osalemine, vaid on eelkõige tagada töösuhte tingimus, et terviseseisundist tulenevate töötakistustega töötaja saaks piisavalt puhata, oma töövõime taastada ning ennast järgmiseks tööperioodiks ette valmistada. TLS § 57 sõnastusest ei tulene, et see puhkus on mõeldud ainult või eelkõige tööturuteenustel osalemiseks. TLS eelnõu 299SE (2008) TLS § 57 muutmise selgitustest võib lugeda muu hulgas “Töö- ja sotsiaalpoliitikas on seatud eesmärgiks võimalikult suure hulga inimeste, sh inimeste, kes on saanud töövigastuse või kutsehaiguse või kelle töövõime on muul põhjusel vähenenud, tööturule (taas)toomine. TLS Käsiraamatus ei ole märgitud, et § 57 eesmärk on tööturuteenustel osalemine. Seega saab pikendatud põhipuhkuse eesmärgiks lugeda eelkõige töövõime taastamist läbi puhkuse.

Vanaduspensioniiga ei saa automaatselt tähendada vähenenud töövõimet. Vanaduspensioniiga ei ole selline vanusepiir, millest alates isiku tervislik seisund automaatselt halveneb nii, et tal tekib vähenenud töövõime. Vanuse tunnus on suhteline ja ajas muutuv tegur, seega tuleb vanemaealiste õiguste kaitsel lähtuda indiviidi- ja vajaduspõhiselt. Riigikohus on vanaduspensioni saamist pidanud näiteks mittepiisavaks põhjenduseks väiksema haigushüvitise maksmisel (RK 3-4-1-12-10, p

58), seega leian, et ei saa ka asjaolu, et töötaja on vanaduspensioniealine ja saab vanaduspensioni, lugeda töösuhtes teistest töötajatest halvema kohtlemise õigustuseks.

TLS § 57 eesmärk ei saa olla vaid tööturuteenustel osalemine. Kui vanaduspensioniealine isik töötab, siis peavad tal töötingimustes olema võrdsed õigused teiste töötajatega. Kuna enne vanaduspensioniiga antakse töötajale TVTS-is sätestatud terviseseisundi näitajate ja töötamise takistuste korral pikendatud põhipuhkust, siis tuleks seda anda ka puudega vanaduspensioniealistele töötajatele.

TLS § 57 sätestatud pikendatud põhipuhkuse andmine vanusest sõltumatult töötakistustega töötajatele terviseseisundi näitajate tõttu võrdsetel alustel tooks kindlasti riigile täiendavaid rahalised ja halduskulud, kuid arvestades SoMi poolt minule esitatud andmeid, ei ole need kulud ebaproportsionaalselt suured.

Eeltoodust tulenevalt palusin 23.02.23 kirjaga nr 1-4/22-2023 SoM-il täiendavalt analüüsida TLS § 57 sätestatud pikendatud põhipuhkuse andmise eesmärki ja muuta TLS regulatsiooni selliselt, et see oleks kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Kuna töö valdkond liikus vahepeal SoM-i valitsemisalast majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) valitsemisalasse, küsisin oma 25.11.2024 kirjaga nr 1-4/52_2024 MKM-ilt nende tagasisidet meie ettepaneku osas TLS § 57 kohta. MKM edastas 11.02.2025 kirjaga nr 11-1/2993-2 seisukoha koos omapoolsete põhjendustega, mille järgi nad ei pea põhjendatuks TLS § 57 muutmist selliselt, et vanaduspensioniealistele töötavatele puudega inimestele peaks sarnaselt tööealiste töötavate osalise või puuduva töövõimega isikutega kehtima pikendatud põhipuhkus. Põhjendusena tõid nad välja, et Eesti õiguses kehtib põhimõte, mille kohaselt tööealise terviseprobleeme hinnatakse läbi töövõime hindamise ja puude tuvastamise menetluste ning vanaduspensioniealise terviseprobleemide hindamiseks ongi mõeldud ainult puude tuvastamise menetlus. Vanaduspensioniealistel on võimalus töötada ja saada samal ajal vanaduspensioni ilma piiranguteta. Osalise või puuduva töövõimega isikutel tuleb arvestada, et nende töö eest saadav tasu, sealhulgas puhkusetasu ja tööandja makstav haigushüvitis, vähendab töövõimetoetuse summat, kui see ületab kehtestatud piirmäära. Seevastu pensioniealiste töötajate puhul ei mõjuta töötasu suurus nende vanaduspensioni, s.t puudub kindlaksmääratud tulu ülempiir, millest alates vanaduspensioni suurus väheneks. Seega, kuigi vanaduspensioniealised töötajad ei saa TLS § 57 alusel pikendatud põhipuhkust, on neid soodustatud muude meetmetega. Sellest tulenevalt ei saa pidada automaatselt ebavõrdseks ega diskrimineerivaks asjaolu, et vanaduspensioniealisele töötajale ei kohaldu täpselt samasugused tööalased lisatagatised, sealhulgas põhipuhkus, mis on loodud vähenenud ja puuduva töövõimega tööealiste isikute toetamiseks.

