

Töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Majandus ja tööturg on pidevas muutumises. Rahvastikutrend on vähenev ja elanikkond on vananev. Eesti vajab järjest rohkem tööjõudu. Töötajaid saabub EL riikidest ja kolmandatest riikidest. Töötatakse töölepingu või muu lepingu alusel. Hoogustunud on võlaõiguslike lepingute alusel töötamine.

Tehnoloogia areng on muudatusi oluliselt kiirendanud ja loob uusi töötegemise võimalusi ning muudab tänaseid töökohti. Täna ja mõõdetavas tulevikus tehnoloogia mitte ei asenda, vaid täiendab inimeheto. Hinnanguliselt on rohkem kui pooled tänased algkooliealised lapsed täiskasvanuna hõivatud töökohtadel, mida täna olemas ei ole. Töökohad muutuvad oskustemahukamaks, oskuste eluiga lüheneb ning oskuste tasemest tulenev ebavõrdsus tööturul süveneb. Majanduse ja tööturu muudatustega kohanemine nõuab valmisolekut poliitika kujundajatelt, tööandajatelt ja töötajatelt.

Täna on Euroopas veel ülekaalus traditsiooniline töösuhe. Samas uued tehnoloogiad ja IT-platvormid muudavad organisatsioonide struktuuri ja toimimist, mis omakorda hägustavad traditsioonilisi töötegemise viise ning nõuavad rohkem paindlikkust ja autonoomsust, võrreldes senise traditsioonilise töötegemisega. Paindlikele töötamise vormidele on iseloomulikud ebatraditsioonilised tööajad ja töötamiskohad või ebaregulaarne töötegemine. Välja on kujunenud erinevaid ning mitmetahulisi töötegemise viise, nt töötajate jagamine, töö jagamine, töö ajutine juhtimine, juhutöö, sh 0-tunni lepingud ja töö-väljakutsel, IKT-põhine mobiilne töö, interneti platvormidel põhinev töö jne.

Paindlikud töövormid seavad küsimuse alla senised kohustused ja õigused traditsioonilises töösuhtes. Kui traditsiooniliselt on tööd andev isik olnud vastutav töötegija heaolu eest, on see arusaam viimasel ajal hakanud muutuma. Sobivate töötingimuste loomine ja seaduse nõuete täitmise järgimine tööd andva isiku jaoks muutub üha keerulisemaks, kui töötegija teeb tööd endale sobival ajal ja sobivas kohas.¹

1.1. Tööleping ei võimalda piisavat paindlikkust töötajal, töökoha ega töösuhte kestuse osas, soodustades seeläbi muude võlaõiguslike lepingute või töötegemise vormide kasutamist ning tööd tegevate isikute sotsiaalsete tagatiste vähenemist

Muutuvas töömaailmas soovivad töötajad ja tööandjad töösuhtesse üha enam paindlikkust ning kasvab soov paindlikke töövormide kasutamiseks. Töölepingu seadus (edaspidi TLS) sisaldab küll selliseid töötegemise vorme nagu tähtajaline töö, osaajaga töö, kaugtöö ja renditöö, kuid on, tuleviku töö väljakutseid arvestades, suhteliselt konservatiivne. Töötegemise iseloomu arvestades on lisaks

¹ ILO, 2016, Social contract and the future of work, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_534205.pdf

TLS-le võimalik kokkuleppeid sõlmida ka võlaõigusseadusest lähtuvalt (nt käsundus- ja töövõtuleping). Võlaõigusseadus annab pooltele suurema vabaduse omavaheliste kokkulepete sõlmimiseks kui TLS, kuid ka vähem sotsiaalseid tagatisi² töötegijale. Seetõttu on muu võlaõigusliku lepingu alusel töötajad, võrreldes töölepingu alusel töötajatega, töö tegemisel vähem kaitstud.

Sageli otsustatakse käsundus- või töövõtulepingu või muu lepingulise suhte sõlmimise kasuks, kuna TLS ei võimalda paindlikkust, mida töösuhte pooled soovivad. Näiteks võib töölepingu sõlmimise takistuseks olla **tööaja regulatsioon**, kuivõrd TLS-i kohaselt tuleb töölepingus tööajas kokku leppida. Samas on olukordi, kus tööandjal ei ole töö iseloomust tingitult igapäevaselt töötajale võimalik kindlat töötundide arvu tagada ning töötajat on vaja tööle rakendada vastavalt vajadusele. Samuti võimaldab tänapäeval tehnika töötada väljaspool kontorit ehk väljaspool tavapärast töötamiskohta. Nii on võimalik töötajal soovi korral tööülesandeid täita paindlikult, valides ise **töötamise koha** ja aja. Sellisel juhul on tööandjal keeruline kontrollida, kas töötaja täidab töö- ja puhkeaja ning tervishoiu ja tööohutuse nõudeid ning pigem otsustatakse kontorist väljaspool töötamist mitte soodustada.

Veel on käsundus- ja töövõtulepingute sõlmimine ajendatud TLS-is sisalduvast **tähtajalise töölepingu sõlmimise regulatsioonist**. Üha enam on populaarsemaks muutunud lühiajaline töötegemine (nt juhutööde tegemine sellise veebirakenduste kaudu nagu GoWorkABit³). Töötamine ühe tööandja juures kestab sageli ainult ühe või mõne tööpäeva ning tööd tehakse erinevate tööandjate juures vaheldumisi. Lühiajalist töötamist harrastatakse nii põhitööna kui ka põhitöö kõrvalt ja seda kas vajadusest parandada majanduslikku olukorda või lihtsalt harrastuslikust huvist teha ja kogeda midagi uut. Töötaja soovib kasutada paindlikke töötamise võimalusi ega soovi sageli ennast pikalt ühe tööandjaga siduda. Kehtiv TLS regulatsioon sellist paindlikkust ei võimalda. Tähtajalise töölepingu sõlmimine on eelkõige piiratud selle tõttu, et tähtajalise töölepingu saab sõlmida vaid ajutise iseloomuga töö tegemiseks. Tööd, mida lühiajaliselt teha soovitakse, ei ole aga alati ajutise iseloomuga. Samuti piiravad kehtivas õiguses kehtestatud tähtajalise töölepingu järjestikku sõlmimise ja pikendamise reeglid regulaarselt lühiajaliste lepingute alusel töötamist. Seetõttu ongi pooltel lihtsam sõlmida käsundus- või töövõtuleping. Nii saab lühiajaliselt teha erinevaid töid ja on võimalik sõlmida piiramatult tähtajalisi lepinguid ning saavutatakse vajalik paindlikkus.

Lisaks, erinevalt töölepingu alusel töötamisest, ei kohaldu käsunduse ja töövõtu korral töö tegemisele ka muud tööõigusest tulenevad sotsiaalsed tagatised, nagu töölepingu ülesütlemise kaitse, töötasu alammäära nõue ega tervishoiu ja tööohutuse nõuded. Samas võib tööaja, töökoha ja töösuhte kestuse paindlikkuse taotlemise eesmärgil kunstlikult käsunduse ja töövõtu lepingu alla paigutatud töötegija olla sisuliselt aga töötaja staatuses, kelle töötegemisele peaks kohalduma tööõiguslik kaitse.

Käsundus- ja töövõtulepingu sõlmimist mõjutavad ka maksuõiguse aspektid. Nii peab tööandja töölepingu alusel töötava isiku puhul maksma sotsiaalmaksu reeglina vähemalt sotsiaalmaksu kuumäära miinimumilt. Tööturu haavatavamate gruppide puhul võib tööandja erandina maksta sotsiaalmaksu väljamakstavalt töötasult. Sotsiaalmaksuseaduse § 2 lõike 4 kohaselt tööandja ei pea minimaalse sotsiaalmaksu tasumise kohustust täitma, kui töötaja saab riiklikku pensioni, kasvatab alla kolmeaastast last või kolme või enamast alla 19-aastast last, on osalise või puuduva töövõimega isik⁴,

² Sotsiaalsete tagatiste all on mõeldud nii sotsiaalkindlustust kui ka tööõigusest tulenevaid tagatisi (nt kaitse töölepingu ülesütlemisel, töötasu alammäära nõue, tervishoiu ja tööohutuse nõuded jms).

³ GoWorkaBit on lühiajaliste tööampsude vahendamise keskkond. Kasutajad saavad kasvõi iga päev leida endale sobival ajal ja kohas toimuva tööampsu, millega uusi kogemusi saada ja lisaraha teenida. Ettevõtted leiavad endale kiirelt tööampsajad, juhul kui neil töökoormuse kasvu tõttu abilisid tarvis läheb või mõni nende töötajatest näiteks haigeks jääb. GoWorkaBit tegutseb põhiliselt klienditeeninduse ja laonduse valdkonnas. Koduleht: <https://goworkabit.com/>

⁴ Tööandja, kelle juures töötab vähenenud töövõimega töötaja (töötajale on määratud osaline või puuduv töövõime või vähemalt 40%-line püsiv töövõimetus) saab Eesti Töötukassalt taotleda sotsiaalmaksu soodustust. Riik maksab töötukassa kaudu vähenenud töövõimega töötaja eest sotsiaalmaksu endiselt selleks kehtestatud kuumääralt (2018. aastal on see 470 eurot). Tööandja maksab vähenenud töövõimega töötaja eest sotsiaalmaksu palga osalt, mis ületab töötukassa makstud sotsiaalmaksu arvutamise aluseks olevat kuumäära. Kui töötaja tegelik palk on kuumäärast väiksem (nt inimene töötab osaajaga), maksab töötukassa tema eest sotsiaalmaksu ikkagi arvestatuna

on õpilane või üliõpilane, on olnud enne tööle asumist aasta jooksul vähemalt kuus kuud töötuna arvel, on 7- kuni 17-aastane töötaja ja haridustöötaja, kes töötab lühendatud tööajaga. Jupiti töötamisel on töötasad lühikesed ja sageli väikese tasuga, mis teeb tööandjale käsundus- ja töövõtulepingu kasutamise majanduslikult tasuvaks. Samuti ei pruugi tööandja olla teadlik töölepingu alusel sotsiaalmaksu erisuste rakendamise võimalustest.

Käsundus- ja töövõtulepingu puhul ei ole tööd andval isikul aga kohustust maksta sotsiaalmaksu vähemalt sotsiaalmaksu kuumääralt. Siin maksab tööd andev isik sotsiaalmaksu üksnes väljamakstavalt töötasult.

Seetõttu võib uute paindlike töövormide puhul osutada murekohaks ka **ligipääs sotsiaalkindlustusele**. Paindlike töövormide puhul on isik sageli tööga hõivatud jupiti ning lühiajaliselt, mistõttu on tema sissetulekud väiksemad ja töötajad ei suuda täielikult või osaliselt täita vajalikke nõudeid sotsiaalkindlustuskaitse saamiseks.

Ravikindlustuskaitse tekkimiseks tuleb isiku eest igakuiselt maksta sotsiaalmaksu vähemalt sotsiaalmaksu kuumääralt, milleks on eelmise aasta 1. juulil kehtinud töötasu alammäär⁵. 2018. aastal on sotsiaalmaksu kuumäär 470 eurot. Seetõttu on vajalik regulaarselt teenida teatud sissetulekut, et töötajal tekiks õigus ravikindlustusele. Isik, kes saab kalendriaasta lõikes töötasu ebaregulaarselt, võib olla sellest tingituna ka katkendlikult kaetud ravikindlustusega. Uued töövormid soodustavad üha enam ajutist ja projektipõhist tööd, mistõttu on oodata, et isikute arv, kes ei ole pidevalt ravikindlustusega kaetud, võib suurened.

Viimaste aastate jooksul on järjepidevalt täiendatud ravikindlustuse regulatsiooni, et laiendada kindlustuskaitset erinevatele sihtrühmadele ning muuta kindlustuskaitse saamine paindlikumaks. See on tekitanud olukorra, kus erinevaid kindlustuse tekkimise aluseid on palju ning inimesetel on keeruline leida olemasolevas süsteemis võimalus püsiva kindlustuskaitse saamiseks. Sellest tulenevalt esitas Sotsiaalministeerium 2017. aasta märtsis Vabariigi Valitsusele memorandumi analüüsi ja ettepanekutega tervisesüsteemi rahastamise jätkusuutlikkuse tagamiseks, mille üks osa hõlmas ravikindlustuskaitse ulatust. Vabariigi Valitsusele esitati memorandumi raames ettepanek ravikindlustussüsteemi lihtsustamiseks ja kindlustuskaitse laiendamiseks.

Sotsiaalministeerium koostöös Eesti Haigekassa ja Rahandusministeeriumiga analüüsib ravikindlustuskaitseta inimeste kindlustuskaitse puudumise põhjuseid ja võimalusi tagada ravikindlustuskaitse võimalikult paljudele isikutele. Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel on tellitud analüüs, mille käigus selgitatakse, isikupõhiste andmetele tuginedes, välja Eestis elavate ravikindlustamata ja ebaregulaarselt ravikindlustusega kaetud isikute arv ning kindlustuse puudumise/olemasolu põhjused. Analüüsis kirjeldatakse võimalusi laiendada kindlustuskaitset võimalikult paljudele inimestele ja tagada selle püsivus ning hinnatakse nende võimaluste teostatavust ja rakendamist Eestis, sealhulgas rahalisi mõjusid maksulaekumisele ja ravikindlustuse eelarvele. Analüüsi lõplikud tulemused ja ettepanekud esitatakse Vabariigi Valitsusele 2018. aasta sügisel.

Vanaduspensionile õiguse saamiseks on töötajal tööelu jooksul vaja koguda vähemalt 15 aastat pensioniõiguslikku staaži. Ühe aasta pensioniõiguslikku staaži annab sotsiaalmaksu maksmine vähemalt miinimumpalga aastasummal⁶. Teisisõnu, ühe aasta pensionistaaži saamiseks peab isik töötama aastas vähemalt 12 x miinimumpalga suuruse töötasuga. Pensionikindlustusstaaži

kuumääralt. Rohkem infot soodustuse kohta Töötukassa kodulehel: <https://www.tootukassa.ee/content/tooandjale-ja-partnerile/sotsiaalmaksu-huvitamane-vahenenud-toovoimega-inimese-est>

⁵ Olukorras, kus isik töötab mitme tööandja juures korraga, on sotsiaalmaksu kuumääralt tasumise kohustus ainult sellel tööandjal, kes arvestab tulumaksu kinnipidamisel töötaja maksuvaba tulu.

⁶ 2017. aastal $12 \times 470 = 5640$ eurot. Pensionikindlustuse osa sellest $20\% = 1128$ eurot ($12 \times 470 \times 20\%$).

arvestamisel ei vaadelda iga kalendrikuud eraldi, vaid kalendriaasta kohta tehakse summaarne arvestus.

Kui inimene maksab sotsiaalmaksu väiksemalt summalt, arvestatakse pensionistaaži proportsionaalselt. Näiteks 6-kuusel töötamisel alampalgaga on vastava aasta pensionikindlustusstaaž 0,5 aastat. Teisalt kui inimene töötab näiteks ainult ühe kuu kalendriaastas ja saadud tasult makstud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa võrdub või ületab kaheteistkümnekordselt kuutasult makstud sotsiaalmaksu, on tema pensionikindlustusstaažiks sel aastal üks aasta.

Ühel kalendriaastal saab pensionikindlustusstaaži koguda ühe aasta või vähem. Iga kalendriaasta kohta kogutud pensionikindlustusstaažid liidetakse ja kui inimesel on neid vähemalt 15, on staažinõue täitunud. Näiteks kui inimesel on kogunenud pensionistaaži 12 kuud 2014. aastast, 2 kuud 2015. aastast ja 7 kuud 2016. aastast, siis on tal 2017. aasta alguseks kogunenud 1 aasta ja 9 kuud.

Seega, kui inimene on maksnud aastas sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa vähemalt töötasu alammääralt, saab töötaja 12-kuulise töötamise eest ühe aasta pensionistaaži. Kui sotsiaalmaksu makstakse vähem kui töötasu alammäär, ei kogu inimene 12-kuulise töötamisega ühte aastat pensionistaaži. Kui töötamine on lünklik, võtab pensionistaaži omandamine rohkem aega. Viieteistkümnendaastane staažinõue ei ole siiski liiga pikk, et ka jupiti töötamist harrastav töötegitaja seda tööelu jooksul täis ei suudaks teenida.

Isiku pensioni suurus sõltub ka makstava sotsiaalmaksu summast. See tähendab, et mida vähem on makstud isiku kohta sotsiaalmaksu, seda väiksem on tema tulevase pensioni suurus. Lühiajaliste töötamiste korral on töötasu sageli tagasihoidlik, mis seetõttu võib mõjutada ka töötaja tulevase pensioni suurust.

Sotsiaalkindlustuse hulka kuulub ka **töötuskindlustus**, mis on kindlustatute ja tööandjate sissemaksetel põhinev sundkindlustuse liik. Töötuskindlustushüvitise eesmärk on osaliselt kompenseerida inimesele töötuse korral töötusajaks kaotatud sissetulek.

Hüvitise saamise eelduseks on eelnev töötamine, mille eest saadud tasult on kinni peetud töötuskindlustusmaksu (kindlustusstaaži 12 kuud 36 kuu jooksul) ning sunnitud töötus. Kindlustushüvitise suurus sõltub kindlustatu eelnevast sissetulekust – töötuskindlustushüvitise määr esimese saja päeva jooksul on 50% eelnevast töötasust, alates 101. päevast on asendusmäär 40%. Töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus on 50% eelmise kalendriaasta ühe kalendripäeva töötasu alammäärast.

Kindlustatu on töölepingu alusel töötav isik, sõltumata sellest, kas ta töötab kaugtööna, tähtajaliselt, osalise tööajaga või renditööna. Samuti on kindlustatu teenistuja ja võlaõigusliku lepingu (käsundusleping ja töövõtuleping) alusel teenust osutav isik. Eesti õiguses ei ole kindlustatu muuhulgas füüsilisest isikust ettevõtja ja teenuse osutaja või kauba müüja ettevõtlastu lihtsustatud maksustamise seaduse tähenduses. Samuti puudub neil võimalus töötuskindlustussüsteemiga vabatahtlikult liituda. Samas on füüsilisest isikust ettevõtjal õigus saada töötuskindlustushüvitist ja tööturuteenuseid olukorras, kus ta on paralleelselt FIE-na tegutsemise ajal teinud palgatööd (nt tööleping, võlaõiguslik teenuse osutamise leping) ja selle kaotanud. Hüvitise saamiseks peab füüsilisest isikust ettevõtja tegutsemise peatama või hooajaline tegevus peab olema lõppenud.

Kuivõrd töötuskindlustusega on lisaks töötajale kaetud ka võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav isik, siis suurem osa tööd tegevatest isikutest on töötuskindlustusega kaetud. Ka 12-kuuse kindlustusstaaži kogumine 36 kuu jooksul on piisavalt pikk aeg, et lühiajaliste lepingute alusel töötav isik selle täis suudaks teenida. Küll mõjutab tagasihoidlik tasu jupiti töötamise korral isiku töötuskindlustushüvitise suurust.

Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel tellitakse 2018. aastal analüüs, mis annab sisendi uue töötuskindlustussüsteemi mudeli väljatöötamiseks. Analüüsi eesmärgiks on leida Eestile optimaalseim töötuskindlustushüvitiste mudel, mis ei tekita mitteaktiivsuse/töötuse lõksu, vähendaks vaesust ja oleks vastavuses rahvusvaheliste standarditega. Esialgsed analüüsi tulemused selguvad 2019. aasta kevadel.

Seega on järjest keerulisem kehtiva õiguse alusel võimaldada töötegemise paindlikkust ilma, et töötaja sotsiaalkindlustuse kui ka tööõiguse kaitstuse tase väheneks. Nii võib paindliku töö tegija olla, töölepingu alusel töötava isikuga võrreldes, halvemas olukorras. Selleks, et paindlike töövormide rakendamisel oleks töötegijale tagatud sotsiaalsed tagatised, tuleb leida täiendavaid võimalusi paindlike töövormide kasutamiseks TLS raames. Erinevad töötegemise võimalused ja viisid sunnivad samas ka töötajat ennast tõsisemalt mõtlema sellele, kas tal on sotsiaalkindlustuse ja tööõiguslik kaitse olemas või mitte, ning kui kaua ja kui suure tasu eest ta peab töötama selleks, et töötaja piisava sotsiaalkindlustuse kaitseta ei jääks.

1.2. Platvormi vahendusel tööd tegeva isiku ebapiisavad sotsiaalsed tagatised ning vähene teadlikkus platvormi vahendusel töö tegemise või „iseendale tööandjaks olemisega“ kaasnevatest sotsiaalsetest tagatistest

Tavapäraselt ei ole platvormi vahendusel töötegemist harrastav töötegija teadlik ega tunne ka piisavat huvi, kuidas tema õigus pensionile, ravikindlustusele ja töötuskindlustusele kujuneb ning kuidas võivad tema erinevad töömustrid mõjutada pensioniõigust, ravikindlustust või töötuskindlustust. Nii samuti ei saa töötegija sageli aru, et tema töö tegemisele ei pruugi rakenduda ka muud tööõigusest tulenevad sotsiaalsed tagatised, nagu töölepingu ülesütlemise kaitse või töötervishoiu ja tööohutuse nõuete järgimine. Töötegija pahatihti eeldab, et tehes tööd seaduslikult lepingulises suhtes teisele isikule, on talle ühtlasi tagatud piisavad sotsiaalsed tagatised. Eeldustes pettumisele võivad töötegijale kaasneda olulised tagajärjed. Sotsiaalsete tagatiste puudumine mõjutab erinevate platvormide vahendusel teenust pakkuvate⁷ isikute heaolu.

Tehnoloogia areng on muutnud mobiilirakenduste kasutamise igapäevaseks ning rohkem on hakatud mõtlema võimalustele, kuidas traditsiooniliste teenuste pakkumist hõlbustada mobiilirakendustega. Nii on saanud populaarseks töö tegemine erinevate platvormide vahendusel, näiteks Uberi⁸, Taxify jt sarnaste platvormide vahendusel sõitjateveo teenuse pakkumine, Wolti⁹ kaudu kulleriteenuse pakkumine ja Toitla catering teenuse pakkumine¹⁰. Pealtnäha on selline töötegemise viis paindlik ja kaasaegne, kuid ka sellel töövormil võib olla mitmeid negatiivseid külgi.

Platvormi vahendusel teenuse pakkujaid võib olla mitut tüüpi. Esiteks on sellised füüsilisest isikust teenusepakkujad, kes pakuvad platvormi vahendusel teenust põhitöö kõrvalt. Sellisel juhul saab isik sotsiaalsed tagatised põhilisest töö tegemise suhtest. Samas on ka neid füüsilisi isikuid, kelle põhitegevus on platvormi vahendusel teenuse pakkumine ning sellega teenitakse peamine sissetulek. Seega võib öelda, et platvormi vahendusel füüsilise isiku töötamine ehk teenuse pakkumine võib olla samaväärne tegevus kui töölepingu alusel tehtav töö. Mõlemal juhul, nii töölepingu alusel töötamisest

⁷ Platvormi vahendusel teenuse pakkumiseks saab lugeda sellist töö tegemise viisi, mille raames tehakse traditsioonilisi töid, kuid vastavaid tööpakkumisi vahendatakse läbi mobiilirakenduse ehk koostööplatvormi ning koostööplatvormi kaudu valitakse välja tööd tegev isik, kes peab järgima mobiilirakenduse seatud miinimumstandardeid teenuse osutamise osas. Näiteks on platvormi vahendusel teenuse pakkumisega tegemist siis, kui platvormi vahendusel pakuvad autojuhid sõiduteenust ning platvormi kasutajad tellivad platvormi kaudu platvormil esindatud autojuhtide teenuseid (nt Uber, Taxify).

⁸ Uber on mobiilirakendus, mille kaudu isikud pakuvad sõidujagamisteenust.

⁹ Wolti puhul on tegemist keskkonnaga, mille kaudu saab tellida toitu erinevatest restoranidest kas kulleriga koju toimetamiseks või kodus söömiseks.

¹⁰ Toitla eesmärk on viia kokku kodukokad ja need, kes kodusest toidust huvitatud on. Kui esialgu vahendas Toitla kõikvõimalikke tellimusi kodukokadele, alates kiirtoidust kuni peolaudade katmiseni, siis tänaseks on põhiohk ürituste toitlustamises ehk catering-teenuse pakkumises.

kui ka platvormi vahendusel teenuse osutamisest, tekib aktiivne tulu, mis võib isikule anda tema regulaarse sissetuleku.

Platvormi vahendusel teenuse osutamisest teenitud tasudelt ei ole sotsiaalmaksu maksmine ega töötuskindlustusmaks kinnipidamine üheselt reguleeritud ning seetõttu võib isikul puududa ligipääs sotsiaalkindlustusele ja töötuskindlustusele. See tähendab, et isikul puudub ravikindlustus ja töötuskindlustus ning kui ta suurema osa oma tööelust osutab platvormi vahendusel teenust ning tema teenitud tasult ei maksta tööjõu makse, ei kogu ta ka pensionistaaži, mis tähendab, et tal võib tulevikus olla õigus ainult rahvapensionile. Selline praktika seab töötegija halba seisu nii praegu kui ka tulevikus. Kuivõrd töölepingu alusel töötav isik saab sissetulekutelt juurdepääsu sotsiaalkindlustusele, siis isik, kes teeb platvormi vahendusel püsivalt tööd, peaks olema töötajaga võrdselt koheldud.