Volinikuna ei nõustu ma MKM-i esitatud põhjendustega ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks, eelkõige selles osas, et seadusega antavate õiguste osas ei tohi

lähtuda sellest, et töötajal on mingi muu õigus mingil teisel alusel. Samuti olen seisukohal, et ühe grupi ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks ei saa esitada põhjendusena, et sellele grupile teatud õiguse andmine võib kaasa tuua selle grupi ebavõrdse kohtlemise selle õiguse andmise tõttu.

Tänaseks on mind teavitatud ka asjaolust, et vähenenud töövõimega vanaduspensioniealistele ei laiene ka sotsiaalmaksusoodustus, mida saavad taotleda vähenenud/ puuduva töövõimega tööealiste töötajate tööandjad.

Kuna selle küsimuse osas on nii SOM kui ka MKM esitanud osaliselt erinevaid põhjendusi regulatsiooni kohta, siis leian, et piirangu põhjus on ebaselge.

2. TLS § 68 lg 2 ei arvesta põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka töötaja vanemapuhkusel olemise aega. Voliniku poole pöörduti küsimusega, kas selline vanemapuhkusel olemise aja mittearvestamine põhipuhkuse andmise õiguseks oleva aja hulka on diskrimineeriv töötajate suhtes, kes kasutavad vanemapuhkust.

   Andsin selle küsimuse osas oma arvamuse (https://www.volinik.ee/volinik-live-web-prd/s3fs-public/2024-11/Arvamus-vanemapuhkuse-arvestamine-kohta.pdf) ning tegin oma 25.11.2024 kirjaga nr 1-4/52_2024 SoM-ile ettepaneku muuta TLS-i piirangu osas, mille kohaselt vanemapuhkusel oldud aega ei arvestata põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka. MKM oma 11.02.2025 kirjaga nr 11-1/2993-2 leidis, et eelnimetatud säte ei ole diskrimineeriv, kuna vanemapuhkusel viibijad ei ole võrreldavas olukorras teiste seadusjärgsete puhkuste kasutajatega. Samuti, et diskrimineerimise küsimust peaks hindama läbi tegeliku mõju ja sisu s.t et kui vanemapuhkuse ajal koguneks põhipuhkuse päevi, siis suurendaks see lapsevanemate diskrimineerimise riski ja muudatusel oleks soovituga vastupidine mõju, mistõttu ei saa kehtivat regulatsiooni pidada diskrimineerivaks.

   Volinikuna ei nõustu ma MKMi toodud põhjendustega, eelkõige põhjendusega, et kui võrdse õiguse andmine võib viia uue diskrimineerimiseni, siis sellist õigust andma ei peaks.

   Voliniku pädevuses on anda arvamusi võimaliku diskrimineerimise kohta ja teha ettepanekuid Vabariigi Valitsusele ja valitsusasutustele, samuti kohaliku omavalitsuse üksustele ning nende asutustele õigusaktide muutmise ja täiendamise osas. Olen neid õigusi kasutanud.

   Olen arvamusel, et ülaltoodud küsimused on võrdse kohtlemise kontekstis ühiskonnas olulised küsimused, mistõttu palun õiguskantsleril anda seisukoht nende küsimuste põhiseadusele vastavuse osas:

1. Kas TLS § 57, mis ei sätesta vanaduspensioniealistele töötavatele puudega inimestele pikendatud põhipuhkust, kui samal ajal tööealistele töötavatele osalise või puuduva töövõimega isikutele on niisugune pikendatud põhipuhkus ette nähtud, on kooskõlas põhiseadusega.

2. Kas TLS § 68 lg 2, mille kohaselt arvestatakse põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka lisaks töötatud ajale küll ajutise töövõimetuse aeg, kuid ei arvestata vanemapuhkusel olemise aega, on kooskõlas põhiseadusega.

Lugupidamisega,

Christian Veske
/allkirjastatud digitaalselt/
Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik

Lisa: 1. Voliniku 23.02.23 kiri nr 1-4/22_2023 EPIKODA ja SOM 4 lehel
2. SOM 10.11.22 kiri nr 1.5-1.1/3251-3 2 lehel
3. Voliniku 25.11.24 kiri nr 1-4/52_2024 1 lehel
4. MKM 11.02.25 kiri nr 11-1/2993-2