Platvormi poolt on sageli ette antud, kui palju klient teenuse eest maksuma peab. Arvestades kui palju potentsiaalselt on ühes päevas (kui palju sõite saab teha nt 8 tunni jooksul) või kuus võimalik klientidele teenust pakkuda, võib kokkuvõttes olla teenusepakkuja võimalus raha teenida üsna piiratud. Kuivõrd teenitavad summad ei ole suured, siis pärast teenitavast summast platvormi vahendustasu ning sotsiaalmaksu (33%), tulumaksu (20%) ja töötuskindlustusmaksu (1,6% kindlustatu ja 0,8% tööandja osa, kokku 2,4%)¹¹ maha arvestamist saab teenuse osutaja kätte väga väikse summa. Seega võib isikul väheneda motivatsioon platvormi vahendusel teenuse pakkumiseks ning platvormi ärimudel sellisel kujul enam ei toimi. Samas on tegemist paindliku võimalusega (lisa)sissetuleku teenimiseks ning kindlasti ei tuleks platvormi vahendusel teenuse osutamist väga rangelt piirata.

Samuti tekib küsimus, kes peaks teenusepakkuja sissetulekust makse maha arvama. Traditsioonilises töösuhtes teeb seda tööandja, kuid eelduslikult ei ole platvormi loojad ja haldajad valmis tööandja ülesandeid selles osas enda peale võtma. Lisaks on platvormi haldajad enamasti välismaised ettevõtjad, kelle Eestis tegutsemine sõltub suuresti siin valitsevast õigusruumist ning konkreetse platvormi sobivusest sellesse õigusruumi. Seega võib platvormi haldaja kohustuste liiga range reguleerimine viia selleni, et ettevõtja ei ole motiveeritud Eestis tegutsema ning platvormi ärimudel enam ei toimi. Seega tuleb leida lahendus, kuidas võimaldada teenuse pakkuja sotsiaalkindlustus platvormide vahendusel tegutsemist liigselt piiramata.

Sotsiaalkindlustuse saamiseks on platvormi vahendusel teenust osutaval isikul võimalik end registreerida äriregistris füüsilisest isikust ettevõtjaks või asutada äriühing, nt osaühing. Füüsilisest isikust ettevõtja peab kasumilt maksuma tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni süsteemiga liitunud füüsilisest isikust ettevõtja ka kohustuslikku kogumispensioni makset. Osaühingu vormis ettevõtlusega tegelemisel on platvormi vahendusel teenuse osutamine füüsilise isiku aktiivne tegevus ning palgatulult tuleb maksta tööjõumaksud (tulumaks, sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksu ning kohustusliku kogumispensioni makse, kui isik on liitunud kohustusliku kogumispensioni süsteemiga). Samas ei pruugi osaühinguna tegutsev isik endale palgana väljamakseid teha ning sellisel juhul on võimalik tööjõumaksud maksmata jätta.

Eraisikult eraisikule pakutavatelt teenustelt, sh platvormi kaudu teenust osutades, saadud tulu maksustamise lihtsustamiseks on võimalik tulevikus kasutada ettevõtluskontot. Mikroettevõtluse soodustamise ja mikroettevõtjate maksukäitumise parandamise eesmärgil on välja töötatud ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seadus, mis jõustus käesoleva aasta algusest. Nimetatud seadusega lihtsustatakse füüsilise isiku teenuse osutamisest ja kauba müügist tekkiva maksukohustuse täitmist. Selleks on kehtestatud maksustamise erikord, mille puhul toimub maksustamiseks vajalike andmete esitamine ja maksukohustuse täitmine lihtsustatud viisil. Maksustamise erikorra rakendamiseks tuleb maksumaksjal avada krediidasutuses eriliigiline konto – ettevõtluskonto. Selle konto kasutusele võtmist füüsilise isiku poolt loetakse taolise maksustamise erikorra valimiseks.

¹¹ Töötuskindlustusmaksu määra kehtestab järgnevalt neljaks kalendriaastaks Vabariigi Valitsus Eesti Töötukassa nõukogu ettepanekul.

Maksukohustuse täitmine toimub tulu saaja kontole laekunud vahenditest maksu osa (valdavalt 20% laekunud tuludest) automaatse broneerimise ja maksuhaldurile ülekandmise teel. Halduskoormus on viidud võimalikult madalale tasemele – maksumaksjal ei ole kohustust pidada raamatupidamisarvestust ega esitada maksudeklaratsioone.

Ettevõtluskonto kaudu on platvormi vahendusel teenust pakkuva isiku tulu maksumäär 20% kalendriaastas ettevõtluskontole laekunud summast, kui summa ei ületa 25 000 eurot, või 40% ettevõtluskontole laekunud summast, kui summa ületab 25 000 eurot. Laekunud maks jaotatakse tulumaksu, sotsiaalmaksu ja kogumispensioni makse osadeks (ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seadus § 8). Sellisel viisil on kindel, et isikule on mingil määral tagatud sotsiaalkindlustus ning teenuse pakkuja kogub pensionistaaži. Samas ei pruugi ettevõtluskonto kasutamisel olla tagatud ravikindlustuse olemasolu. Ravikindlustuse saamiseks peab ettevõtluskontole laekuma igas kuus vähemalt 1300 eurot, arvestades, et 2018. aasta sotsiaalmaksu kuumäär on 470 eurot.

Eraisikul on ettevõtluskonto kasutamine juhusliku (ettevõtlus)tulu teenimisel kindlasti mõistlik, sest ettevõtluskonto kasutamine toob kaasa sotsiaalmaksu ja kohustusliku kogumispensioni makse tasumise, ehk see suurendab II samba pensionifondi sissemakseid, ja sealtkaudu teenitud tulu võetakse arvesse ka sotsiaalmaksust sõltuvate hüvitiste maksmisel.¹² Lisaks on platvormi vahendusel teenust osutavale isikule tagatud võimalused sotsiaalsete tagatiste saamiseks füüsilisest isikust ettevõtjana või osaühinguna tegutsemise ning teenitud tulult tööjõu maksmise näol. Samas on isik vaba valima eeltoodutest endale sobiva viisi ning ei ole garanteeritud, et füüsilisest isikust ettevõtjana või osaühinguna tegutsedes isik enda eest tööjõu makse ka tegelikult maksaks.

Maksu- ja Tolliamet teeb koostööd platvormidega (nt Uber), et koguda platvormi vahendusel teenuse pakkumisel teenitud tasult tulumaksu. Samas ei ole platvormi vahendusel teenitud tasult kogutud sotsiaalmaksu, vaid selle maksmise kohustus on jäetud isikule endale füüsilisest isikust ettevõtjana või osaühinguna tegutsemise kaudu, samuti võimalusena kasutada tulevikus ettevõtluskontot. Sotsiaalministeerium on aga seisukohal, et tulumaksu maksmise kõrvalt tuleb suuremat rõhku pöörata ka tööjõumaksude maksmisele, kuivõrd tegemist on aktiivse tuluga sarnaselt töölepingulises suhtes või teenuse osutamise lepingute alusel teenitava tuluga. Seega ei ole põhjendatud platvormi vahendusel füüsilise isiku teenuse osutamisel teenitud tulu erinev kohtlemine.

Platvormi vahendusel teenuse osutamisel on samuti ebaselge, kas sellises õiguslikus töötegemise suhtes kohalduvad tööõigusest tulenevad sotsiaalsed tagatised, nagu töölepingu ülesütlemise kaitse, töötasu alammäär näue või töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, ning kes on kohustatud tagama nimetatud nõuete täitmise. Platvormid, mille vahendusel teenuseid osutatakse, end enamasti tööandjaks ei pea ning täidavad vaid teenuse vahendaja rolli. Samas võib tuua näiteks Uberi, kelle kohta on mitmeid kohtukaasuseid üle maailma, kus kohus on Uberi lugenud sõiduteenuse pakkujate tööandjaks¹³. Tööandjal on aga kohustus tagada töötajale tööõigusest tulenevad töötingimused (nt töö- ja puhkeaja ning töötervishoiu ja tööohutuse nõuded) ning maksta töötaja eest tööjõumaksud. Samas on ka lahendeid, kus kohus on Uberit pidanud pelgalt vahendajaks¹⁴. Seega ei ole üheselt selge, milline on platvormi vahendusel teenust osutava isiku ja platvormi pidaja vaheline õiguslik suhe ning kas sellise suhte alusel peaksid olema teenust osutavale isikule lisaks sotsiaalkindlustusele tagatud ka tööõiguslikud garantiid. Arvestades kui palju on erinevaid platvorme, sõltub konkreetse suhte iseloomust, kas platvormi pidaja on tööandja ja kas teenust osutav isik on töötaja.

¹² Info pärineb Maksu- ja Tolliameti kodulehelt: <https://www.emta.ee/et/tulu-deklareerimine/ettevotlustulu/kasulik-teave/uber-voi-taxify-autojuhtide-tulu-maksustamisest>

¹³ Näiteks on Inglismaal 2017. aastal tehtud kohtuotsus, mille kohaselt Uber loeti sõidujagajate tööandjaks.

¹⁴ Näiteks 2018. aasta alguses Prantsusmaal kohtu esimeses astmes tehtud otsus, mille kohaselt Uber pakkus vahendusteenust, mitte transporditeenust, mis tähendab, et Uber oli sõitjatega seotud vaid ärilepinguga, mida ei saa pidada töölepinguks.

Vähetähtis ei ole asjaolu, et sageli inimene ei pööra tähelepanu sellele, kas ja millised sotsiaalsed tagatised tal on olemas, kuivõrd ta ei ole teadlik, kuidas neid saada. Platvormi vahendusel teenuse osutamine on töötegemise viis, kus töötaja ei ole traditsioonilises töölepingulises suhtes, mis tagab talle kogu sotsiaalsete tagatiste võrgustiku. Seetõttu tuleb platvormi vahendusel teenuse osutajal tõsiselt mõelda oma sotsiaalse kaitse sisule ja ulatusele. Seda sageli ei tehta ning töötaja ei ole ka teadlik näiteks võimalusest end registreerida füüsilisest isikust ettevõtjana või asutada osaühing ning nende vormide kaudu sotsiaalkindlustuse saamisest. Ettevõtluskonto on ilmselt kõige lihtsam ja selgem viis kõigile platvormi kaudu teenust osutavatele isikutele sotsiaalkindlustuse saamiseks. Selleks, et inimeste teadvusesse jõuaks arusaam sotsiaalse kaitse olulisusest ja selle tagamise võimalustest, tuleb teha täiendavat teavitustööd.

Seega näeb Sotsiaalministeerium antud hetkel parima lahendusena teadlikkuse tõstmist sotsiaalkindlustuskaitse saamise võimalustest. Samas tuleb arvestada, kui tuleviku uued töövormid asendavad üha enam traditsioonilist töösuhet, võib tekkida olukord, kus paljudele inimestele ei ole tagatud sotsiaalkindlustus. Kui uute töövormide puhul töötajale ei maksta, siis võib näiteks tekkida olukord, kus paljud inimesed ei suuda välja teenida vajalikku pensionistatust. Samuti kui suureneb platvormi vahendusel teenuse osutajate hulk, kelle eest töötuskindlustusmaksed kinni ei peeta, kes võivad end registreerida FIE-na, asutada osaühingu või liituda ettevõtluskontoga, siis kehtiva süsteemi järgi neil kindlustuskaitset ei teki. Eelduslikult platvormi vahendusel tööd tegevate isikute arv edaspidi ka kasvab. Sellest tulenevalt on vaja tulevikus ühe lahendusena analüüsida, kas ja mis tingimustel tuleb muuta liitumine sotsiaalkaitseskeemidega kohustuslikuks eesmärgiga tagada isikule piisav kaitse vanaduse, haiguse ja töötuse vastu.

1.3. Tööandja ei kontrolli mobiilse töötaja tööaega ja –kohta ega saa tagada kõikide töökeskkonna nõuete täitmist

Töökeskkond on viimaste aastakümnete jooksul muutunud. Töökeskkonna korraldust ettevõttes on muu hulgas kujundanud tehnoloogia kiire areng ning inimeste muutuvad hoiakud, sealhulgas suhtumine füüsilise töökoha olemasolusse.

Tööturule sisenevad uued põlvkonnad ootavad järjest paindlikumat töökorraldust ning otsivad elukorraldusega kõige paremini sobivaid töötingimusi. Ettevõtte jaoks on vajaliku inimressursi olemasolu tagamine tänasel tööturul aina keerulisem ning nõuab loovaid ja töökeskkonnakorralduslikult paindlikke lahendusi.

Infotehnoloogiaga kaasnevaks nähtuseks ning kasvavaks trendiks nii era- kui avalikus sektoris on info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste vahendite (IKT vahendite) abil kaugtöö võimaldamine, mis aitab töötajal leida ja hoida motiveeritud töötajaid. Kaugtööl on mitmeid positiivseid külgi, nagu kulude kokkuhoid, töökohtade loomine äärealadel ja puuetega inimeste aktiivsem kaasamine tööellu. Töötaja jaoks on kaugtöö mugav töötamise viis, mis võimaldab paremini ühildada töö- ja eraelu. Kaugtöö leviku kasvu ja olulisust näitab ka Eesti Tööandjate Keskkliidu ning Eesti Ametiühingute Keskkliidu 2017. aastal allkirjastatud kaugtöö raamlepe¹⁵, millega osapooled leppisid kokku kaugtöö tegemise soovituslikud põhimõtted. Sotsiaalpartnerite hinnangul aitab kaugtöö tegemine suurendada ettevõtete tootlikkust ja töötajate motivatsiooni, ent kaugtööd tuleb teha ohutult ja tervislikult.

Distsantsilt töö korraldamine on järjest lihtsam ning võib väita, et täna ei ole ettevõtja jaoks enam valik selles, kas kaugtöö kasutamist lubada, vaid selles, kuidas kaugtöö kasutamist parimal võimalikul viisil korraldada. Samas teeb tööandjale muret, kuidas tagada ohutu töökeskkond juhul, kui töötaja täidab

¹⁵ Eesti Tööandjate Keskkliit ja Eesti Ametiühingute Keskkliit. Kaugtöö kokkulepe. (2017). Kättesaadav: https://www.employers.ee/wp-content/uploads/Kaugtoo_raam-final.pdf

kohustusi töökohas, mis on tööandja kontrolli alt väljas. Näiteks töötaja teeb kaugtööd kodus, raamatukogus, kohvikus, ühistranspordis vms kohas.

Töötaja ja tööandja õigusi ning kohustusi töökeskkonnas reguleerib töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS). Kaugtöö korral on tööandjal ja töötajal kohustus järgida kaugtööl TTOS nõudeid täies mahus. Kaugtöö tegijale samaväärsete tingimuste ning töötervishoiu- ja tööohutusalase kaitse tagamine rajaneb Euroopa sotsiaalpartnerite raamlepingus tunnustatud põhimõttel¹⁶, et kaugtöötajat tuleb kohelda võrdselt teiste töötajatega ja kaugtöö tegemine ei saa olla teistsuguste töötingimuste kehtestamise aluseks, samuti Euroopa Liidu tasandil tööohutuse ja -tervishoiu raamdirektiivi 89/391/EMÜ põhimõttel, et tööandja kohustus on tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides. Hoolimata sellest, et TTOS kannab edasi neid samu väärtusi, ei ole üheksakümnendate aastate lõpust pärinev seadus suutnud kaasas käia muutunud oludega tööturul.

TTOS § 12 lõike 1 kohaselt peab tööandja tagama töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise igas tööga seotud olukorras. TTOS § 4 lõige 1 määratleb töökoha mõiste, sätestades töökohana ettevõtte territooriumil või tööruumis paikneva töötamiskoha ja selle ümbruse või muu töötamiskoha, kuhu töötajal on töötamise ajal juurdepääs või kus ta töötab tööandja loal või korraldusel. Hulgaliselt seaduse nõudeid kohaldub töökohale ja töökeskkonnale ega piirdu üksnes tööandja ettevõttega.

Tööandja peab kaugtöö puhul viima läbi töökeskkonna riskianalüüsi, mille raames hinnatakse riske töötaja tervisele ja ohutusele ning koostama selle alusel tegevuskava; mõõtma töökeskkonna ohutegurite parameetreid töötaja valitud kaugtöö keskkonnas; igal juhul kujundama ja sisustama kaugtöö töökoha; tagama olmeruumide olemasolu ja vastavuse seaduse nõuetele (piisava suurusega puhkeruum, riietusruum, koristus jms); korraldama esmaabi andmise kaugtööl jne. Selliseid nõudeid pole tööandjal kohati võimalik ega mõistlik täita, kuna töökeskkonna tingimused võivad kaugtöö korral olla muutlikud ning ettenägematud olenevalt töötaja valitud kaugtöö tegemise asukohast ja seal valitsevatest tingimustest. Samuti pole otstarbekas nõuda tööandjalt tema vastutusala väljas olevate töökohtade ja selle alla kuuluvate olmeruumide olemasolu ja vastavust TTOS nõuetele, esmaabi korraldamist jne.

Kehtiv õigus paneb tööandjale kohustused ja näeb ette vastutuse töökeskkonna ohutuse tagamata jätmise eest, kuid ei võimalda reaalsuses neid kohustusi täita, kui tegu on kaugtööga. Tööandjal on sageli keeruline kontrollida, milline on töötaja tegelik kaugtöö töökeskkond ning kas töötaja jälgib töötamisel töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid. Reeglina ei ole kaugtööl töökoha ülevaatus ning töötingimuste tagamine seaduses toodud ulatuses tööandja (ning Tööinspeksiooni) poolt võimalik ega mõistlik.

Kui traditsiooniline töösuhe eeldab, et tööandjal on vahetu kontroll töötaja tegevuse üle, siis kodu-kaugtöö puhul on selline kontroll oluliselt piiratud töötaja põhiõigusega kodu puutumatusel. Ebaselgus on ka Tööinspeksiooni järelevalveõiguse osas – kas ja millistel tingimustel peab kaugtööd tegeva töötaja töökohas Tööinspeksioon järelevalvet teostama. Tööandja ja Tööinspeksiooni kontrollifunktsioon võib olla otstarbetu näiteks juhul, kui töötaja valib töötamiseks erinevad keskkonnad (kohviku, rongi jne). Kaugtöö seab selged piirid kontrolliõigusele, mis omakorda tähendab, et töötaja ise peab senisest enam pöörama tähelepanu sellele, et töö tegemise keskkond oleks talle ohutu ega kahjustaks tervist.

¹⁶ Euroopa Liidu tasandi sotsiaalpartnerite sõlmitud raamkokkulepped, kogumik. Raamleping kaugtöö kohta, (2002), lk 46. Kättesaadav: https://www.tooelu.ee/UserFiles/Sisulehtede-failid/Teemad/Kollektiivsed%20t%C3%B6%C3%B6suhted/EL_sotsiaalpartnerite_raamkokkulepete_kogumik.pdf

1.4. Kolmandast riigist pärit välismaalase töötamisele ei kohaldu TTOSist tulenevad nõuded – tööohutus ei ole tagatud ja välismaalase töötamine on tööandjale soodsam, võrreldes EL liikmesriikide töötajatega

Kvalifitseeritud tööjõu ja oskustööliste puudumine Eesti majandusesektorites ning rändekriis Euroopas on endaga kaasa toonud märkimisväärse välistööjõu kasutamise suurenemise, sealhulgas kolmandatest riikidest Eestisse lühiajaliselt lähetatud isikute arvu kasvu meie tööjõuturul. 2017. aastal registreeriti Politsei- ja Piirivalveametis 7516 isiku lühiajaline töötamine, neist 679 puhul kasutati renditööd vahendavat ettevõtet, lähetatud töötajaid registreeriti 226. Välistööjõu kasv toob kaasa olukorra, kus aina sagedamini töötavad kolmandatest riikidest lähetatud välismaalased Eestis ebasobivates tingimustes ja ohutusnõudeid eirates.

TTOS on rakendatav juhul, kui töötaja töölepingule kohaldub Eesti õigus. Olukorras, kus isik töötab ajutiselt Eestis kolmanda riigi ettevõtja ja Eesti residendist tellija vahel sõlmitud teenuse osutamise lepingu alusel või on renditud Eestisse tööle kolmandas riigis tegutseva ettevõtja vahendusel, ei ole isiku tööleping sõlmitud Eesti tööandjaga, vaid kolmanda riigi ettevõtjaga ning töötaja töösuhtele reeglina ei kohaldu Eesti õigus. Nii ei kohaldu kõigile kolmandatest riikidest Eestisse tööle lähetatud töötajate suhtes TTOSi nõuded, mis loob omakorda eelised kolmandate riikide kodanike ajutiseks töötamiseks Eestis. EL õiguse põhimõtte kohaselt ei ole lubatud kehtestada eeliseid kolmandatest riikidest pärit isikute töötamisele.

Kolmandast riigist pärit välismaalase Eestis töötamist ja elamist reguleerib riiklik sisserändepoliitika peajasjalikult välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) kaudu. VMS lubab välismaalasel töötada lühiajaliselt Eestis töölepingu või muu lepingu alusel. VMS § 185 lõige 1 kohustab töötamiseks antavas tähtajalises elamisloas määrama kindlaks välismaalase Eestis töötamise tingimused, sealhulgas vähemalt tööandja, töötamise koha ja töökoha.

Lisaks reguleerib VMS üksnes ettevõtjasiseselt töötamise või praktika eesmärgil üleviidud¹⁷ töötaja töötingimusi. Muu hulgas kohaldatakse nimetatud töötajale Eestis kehtestatud töötingimusi töö- ja puhkeaja ning töötasu osas. Ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale kohaldatakse ka töötervishoiu ja tööohutuse seadust. Seda ka siis, kui see on talle vähem soodne kui välisriigi seaduse sätted (VMS § 190¹⁹). Töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise tagab töötamise korral vastuvõttev üksus.

Töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid kohustab täitma ka Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus (edaspidi ELTTS), mille § 5 lg 2 kohaselt kohaldatakse lähetatud töötajale töötervishoiu ja tööohutuse seadust. Lähetatud töötajale kohaldatakse töötervishoiu ja tööohutuse seadust ka siis, kui see on talle vähem soodne kui välisriigi seaduse sätted. Lähetatud töötaja tööandja ja tellija või isik, kelle juures lähetatud töötaja Eestis töötab, lepivad kokku, kes neist töötervishoiu ja tööohutuse seaduse täitmise eest vastutab. Kui kokkulepet sõlmitud ei ole, vastutab töötervishoiu ja tööohutuse seaduse täitmise eest tellija või isik, kelle juures lähetatud töötaja Eestis töötab. Tellijale kohaldatakse töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumisel töötervishoiu ja tööohutuse seaduses vastutuse kohta sätestatud (ELTTS § 5 lg 2¹). ELTTS tagab kaitse Euroopa Liidu liikmesriigist, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigist ja Šveitsi Konföderatsioonist Eestisse lähetatud töötajate puhul, kuid ei kaitse kolmandatest riikidest Eestisse tööle lähetatud isikuid.

Ülaltoodust lähtuvalt võib kolmandast riigist ajutiselt tööle lähetatud välismaalane töötada Eestis tervise ja ohutuse kaitseta. Välismaalased töötavad kõrvuti tööandja töötajatega samal territooriumil või samas tööruumis või töötamiskohas, kuid neile ei pruugi olla tagatud võrdväärne kaitse tööandja

¹⁷ Ettevõtjasisene üleviimine on olukord, kus välismaalane viiakse töötamise või praktika eesmärgil ettevõtjasiseselt üle Eestisse väljaspool Euroopa Liidu liikmesriiki paiknevast äriühingust Euroopa Liidu liikmesriigis paikneva äriühinguga samasse kontserni kuuluvasse äriühingusse või äriühingu filiaali.

töötajatega ja EL riikidest tulnud töötajatega, kellele TTOS kohaldub. Kolmandatest riikidest tulnud töötajad vajavad sarnaselt teiste töötajatega juhendamist ettevõtte töökorraldusest, töeteravishoiu ja tööohutuse nõuetest, tehtava tööga kaasnevatest terviseriskidest ja abinõudest nende vältimiseks. Ohutusnõuetest mitteteadlik välismaalasest töötaja võib seada töökeskkonnas ohtu nii enda kui teiste isikute elu ja tervise.

1.5. Ühisel töökohal võlaõiguslike teenuse osutamise lepingute alusel töötavate isikute tööohutus ei ole tagatud

Muu kui töölepingu ehk võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel töötamine on üha laiemalt kasutatav trend. EMTA andmetel töötas 2017. aastal võlaõigusliku lepingu alusel kuus keskmiselt 6,4% töötajatest, 2008 -2013. aastal aga vahemikus 3-4% töötajatest.

Võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel töötav isik võib töötada koos teiste töötajatega tööandja territooriumil või tööruumis. Võlaõigusliku lepingu alusel tööd tegeval isikul ei ole tööandjat, on vaid töö tellija, mistõttu tööandja kohutused selle isikute grupi ohutuse tagamisel puuduvad ning näiteks töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamise lepingu raames teenust osutav füüsiline isik peab enda ohutuse eest ise vastutama. Seega kehtib praegu olukord, kus võlaõigusliku lepinguga teenuse osutaja, tegutsedes ühisel töökohal töölepinguga töötajatega, ei ole tagatud ohutu töökeskkond, sh pole teavitatud ega juhendatud selle ettevõtte tegevusega seotud ohtudest ja nendest hoidumise abinõudest. Juhendamise eesmärk on töötajale tutvustada ettevõttes kehtivaid töeteravishoiu ja tööohutuse nõudeid ning töökeskkonna ohutegureid, mis võivad tema tervist mõjutada ning ettevõttes rakendatavaid abinõusid tervisekahjustuse vältimiseks. Juhendamata jätmine võib kaasa tuua tööõnnetusse sattumise või tervisekahjustuse. Ühisel töökohal töötav ja ohutusnõuetest mitteteadlik töötegija võib seada töökeskkonnas ohtu nii enda kui teiste isikute elu ja tervise.

Samuti peaks võlaõigusliku lepingu alusel töötav isik teavitama tema tööd korraldavat tellijat/tööandjat oma tegevusega seotud ohtudest teistele kaastöötajatele. Samalaadne olukord on kirjeldatud TTOS § 12 lõikes 8, mille kohaselt peab füüsilisest isikust ettevõtja teavitama töid korraldavat tööandjat oma tegevusega seotud ohtudest ja tagama, et tema tegevus ei ohusta teisi töötajaid.

2. Sihtrühm

Sihtrühmaks on töötajad ning tööandjad, kes vajavad töösuhetes rohkem paindlikkust. Kokku oli Eestis 2017. aastal hõivatuid 658 600, palgatöötajaid nendest 591 400 (89,8%). Paindlikud töövormid on töötajate seas veel vähe levinud, näiteks osaajaga töötajaid oli palgatöötajate seas 2017. aastal 9,8% (58 100 inimest) ning tähtajalise lepinguga töötajaid oli 2016. aastal 3%. Kaugtööd tegi 2015. aastal 20% töötajatest. Majanduslikult aktiivseid äriühinguid oli 2016. aastal Statistikaameti andmetel kokku 95 464, mittetulundusühinguid 30 948, sihtasutusi 768, riiklikke üksusi 244 ja kohaliku omavalitsuse üksusi 2 371.

Samuti on sihtrühmaks Eestisse kolmandatest riikidest tööle lähetatud isikud ning töövõtu-, käsundus- või muu võlaõigusliku lepingu alusel töötavad isikud, kelle tervis ei ole tööülesannete täitmisel kaitstud. Politsei- ja piirivalveameti andmetel registreeriti 2016. aastal Eestis 1807 tähtajalist töötamisluba kolmandatest riikidest töötajatele. Maksu- ja Tolliameti andmetel sai 2017. aastal töövõtu- või käsunduslepingu alusel väljamakseid keskmiselt kuus kokku 35 300 isikut, moodustades 6,4% kõigist töötajatest.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatustega kaasajastatakse töösuhete ning tervishoiu ja tööohutuse regulatsiooni, et see vastaks töösuhete poolte vajadustele ja oleks kooskõlas muutuvate tööturu oludega. Paindlikum töösuhete regulatsioon toetab töölepingu sõlmimist käsundus- ja töövõtulepingu kasutamise asemel.

I Muudatused võimaldavad kasutada suuremat paindlikkust töösuhetes töö tegemise aja, koha ja töösuhete kestuse kokkuleppimise osas.

II Mobiilse töötaja tervishoiu ja tööohutuse nõuded on tagatud ja vastavad IKT-põhise töö iseloomule. Töötajal on piisav kaitse ning tööandjal on võimalik tervishoiu ja tööohutuse nõudeid täita.

III Paindlike töötegemise vormide kasutaja on teadlik, kuidas töömuster võib mõjutada tema sotsiaalsete tagatiste võrgustikku ning mis on tema võimalused sotsiaalse kaitse parandamiseks. Paindlike töövormide harrastaja juurdepääs sotsiaalkindlustusele on paranenud.

IV Kolmandatest riikidest Eestisse ajutiselt tööd tegema lähetatud isikule kohaldatakse tervishoiu ja tööohutuse nõudeid.

V Ühisel töökohal võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel tööd tegevatele isikutele on tagatud ohutu töökeskkond.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Seotud õigusaktid on töösuhete reguleeriv töölepingu seadus, tervishoiu ja tööohutuse nõudeid reguleeriv tervishoiu ja tööohutuse seadus ning selle alusel kehtestatud määrused. Sotsiaalmaksu ja ravikindlustusega seonduvat reguleerivad vastavalt sotsiaalmaksuseadus ja ravikindlustuse seadus. Ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seadus reguleerib füüsilise isiku poolt teenuse osutamise ja kauba müügist tekkiva tulu lihtsustatud maksustamist.

Seotud strateegiadokumendid on Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019¹⁸, mis näeb muuhulgas ette tööturгу ja tööhõlmavate reguleerivate seaduste uuendamise, lähtudes töösuhete muutunud olemusest. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi aastateks 2016-2019¹⁹ punkti 2.14 kohaselt tuleb Vabariigi Valitsusele esitada uuenenud töösuhete tingimuste analüüs ning ettepanekud ja sotsiaalsete garantiide paindlikkuse suurendamise analüüs ning ettepanekud. Analüüsi ning ettepanekuid tutvustati Valitsuse Majandusarengu Komisjonis 14. novembril 2017. aastal.

Lisaks Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile sisaldab konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ tegevuskava aastateks 2016-2020²⁰ aktiivse tööturupoliitika mõju suurendamise ning rahastamise jätkusuutlikkuse meedet, mille elluviimiseks on ette nähtud paindlike töötaja kokkulepete ja mittepüsivate töö tegemise lepingute kasutamise analüüsi koostamine.

¹⁸ https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_keskerakonna_sotsiaaldemokraatliku_erakonna_ning_isamaa_ja_res_publica_liidu_valitsusliidu_aluspohimotted_2016-2019.pdf

¹⁹ Kättesaadav veebilehelt: <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/valitsuse-tegevusprogramm-0>

²⁰ Kättesaadav veebilehelt: <https://riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020>

Sarnaselt on heaolu arengukava rakendusplaani 2016-2020²¹ punktis 1.1.2.4. tegevuseks paindlike tööaja kokkulepete ja mittepüsivate töö tegemise lepingute kasutamise arendamine, mille ellu viimiseks on ette nähtud analüüsi ja ettepanekute koostamine paindliku tööaja kokkulepete ja mittepüsivate lepingute kasutamise vajalikkusest ning mõjust tööturu käitumisele.

Samuti on Kutsekoja juures tegutsev koordinatsioonikogu teinud OSKA raames ettepanekud avaliku sektori eelarvest tehtavate hariduskulutuste otstarbekamaks kasutamiseks. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas on eesmärgiks seatud aidata töötavatel (üli)õpilastel leida paremaid võimalusi töötamise ja kooliskäimise korraldamiseks. Energeetika ja kaevanduse valdkonnas on Sotsiaalministeeriumile pandud ülesandeks laiendada töötajate seaduslikke võimalusi osalise ja paindliku tööajaga töötamiseks.

Lisaks märgitakse EL töötervishoiu ja tööohutuse strateegilises raamistikus aastateks 2014-2020, et riikidel tuleb lihtsustada õigusakte, vähendada halduskoormust ja hinnata, kas kehtivad töötervishoidu ja tööohutust käsitlevad õigusaktid on eesmärgile vastavad. Tagada tuleb toimiv nõuete täitmine kõikides liikmesriikides ja ettevõtetes.²²

5. Tehtud uuringud

Technopolis Group ja TÜ RAKE koostatud analüüs „Tulevikutöö – uued suunad ja lahendused“²³, mis käsitleb erinevaid tulevikutöö mõtestamisel olulisi töövorme.

Sotsiaalministeeriumi toimetis nr 1/2017 „Tööelu-uuring 2015“²⁴, mis kirjeldab tööelu eri aspekte Eesti organisatsioonides.

Rakendusuuringu keskus Centar. (2009). Kaugtöö Eesti organisatsioonides, juhtumiuuring.²⁵

Siseministeeriumi tellitud rakendusuuringu: „Eestisse seaduslikult sisseännanud välismaalaste profiilide kaardistamine ning nende vastavus Eesti tööjõuturu vajadustele“ (2015).²⁶

6. Kaasatud osapooled

Väljatöötamiskavatsus saadetakse arvamuse avaldamiseks Tööinspeksioonile, Terviseametile, Eesti Töötukassale, Eesti Ametiühingute Kesksaadule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Töötajate Kesksaadule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmete Ettevõtjate Assotsiatsioonile, MTÜ Teenusmajanduse Kojale, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE, Eesti Advokatuurile, Eesti Töötervishoiuarstide Seltsile, Eesti Töökeskonnaspetsialistide Nõukojale, Integratsiooni Sihtasutusele, Arenguseire Keskusele, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

²¹ Kättesaadav veebilehelt: <https://sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>

²² EL töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistik aastateks 2014-2020. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0332>

²³ Lõpparuanne kättesaadav veebilehelt: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/tuleviku_too_-_uued_suunad_ja_lahendused_lopparuanne.pdf

²⁴ Kättesaadav veebilehelt: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/eesti_tooelu_uuring_2015.pdf

²⁵ Kättesaadav: <https://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/2009.04.01-Kaugt%C3%B6Eesti-organisatsioonides-l%C3%B5ppraport.pdf>

²⁶ Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus_ja_r2nne/2015_profiilide_uuringu_lopparuanne.pdf

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Avalikkuse teavitamine

Üheks lahenduseks on avalikkuse teavitamine töösuhete paindlikumaks muutmise võimalustest, mida olemasolev regulatsioon juba täna võimaldab, aga mida tegelikult ei kasutata. Samuti on töötervishoiu ja tööohutuse nõuete osas võimalik teha teavitustööd selgitamiseks, kuidas rakendada töökeskkonnaga seonduvat paindlike töövormide puhul.

Siiski on TLS ja TTOS regulatsioon pigem jäik ega võimalda uusi töövorme rakendada soovitud määral. Olemasolevad võimalused ei ole piisavad, et tagada paindlikkust ja sellele vastavat kaitset, mida tänapäeval töösuhetes vajatakse.

Samas on teadlikkuse tõstmisega võimalik parandada sotsiaalkindlustuse olemasolu platvormi vahendusel töö tegemisel ehk iseendale tööandjaks olemisel. Sellisel viisil töö tegijatele on võimaldatud registreerimine füüsilisest isikust ettevõtjana, osaühingu loomine või ettevõtluskonto kasutamine. Siiski ei ole inimesed alati teadlikud, kuidas väljaspool töölepingulist töösuhet ja mitte otseselt ettevõtlusega tegeledes on võimalik endale sotsiaalkindlustust saada. Seetõttu on vajalik avalikkuse teavitamine võimalustest sotsiaalsete tagatiste saamiseks platvormi kaudu teenuse osutamisel.

Mitte midagi tegemine

Regulatsiooni muutmata jätmisel ei ole võimalik saavutada soovitud eesmärki. Olemasolev regulatsioon ei anna piisavalt võimalusi paindlike töövormide kasutamiseks, kuid praktikas soovitakse neid üha enam kasutada. Mitte midagi tegemine võib seega tuua kaasa olukorra, kus suurema paindlikkuse saavutamiseks hoitakse pigem kõrvale seadusest tulenevate nõuete täitmisest. Seeläbi võib suureneda käsunduslepingute ja töövõtulepingute sõlmimine ja tõusta deklareerimata töö määr. See toob omakorda kaasa töötaja sotsiaalse kaitse taseme languse. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise osas mitte midagi tegemine ei taga kaugtöö puhul töötaja kaitset, kuna kontorist väljas töötamisel töötervishoiu ja tööohutuse tagamisele enamasti tähelepanu ei pöörata²⁷.

Senise regulatsiooni parem rakendamine

Olemasolev regulatsioon ei paku töösuhetes ega töötervishoiu ja tööohutusnõuete osas piisavalt paindlikke võimalusi, seetõttu ei ole kasu ka regulatsiooni paremast rakendamisest.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Sotsiaalministeerium on seisukohal, et eelnevalt kirjutatud probleeme ei saa lahendada avalikkuse teavitamisega, senise regulatsiooni parema rakendamise ega mitte-midagi-tegemise kaudu. Kõige kohasem lahendus on olemasoleva regulatsiooni muutmise eesmärgi saavutamiseks vajalikus ulatuses.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

²⁷ Kaugtöö Eesti organisatsioonides, juhtumiuuring. Centar. (2009). Kättesaadav: <https://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/2009.04.01-Kaugt%C3%B6%C3%B6-Eesti-organisatsioonides-l%C3%B5ppraport.pdf>

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Töölepingu seaduse muudatuste koostamisel on kavas analüüsida järgmiste välisriikide kehtivat õigust: Rootsi, Soome, UK, Läti, Leedu, Holland. Nimetatud riikide seas on neid, kes on Eestile sarnase õigussüsteemiga ning ka neid, kes on paindlikke töövorme oma õiguses reguleerinud.

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatuste koostamisel on tutvutud Suurbritannia, Iirimaa, Ungari, Hollandi, Poola, Kreeka, Sloveenia, Läti ja Soome õiguse ning praktilise rakendamisega.

Euroopa Liidu liikmesriikides kasutatavad lahendused töötervishoiu ja tööohutusnõuete osas varieeruvad, kuid reeglina vastutab tööandja ka kaugtöö puhul ohutu töökeskkonna tagamise eest. Näiteks Suurbritannias ja Iirimaa on tööandjal kohustus teha kaugtöö töökeskkonna riskihindamine, saamaks kinnitust, et töökoht vastab kõigile nõuetele²⁸. Tööandja vastutab sealjuures tema poolt töötaja käsutusse antud seadmete ohutu kasutamise eest.²⁹ Ungaris näeb töötervishoiu ja tööohutuse seadus ette, et tööandja peab enne töötaja kaugööle lubamist veenduma, et kaugtöö koht (nt kodu) vastab töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele. Töövahendite võimaldamine on kokkuleppel töötaja ja tööandjaga ning juhul, kui vastav kokkulepe puudub, on töövahendid tööandja vastutusel³⁰. Nii Hollandis, Poolas, Kreekas, Sloveenias kui Lätis ei näe töötervishoidu ja tööohutust reguleeriv seadus ette erisusi kaugtöö tegemisel, mistõttu vastutab tööandja ka kaugtöö korral selle eest, et töökeskkond on töötaja tervisele ohutu. Sloveenias tuleb kaugtöö tegemisest informeerida Tööinspektsiooni, kes võib kaugtöö keelata, kui see on ohtlik töötaja tervisele.³¹

Riikide töötervishoidu ja tööohutust reguleerivatest õigusaktidest saab tuletada asjaolu, et kaugtöö puhul on töötervishoiu ja tööohutuse nõuded paindlikumad ning rakendatavad mõistlikkuse põhimõtet järgides. Näiteks Ühendkuningriikide töötervishoiu ja tööohutuse seadus eraldi nõudeid kaugtöö korral ei sätesta, kuid sisaldab üldsõnalist sätet, mis ütleb, et tööandja kohustus on tagada töötajate tervis, ohutus ja heaolu, kui see on mõistlikult teostatav³². See põhimõte on käsitletav ka kaugtöö kontekstis ning annab aluse tõdemiseks, et teatud seadusest tulenevate töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmine on tööandja poolt kaugtöö korral ebamõistlik. Sarnast lähenemist on kasutatud ka Soome töötervishoiu ja tööohutuse seaduses, milles on kirjeldatud tööd, mida tehakse töötaja või mõne muu isiku kodus ja mille puhul arvestatakse, et tööandjal on piiratud suutlikkus mõjutada tööd ja töötingimusi ning kõikide töötervishoiu ja tööohutusnõuete tagamist (sh töökoha sisustamine ja kohandamine, riskianalüüs, esmaabi korraldus, töökeskkonnast tulenevate ohutegurite maandamine).³³

²⁸ Health and Safety at Work etc. Act 1974, part 2, General duties, lõike 1: „It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the health, safety and welfare at work of all his employees“. Kättesaadav: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37>

²⁹ K. Künnapas. Kaugtöö aktuaalseid probleeme. Juridica, 2014, nr 4, lk 279-290

³⁰ https://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Framework%20agreement%20on%20telework%20EN.pdf

³¹ Töötervishoiu ja tööohutuse nõuandva komitee liikmete kirjavahetus (ei ole avalikult kättesaadav)

³² Health and Safety at Work etc. Act 1974, part 2, General duties, lõike 1: „It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the health, safety and welfare at work of all his employees“. Kättesaadav: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37>

³³ Occupational Safety and Health Act „Section 5 – Application of the Act to work done in the employee’s or other person’s home This Act also applies to work which an employee by agreement performs in his or her home or some other place he or she has chosen, in the employer’s home or on the employer’s assignment in some other person’s home or under related conditions. Regarding fulfilment of the obligations laid down in sections 9, 10 and 12 and Chapters 3 and 5 of the Act, the employer’s restricted ability to influence the work and working conditions are taken into account. Also in that case the employer shall comply with the provisions of this Act governing the use of machinery, work equipment, personal protective equipment and other devices as well as substances harmful or hazardous to health in the workplace.“. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020738.pdf>

Ülaltoodust lähtuvalt ei sätestata riikide tervishoidu ja tööohutust reguleerivates õigusaktides üldjuhul tervishoiu ja tööohutuse täpseid nõudeid kaugtöö korral ning palju jäetakse tööandja ja töötaja vahelise kokkulepe lahendada. Riigiti on kujunenud välja erinevad tavad kaugtöö kokkulepete sõlmimiseks ja sisustamiseks. Praktika kohaselt on töövahendite tagamine ja töökeskkonna kohandamine töötaja ja tööandja omavaheline kokkulepe. Näiteks Soomes rakendatakse praktikat, mille puhul töövahendid on enamasti tööandja võimaldada ning töökeskkonna sisustamine ja kohandamine töötaja vastutusel³⁴. Inglismaal eeldatakse enamasti, et tööandja tagab püsivalt kaugtööd tegevate töötajate puhul töövahendid ja sisustab töökeskkonna vajaliku mõõbliga. Osaliselt kaugtööd tegeva töötaja puhul eeldatakse, et see on töötaja ja tööandja vaheline kokkulepe.³⁵

Muude isikute kui töölepingu alusel töötavate töötajate ohutushoidu töökeskkonnas on seaduse tasandil mainitud nt Hollandi, Ühendkuningriikide, Soome, Iirimaa ja Belgia seadustes. Tööandjal on kohustus tagada ka nende isikute tervishoid ja ohutus olukorras, kus need isikud viibivad või teevad tööd samal ajal koos tööandja töötajatega.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

Regulaatiivsete lahenduste välja töötamisel on lähtunud analüüsist „Tulevikutöö – uued suunad ja lahendused“, mis käsitleb erinevaid tulevikutöö mõtestamisel olulisi töövorme. Nimetatud analüüs käsitleb IKT-põhist mobiilset tööd, töötaja jagamist, töötamist koostööplatvormi vahendusel (rahvahange ja töö nõudmisel mobiilirakenduse või interneti kaudu), lühiajalist töötamist (juhutöö) ja tööd väljakutsel (nulltunni lepingud ja miinimum-maksimum töötundidega lepingud). Analüüsis käsitletavate töövormide valikul lähtuti eeldusest, et töövormi rakendamise järgi on Eestis vajadus või seda ühel või teisel moel juba täna selge õigusliku aluseta Eestis rakendatakse.

Analüüsis käsitletud töövormidest oleme otsustanud keskenduda IKT-põhise kaugtöö, lühiajalise töötamise, töö väljakutsel ja mobiilirakenduse või interneti kaudu töö nõudmisel rakendamise võimalustele Eestis.

IKT-põhine kaugtöö on Eestis levinud töötamisviis juba praegu. Samas on jätkuvalt mitmeid takistusi, mis ei võimalda nimetatud töövormi rakendada soovitud määral. Seetõttu on vajalik pakkuda lahendusi, mis muudavad kaugtöö, sh IKT-põhise kaugtöö praktikas kasutamise lihtsamaks.

Lühiajaline töötamine on Eesti õiguses reguleeritud läbi TLS-is sisalduva tähtajalise töölepingu regulatsiooni. Samas ei ole tähtajaliste lepingute kasutamine Eestis levinud. Tähtajaliste töölepingute alusel töötavate isikute määr Eestis on ligi neli korda madalam kui Euroopa Liidus keskmiselt³⁶. Tähtajaliste töölepingute mitte kasutamise põhjuseks tuuakse sageli liiga range regulatsioon, mis piirab tähtajaliste töölepingute sõlmimist ja pikendamist ning ei taga vajalikku paindlikkust. Selleks, et soodustada lühiajalist tööd tegemist on vajalik muuta tähtajaliste töölepingute sõlmimise ja pikendamise reegleid.

Töö väljakutsel pakub võimalusi töökoormuse paindlikuks kokku leppimiseks. Nulltunni lepingute puhul on võimalik jätta konkreetses tööajas kokku leppimata. Miinimum-maksimum töötundidega töölepingud võimaldavad tööajas kokku leppida ajavahemikuna. Töö väljakutsel on üks töövormidest, mis arvestab erinevate tegevusalade töökorralduslike vajadustega ning töölepingu osapoolte sooviga korraldada tööaega paindlikumalt. Töö väljakutse puhul on keskendutud konkreetselt miinimum-

³⁴ The health and safety issues for teleworkers in the European Union, consolidated report. Lk Kättesaadav:

http://webs.ucm.es/info/seas/estres_lab/informes/Informe%20europeo%20Health%20&%20Safety%20Issues%20for%20Teleworkers.pdf

³⁵ Praktiline juhend, Home office, mobile Office, managing remote working. Kättesaadav:

<file:///C:/Users/maarika.haidak/Downloads/Home%20office%20mobile%20office.pdf>

³⁶ Kaldmäe, L., 2017, Töökorraldus. Eesti Tööelu-uuring 2015, 2017, https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/eesti_toelu_uuring_2015.pdf

maksimum töötundidega töölepingutele. Võrreldes nulltunni lepingutega kahjustab selline tööleping vähem töötaja huve ning tagab töötajale stabiilse minimaalse sissetuleku.

Väljatöötamiskavatsuse raames on otsustatud mitte reguleerida järgmiseid uusi töövorme:

Töö nõudmisel mobiilirakenduse või interneti kaudu on juba mõnda aega avalikkuse huviorbiidis. Tegemist on platvormi vahendusel töötamisega, mille raames tehakse traditsioonilisi töid, kuid vastavaid tööpakkumisi vahendatakse läbi mobiilirakenduse ehk platvormi ning platvormi kaudu valitakse välja tööd tegevad isikud. Erinevalt rahvahankest osutab selle töövormi puhul üksikisik platvormi kaudu teenust teisele üksikisikule. Samuti peab tööd tegev isik järgima platvormi seatud miinimumstandardeid teenuse osutamisel. Näiteks on töö nõudmisel mobiilirakenduse või interneti kaudu tegemist siis, kui platvormi vahendusel pakuvad autojuhid sõiduteenust ning platvormi kasutajad tellivad platvormi kaudu platvormil esindatud autojuhtide teenuseid.

Selline töötamise viis on tänu tehnoloogia arengule väga levinud ning paratamatult tekib platvormi kaudu teenuse osutamisel küsimus, kas platvorm on tööandja ja kas teenuse osutaja on töötaja ning kas teenuse osutajale peaks olema tagatud samasugused tööõiguslikud ja sotsiaalsed garantiid kui töötajale. Tuues näiteks Uberi³⁷, võib märkida mitmeid kohtukaasuseid üle maailma, kus kohus on Uberi lugenud sõiduteenuse pakujate tööandjaks. Tööandjal on aga kohustus tagada töötajale tööõigusest tulenevad töötingimused (nt töö- ja puhkeaja ning töötervishoiu ja tööohutuse nõuded) ning maksta töötaja eest tööjõumaksud.

Antud töövormi puhul peetakse oluliseks positiivseks küljeks suuremat paindlikkust tööhõives osalemiseks ning võimalust kergelt tasu teenida. Töövormi tööõiguslikul reguleerimisel kaotab sellisel kujul platvormi vahendusel teenuste vahendamine oma mõtte. Teenuse osutamine muutub kalliks ning paindlikkus kaob. Samuti on teatud tegevusaladel Eestis välja kujunenud tava, mille kohaselt teenusepakujad sellel tegevusalal ei ole enamasti töötajad. Näiteks on Eestis välja kujunenud, et taksoveoga tegelevad isikud on enamasti füüsilisest isikust ettevõtjad, mitte töötajad. Seega võib nt Uberi sõidujagamisteenuse pakujate töötajateks lugemine tuua kaasa olukorra, kus tuleks (lähtudes võrdse kohtlemise põhimõttest) ka taksoteenuseid osutavaid isikuid töötajateks lugeda. Lisaks on platvormi haldajad enamasti välismaised ettevõtjad, kelle Eestis tegutsemine sõltub suuresti siin valitsevast õigusruumist ning konkreetse platvormi sobivusest sellesse õigusruumi. Seega võib platvormi haldaja kohustuste range reguleerimine viia selleni, et ettevõtja ei ole motiveeritud Eestis tegutsema. Arvestades eeltoodut, ei ole mõistlik mobiilirakenduse või interneti kaudu platvormi kaudu tehtavat tööd reguleerida TLS-is. Samas on oluline platvormide vahendusel teenust pakuvatele isikutele tagada juurdepääs sotsiaalkindlustusele.

Rahvahanke puhul on tegemist ühe võimaliku platvormi kaudu tehtava töövormiga. Rahvahankeks loetakse sellist töö tegemise viisi, mille raames viiakse omavahel kokku määramata arv tööd tegevaid isikuid ning kliente ja tööd tehakse ainult interneti vahendusel, digitaalselt. Näiteks on tegemist rahvahankega sellise platvormi puhul nagu Amazon Mechanical Turk, kus on võimalik spetsiifiliste ülesannete täitmiseks lihtsal moel kaasata suur hulk anonüümseid töötegijaid. Nimetatud platvormile lisatakse töökuulutusi erinevate ülesannete täitmiseks ning sellele kuulutusele võivad vastata ning pakutud ülesandeid täita platvormi kasutajad kõigist maailma riikidest. Seega on rahvahange rahvusvahelist mõõdet omav töövorm. Tööd tehakse interneti teel ning platvormi pidav ettevõtja ja platvormi kaudu teenust pakuv isik ei pruugi omada Eestiga sidet. Seega ei tule kõne alla ainult Eesti õiguse kohaldamine ning ainuüksi Eesti õiguse muutmine ei omaks olulist mõju töövormi levikule ja antud töö tegemise suhte osapoolte õigustele ja kohustustele.

³⁷ Uber on mobiilirakendus, mille kaudu isikud pakuvad sõidujagamisteenust.

Töötaja jagamine on praktikas võimalik kehtiva õiguse alusel. TLS-is on töötaja jagamisele kõige sarnasem renditöö regulatsioon, mida saab rakendada nii ettevõtja, mille põhitegevuseks on tööjõu rentimine, kui ka tööandja, kes soovib ajutiselt oma töötajaid välja rentida. Renditöö regulatsiooni alusel on seega tööandjal võimalus soovi korral oma töötajaid „jagada“ teiste tööandjatega (nt olukorras, kus mingil ajaperioodil ei ole tööandjal võimalik mõnele töötajale tööd anda). Töötaja ja tööandja kokkuleppe olemasolul on töötaja jagamine võimalik ka muul viisil. Näiteks sisaldab tööleping kokkulepet selle kohta, et arhivaari, kes on töösuhtes ettevõttega X, tööülesandeks on viis tundi nädalas korrastada ettevõtte Y arhiivi. Seega leiame, et töötaja jagamine kui eraldiseisev töövorm ei vaja spetsiaalset regulatsiooni.

Lisaks eelnevalt nimetatud analüüsis kajastatud töövormidele on väljatöötamiskavatsuses käsitletud ka iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste toomist Eesti õigusesse.

Võimalikud regulatiivsed lahendused

1. Töö- ja puhkeaja paindlikkuse suurendamine

1.1. Tööandjal ja töötajal on võimalus kokku leppida tööajast ajavahemikuna ehk võimalus sõlmida miinimum-maksimum töötundidega tööleping

Miinimum-maksimum töötundidega lepingu all mõeldakse töölepingut, kus töösuhte pooled on kokku leppinud töötundide arvu vahemiku, mille raames töötaja tööd teeb. Näiteks, töötaja teeb tööd 25 kuni 35 tundi nädalas. Kehtiva õiguse alusel eeldatakse, et töötaja töötab 40 tundi nädalas (TLS § 43 lõige 1), kui pooled ei ole kokku leppinud lühemas tööajast. Seega kehtiv õigus nõuab konkreetse tööaja kestuse kokku leppimist töölepingus ega võimalda liuglevat tööaja paindlikkust.

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) toob välja, et tööd andva isiku jaoks seisneb antud töövormi kasutamisel peamine kasu sellisel viisil kaasatava tööjõu paindlikkuses. Tööandjal ei ole võimalik alati oma tööjõuvajadust pikaajaliselt ette plaanida ning see võib varieeruda sõltuvalt välistest teguritest või olla ka lühiajaline ette teadaolev tööjõuvajaduse kasv. Näitena saab välja tuua ilmastikust sõltuva tööjõuvajaduse muutuse, mida saab lühiajaliselt ette näha, kuid mis pikas perspektiivis on ettenägematu.

Töötaja poolelt võib töövorm paindlikkust vajavale grupile pakkuda tavapärasest kergemat juurdepääsu tööjõuturule. Töövorm on ennekõike kasutusel lississetuleku teenimiseks ning sobib kasutamiseks inimestele, kellel on juba osaajaga töö või kes ei saaks täistööajaga tööl käia. Näitena saab välja tuua õpilased, üliõpilased ning inimesed, kellele sobib varieeruv tööaeg oma muude tööalaste või perekondlike kohustuste tõttu.

Miinimum-maksimum tundidega töölepingud on kasutusel näiteks Hollandis. Vastava regulatsiooni kohaselt lepivad pooled kokku minimaalse töötundide arvu nädalas, kuus või aastas ja tööandja peab maksma nende tundide eest töötasu, isegi kui töötaja tegelikult nii palju ei tööta. Lepingutes sisaldub ka maksimaalne töötundide arv, mida tööandja võib töötajalt nõuda. Töötaja peab olema töö tegemiseks kättesaadav nii kaua, kuni lepingus kokku lepitud töö tunnid on täis. Kui tööandja nõuab töötajalt rohkem töö tegemist, tuleb lisatundide eest maksta tunnitasu. Kui töötaja töötab pidevalt kauem, kui kokku lepitud, võivad ta küsida kokku lepitud töötundide suurendamist. Hollandis on selliste lepingute alusel töötavatele töötajatele tagatud samasugused õigused nagu tavatöötajatele (miinimumpalk, töötuskindlustus, ravikindlustus, pension ja kaitse ebaõiglase ülesütlemise eest lepingu kehtivuse ajal). Nende õiguste ulatus sõltub aga tegelikult töötatud tundide arvust.

Teeme ettepaneku tuua TLS-i miinimum-maksimum tundidega töölepingu sõlmimise võimalus.
Võimaliku regulatsiooni kirjeldus:

- Tööandja ja töötaja saavad töölepingus kokku leppida iganädalases tööajas ajavahemikuna (nt 15-30 tundi nädalas). Nii on võimalik tagada tööaja paindlikkus selliselt, et töötajal on suurem kindlus sissetuleku ning töö- ja eraelu kavandamise osas.
- Tööandja kutsub vajadusel töötaja tööülesandeid täitma, teatades sellest ette vähemalt kolm kalendripäeva. Kui tööandja teatab tööle tulemise vajadusest ette vähem, ei ole töötajal kohustust tööle asuda. Kuivõrd töötajal puudub kindel tööaeg, peab tal olema võimalus oma aega siiski planeerida.
- Töötajal on kohustus töö vastu võtta töölepingus kokku lepitud tundide piires. Kui tööandja pakub töötajale tööd üle kokkulepitud maksimum töötundide määra, on töötajal õigus otsustada, kas ta soovib töö vastu võtta või mitte. Töötamist kuni 40 tundi nädalas ei loeta antud juhul ületunnitööks. Selliselt säilib paindlikkus mõlema töösuhte osapoole jaoks. Tööandjal on võimalik vajaduse korral töötajale rohkem tööd pakkuda ning töötajal on võimalik soovi korral oma sissetulekut suurema hulga töötundide kaudu kasvatada.
- Kui tööandja on töötaja tööle kutsunud, kuid tühistab töö, tuleb sellest töötajale vähemalt 24 tundi ette teatada. Kui tööandja teatab ette vähem, tuleb tööandjal töötajale maksta töötasu, mida töötaja oleks saanud tööd tehes. Etteteatamise nõue kehtib iga töövahetuse puhul eraldi. Näiteks on tööandja kutsunud töötaja tööle neljapäeva hommikuks, reedeks ja laupäevaks. Kolmapäeva õhtul teatab tööandja töötajale, et tal ei ole võimalik töötajale neil päevil tööd anda. Tööandja on seega töötajale neljapäevase töö tühistamisest ette teatanud vähem kui 24 tundi, kuid on piisavalt palju aega ette teatanud reedese ja laupäevase töö tühistamisest. Seega saamata jäänud töötasu tuleb maksta ainult nende töötundide eest, mis olid planeeritud neljapäevaks. Selline nõue on vajalik, kuna töötajal tekib tööle kutsumisel ootus sissetuleku teenimiseks ning ta ei pruugi samal ajal võtta vastu tööd teiselt tööandjalt. Samuti sunnib etteteatamise nõue tööandjat tööd paremini korraldama ning hoiab ära olukorrad, kus töötajat kutsutakse „igaks juhuks“ tööle, kuid reaalselt tööd ei ole pakkuda ning töötasu jääb saamata.
- Ettepanekuna on sätestatud 15-tunnine maksimaalne vahemik, mille piires tööaeg võib varieeruda (nt võib kokku leppida 1-15 tundi, 10-25 tundi – aga ei või kokku leppida 10-40 tundi). Liiga laia töötundide vahemiku kokkuleppimisel puudub töötajal kindlus tööaja ja sissetulekute osas. Näiteks kui töötaja tunnitasu on 5 eurot ning tal on kokku lepitud tööaeg 10-40 tundi nädalas, siis töötaja nädalane töötasu võib olla 50-200 eurot. Väiksema tundide vahemiku puhul töötasu suurus nii palju ei varieeru ning töötaja saab paremini arvestada potentsiaalselt teenitavate summadega. Samuti võimaldab ajavahemiku piirang töötajal oma tööaega paremini mitme tööandja vahel jagada.
- Tööandja ja töötaja ei saa kokku leppida pikemas tööajas, kui 8 tundi päevas ja 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Seega ei ole võimalik ületunnitöös kokku leppida. Samas ei ole välistatud ületundide tekkimine summeeritud tööaja kohaldamisel. Samuti rakendub üldine tööaja piirang 48 tundi nädalas.
- Töötajale tuleb töötasu maksta vähemalt töölepingus kokku lepitud minimaalsete töötundide määras vastavalt kokkulepitud töötasule, kuid mitte vähem kui töötasu alammäär³⁸. TLS §29 lõike 6 kohaselt ei või töötajale maksta Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu ning ei ole põhjendatud miinimum-maksimum töötundide kokkuleppe alusel töötava töötaja erinev kohtlemine. Lisaks on sellisel juhul töötajale teada, kui palju ta minimaalselt võib teenida ning ka teatud kindlus selles osas, et teatud sissetulek on talle tagatud.
- Kui töötaja sooritab kuue järjestikkuse kuu jooksul rohkem töötunde, kui minimaalselt kokku lepitud, on töötajal õigus küsida töölepingu muutmist ning uute minimaalsete töötundide määramist. Uus minimaalsete töötundide määr ei või olla väiksem, kui töölepingus kokku lepitud minimaalne tööaeg. Kui tööandja ja töötaja minimaalsetes

³⁸ 2018. aastal on tunnitasu alammäär 2,97 eurot. Kui osalise tööajaga töötava töötajaga on kokkulepitud kuutöötasus, siis on töötasu alammäära maksmise nõue täidetud, kui töötajale makstakse töötasu alammääralt proportsionaalselt kokkulepitud töökoormusega.

töötundides kokkuleppele ei jõua, saab uueks minimaalseks töötundide määraks viimase kuue kuu keskmine töötundide arv. Kui töötaja töötab pidevalt rohkem, kui töölepingus kokkulepitud minimaalne töötundide määr ette näeb, on ilmselt tööandjal tegelikult vajadus töötajat rohkem tööle rakendada. Selliselt tõuseb ka töötaja jaoks igakuine minimaalne sissetulek ning see sissetulek vastab paremini töötaja tavaliselt töötatud ajale.

- Kui töölepingus on tööaeg kokku lepitud ajavahemikuna, on keelatud töötajaga sõlmida konkurentsipiirangu kokkulepet. Konkurentsipiirangu kokkulepe võib takistada töötajal teiste tööandjate juures töötamist. Samas on sellise ebapüsiva sissetulekuga töölepingu alusel töötamise puhul oluline, et töötajal on võimalus ka mujalt sissetulekut teenida.
- Miinimum-maksimum töötundidega töölepingut ei ole lubatud sõlmida selleks, et asendada töötajaid, kelle töölepingud on viimase kuue kuu jooksul üles öeldud majanduslikel põhjustel. Nii ei ole tööandjal võimalik asendada täistööajaga töötajaid, kes on talle kulukamad, vähem kulukate töötajatega.

1.2. Iseseisva otsustuspädevusega töötaja kasutamine

Iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2003/88/EÜ, mis puudutab tööaja korraldust. Nimetatud direktiivi artikli 17 kohaselt võivad liikmesriigid teha erandeid direktiivi artiklitest 3–6 (igapäevane puhkus, tööpäevasisesed vaheajad, iganädalane puhkeaeg, maksimaalne iganädalane tööaeg), 8 (öö töö pikkus) ja 16 (arvestusperiood), kui tööaja pikkust kõnealuse tegevuse konkreetsete omaduste tõttu ei möödeta ja/või ei määrata eelnevalt kindlaks või kui selle määravad töötajad ise, eriti kui kõne all on:

- a) tegevjuhid või muud iseseisva otsustamisõigusega isikud;
- b) peresisesed abitöö tegijad; või
- c) töötajad, kes täidavad oma ametikohustusi usutalitustel kirikutes ja usukogukondades.

Vastav erand annab võimaluse tööd paindlikumalt korraldada ning võimaldab paremini rakendada uusi töötamise viise, kuivõrd töö iseloomust tulenevalt tööandjal ei ole võimalik jälgida, et töötaja puhul oleksid täidetud kõik TLS-ist tulenevad töö- ja puhkeaja sätted. Just raskusi töökeskkonna, sh töö- ja puhkeaja piirangute järgimisel on toodud põhjuseks, miks ei ole laialdasemalt võimalik rakendada neid töövorme, kus töötajal puudub konkreetne tööandja vahetu järelevalve all asuv regulaarne töö tegemise koht. Näiteks soodustab iseseisva otsustuspädevusega töötaja regulatsioon IKT-põhise kaugtöö kasutamist. Nimetatud töövormide rakendamisel töötab töötaja tööandja põhilisest tegevuskohast eemal ning tööandjal puudub ülevaade sellest, millal ja kus töötaja reaalselt tööülesandeid täidab. Samas vastutab kehtiva õiguse järgi tööandja kaugtöö puhul selle eest, et ühegi tema töötaja puhul ei ületataks TLS tööaja piiranguid ning tagatud oleks seadusest tulenev minimaalse puhkeaja järgimine. Sarnane on olukord ka teiste paindlike töövormide puhul, kuivõrd töökohad liiguvad järjest enam kontorist ja tööandja tegevuskohast eemale ning traditsioonilist kaheksast viieni tööpäeva rakendatakse üha vähem.

Tulenevalt eeltoodust teeme ettepaneku sätestada TLS-is iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste ja rakendada erisust tööaja kohaldamisel.

Iseseisva otsustuspädevusega töötaja puhul lepivad pooled erisuse rakendamise kokku töölepingus. Seega ei saa tööandja ühepoolselt määrata, millised töötajad on iseseisva otsustuspädevusega ning erisuse rakendamiseks on vajalik töötaja nõusolek. Tööandja ja töötaja lepivad kokku ka selles, kui suures mahus tööandja töötajalt töötamist ootab. Vastasel juhul võib töötaja töötada ebamõistlikult suure koormusega, kuivõrd talle ei kehti TLS tööaja piirangud ega puhkeaja nõuded. Lisaks peaks loodav regulatsioon ette nägema, et töötajal on võimalik töölepingus sõlmitud kokkuleppe igal ajal üles öelda, teatades sellest kaks nädalat ette. Nii saab töötaja olukorras, kus ta leiab, et selline töökorraldus talle ei sobi (näiteks raskendab töösooritust või on vaimselt liialt kurnav) ning ta soovib töötada tavapärase tööaja arvestusega, kokkuleppe üles öelda.

Võimaliku regulatsiooni kirjeldus:

- Sätestada TLS-is iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste ning erisus töötaja regulatsiooni kohaldamisest töötaja puhul, kes omab iseseisvat otsustuspädevust ning vastavalt töölepingule määratleb ise oma töötaja, kusjuures tema tööaega ei määratle otseselt ega kaudselt tööandja ühepoolse otsusega või poolte kokkulepe.
- Iseseisva otsustuspädevusega töötaja puhul on võimalik teha erisus järgmistest reeglitest: igapäevane puhkeaeg, tööpäevasisesed vaheajad, öötöö, iganädalane puhkeaeg, summeerimisperiod, maksimaalne iganädalane tööaeg.
- Töötaja võib töölepingus sõlmitud kokkuleppe igal ajal üles öelda, teatades sellest tööandjale kaks nädalat ette.

Seega on iseseisva otsustuspädevusega töötaja erisuse rakendamisel tööandjal võimalik töötajale pakkuda võimalusi paindlikumaks töökorralduseks. Nii on töötajal, kes töötab suurema osa ajast kontorist väljas, võimalus oma tööd korraldada vastavalt oma soovidele ja vajadustele. Ettepaneku rakendamine annab tööandjale kindluse, et ta võib oma töötajale väljaspool kontorit töötamist võimaldada ilma, et tööandja peaks muretsema potentsiaalsete töö- ja puhkeaja reeglite rikkumise pärast. Teisalt on kaitstud ka töötaja huvid, et vältida tööandja poolseid kuritarvitusi.

Iseseisva otsustuspädevusega isikutele mõeldud erandit on rakendatud erineval kujul nt Luksemburgis (erisus töötajatele, kes töötavad kodus), Hollandis (erisus töötajatele, kes teenivad kolmekordset miinimumpalka), Ungaris (erisus töötajatele, kes töötavad väga olulisel või suurt usaldust eeldaval ametikohal ja saavad seitsmekordset kohustuslikku miinimumpalka) ja Portugalis (erisus töötajatele, kes täidavad haldusfunktsiooni). Samas on Euroopa Komisjon kahelnud, et erinevates liikmesriikides sätestatud kriteeriumid erandi kohaldamiseks ei pruugi tagada direktiivi nõuete täitmist.³⁹ Samuti tuleb silmas pidada, et iseseisva otsustuspädevusega isikule töötaja reeglite nõuetest erandi tegemine võib olla ka vastuolus Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta põhimõtetega.⁴⁰

2. Tähtajalise töölepingu sõlmimise paindlikkuse suurendamine

2.1. Tähtajalise töölepingu sõlmimine poolte vaba tahte alusel

TLS § 9 lõike 1 kohaselt võib tähtajalise töölepingu sõlmida kuni viieks aastaks, kui seda õigustavad töö ajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevad mõjuvad põhjused, eelkõige töömahu ajutine suurenemine või hooaj töö tegemine. Kui tööülesandeid täidetakse renditööna, võib tähtajalise töölepingu sõlmida ka juhul, kui seda õigustab töö ajutine iseloom kasutajaettevõtja juures. TLS § 10 kehtestab tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirangu. Kui töötaja ja tööandja on sõlminud tähtajalise töölepingu samalaadse töö tegemiseks järjestikku rohkem kui kaks korda või tähtajalist lepingut pikendanud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse töösuhe algusest peale tähtajatuks. Tähtajaliste töölepingute sõlmimine loetakse järjestikuseks, kui ühe töölepingu lõppemise ja järgmise töölepingu sõlmimise vaheline aeg ei ületa kahte kuud.

Tähtajalise töölepingu alusel töötavad töötajad on üldiselt samamoodi kaitstud nagu tähtajatu töölepingu alusel töötavad isikud. Lisaks on tööandjal kohustus tähtajalise töölepinguga töötajaid teavitada nende teadmiste ja oskuste vastavatest vabadest töökohtadest, kus töötamiseks on võimalik sõlmida tähtajatu tööleping (TLS § 28). Seega on töötajad informeeritud tähtajatu töölepingu sõlmimise võimalustest ning vabade kohtade olemasolul on töötajatel võimalik neile kohtadele

³⁹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Aruanne direktiivi 2003/88/EÜ (töötaja korralduse teatavate aspektide kohta) rakendamise kohta liikmesriikides“, COM(2017) 254 final, Brüssel, 26.4.2017, lk 9. Kätesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0254&from=EN>

⁴⁰ Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee on 2014.a Hollandi kohta tehtud järelduses toonud välja, et olukord, kus puuduvad piirangud töötajale ning töötajatel puudub kindlus, et neid ei rakendata tööle ebamõistlikult pikalt, ei sobi kokku sotsiaalharta artikli 2 lõikes 1 sätestatud põhimõtetega. Järeldus kätesaadav: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2014/def/NLD/2/1/EN>

kandideerida, kui tähtjalise töölepingu alusel töötamine ei peaks mingil hetkel enam sobima. Kui puuduvad võimalused sama tööandja juures tähtajatu töölepingu alusel töötamiseks, lõppeb tööleping tähtaja saabumisega ning töötaja saab otsida püsivat tööd mujalt. Tööandjal on võimalik tähtjalist töölepingut ennetähtaegselt üles öelda vaid erakorraliselt töötajast tuleneval mõjuval põhjusel (TLS § 88). Kui tähtjaline tööleping öeldakse ennetähtaegselt üles majanduslikel põhjustel (v.a pankroti puhul), tuleb tööandjal maksta töötajale hüvitist ulatuses, mis vastab töötasule, mida töötajal oleks olnud õigus saada lepingu tähtaja saabumiseni. Hüvitist ei maksta, kui tööleping öeldi üles vääramatu jõu tõttu (TLS § 100 lg 3).

Euroopa Liidu tasemel reguleerib tähtjaliste töölepingute järjestikust sõlmimist Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 1999/70/EÜ tähtjalise töö kohta. Direktiivi kohaselt tuleb liikmesriikidel järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks vastu võtta üks või mitu järgmistest meetmetest:

- a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist;
- b) järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus;
- c) selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv.

Samuti määravad direktiivi kohaselt liikmesriigid vajaduse korral kindlaks, millistel tingimustel tähtjalisi töölepinguid või töösuhteid:

- a) loetakse järjestikusteks;
- b) loetakse määramata tähtajaga töölepinguteks või töösuheteks.

Euroopa Liidu tööjõu-uuringu andmetel kasutatakse Eestis, võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, ajutist tööd ehk tähtjalisi lepinguid väga vähesel määral. 2015. aastal töötas uuringu tulemuste põhjal Eestis 3% töötajatest lühiajalise töö vormis, samas kui Euroopa Liidu keskmine näitaja oli 11%.⁴¹

Kehtiv õigus nõuab tähtjalise töölepingu sõlmimise eeldusena mõjuva põhjuse olemasolu ning on direktiivist tulenevat tähtjaliste töölepingute järjestikkuse sõlmimise piirangut rakendanud maksimaalses ulatuses. Range regulatsioon võib olla ka üheks põhjuseks, miks tähtjaliste töölepingute sõlmimine ei ole Eestis levinud. Samas võimaldab direktiiv mõningat paindlikkust, mida Eesti õiguses ei ole ära kasutatud. Seega on võimalik muuta tähtjalise töölepingu sõlmimise, järjestikku sõlmimise ja pikendamise reegleid selliselt, et regulatsioon oleks paindlikum ja annaks laialdasemad võimalused tähtjaliste töölepingute sõlmimiseks. See omakorda soodustaks lühiajalist töötamist.

Tähtjalise töölepingu sõlmimist lihtsustab see, kui tähtjalist töölepingut on võimalik sõlmida poolte vaba tahte alusel ning lepingu sõlmimiseks ei ole vaja mõjuvat põhjust. Kehtiva õiguse järgi on tähtjalise töölepingu sõlmimine lubatud ainult töö ajutisest tähtjalisest iseloomust tuleneval mõjuval põhjusel. Samas ei pea tähtjaline tööleping olema mõeldud ainult ajutise iseloomuga töö tegemiseks. Näiteks teatud juhtudel töötaja soovib tööle tulla piiratud ajaks ega taha end kindla tööandjaga pikemaks perioodiks siduda. Kui puudub seadusest tulenev nõue tähtjalise töölepingu sõlmimist põhjendada töö ajutisusega, on tööandjal võimalik eelnevalt kirjeldatud olukorras töötajale tööd pakkuda. Selline muudatus võib võimalusi luua näiteks noortele, kes kooli lõppedes soovivad saada töökogemust erinevates asutustes ja ettevõtetes ega soovi pikemalt ühe tööandja juures töötada.

2.2. Korduv tähtjalise töölepingu sõlmimine kolme aasta jooksul

Lisaks on võimalik leevendada tähtjalise töölepingu pikendamist puudutavaid reegleid. Kehtiva õiguse kohaselt saab tähtjalist töölepingut järjestikku sõlmida kaks korda ning pikendada ühe korra viie aasta

⁴¹ Kaldmäe, L., 2017, Töökorraldus. Eesti Tööelu-uuring 2015, 2017, https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/eesti_toeelu_uuring_2015.pdf

jooksul. Kui töölepingut sõlmitakse rohkem kui kaks korda järjest või pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse tööleping tähtjatuks. Selline regulatsioon on piirav ning takistab lühiajaliste tähtjaliste töölepingute sõlmimist, isegi kui töösuhte pooled soovivad pikemat aega ajutisi töölepinguid sõlmida.

Tähtjalise töölepingu paindlikkuse suurendamist lubab kolmeaastane periood, mille jooksul tööandja ja töötaja võivad korduvalt lühiajalisi tähtjalisi töölepinguid sõlmida. Kui pärast kolmeaastase perioodi lõppu kuu kuu jooksul pooled sõlmivad uue töölepingu, siis muutub töösuhe algusest peale tähtjatuks.

Tänapäeval soovitakse sageli teha lühiajalisi tööotsi ning mitte end siduda tähtjatu töölepingu alusel ühe tööandjaga. Mitte alati ei ole töötajad oma majandusliku olukorra või tähtjatu töölepingu sõlmimise võimaluse puudumise tõttu sunnitud ajutisi töid tegema, vaid üha enam tehakse sellisel viisil tööd omal soovil. Paljud inimesed teevad tööd erinevate tööandjate juures samaaegselt⁴². TLS regulatsioon on range ning ei võimalda sõlmida mitmeid tähtjalisi töölepinguid järjest ilma, et töösuhe muutuks tähtjatuks. Nii näiteks ei ole võimalik sõlmida ühes kuus kolme tähtjalist töölepingut järjest. Lühiajalise töötamise võimaluste suurendamiseks on vajalik luua võimalus sõlmida järjestikkuseid tähtjaliste töölepinguid ilma, et need tähtjatuks muutuksid. Vastasel juhul kasutatakse TLS-i regulatsiooni kohaldamisest pääsemiseks muid võlaõiguslikke teenuse osutamise lepinguid, nagu käsundus- või töövõtulepingud. Käsundus- või töövõtulepingu sõlmimisel jääb töötaja aga ilma tööõiguslikust kaitsest, kuna sellises õiguslikus suhtes ei kohaldata näiteks tööaja piiranguid ega töötavishoiu ja tööhutuse nõudeid. Muudatustega kaasneb olukord, kus seni muude võlaõiguslike lepingute alusel töötavad isikud saavad edaspidi töötada töölepingu alusel ning sellega laieneb ka nende sotsiaalne kaitse. Seega on muudatustega võimalik soodustada lühiajalist töötamist, tagades samal ajal töötajatele piisav kaitse töösuhtes.

Töötaja seisukohast on samuti oluline see, et muudatused võimaldavad töötajal soovi korral lihtsamalt liikuda ühe tööandja juurest teise juurde või teha ajutiselt tööd erinevate tööandjate juures. See annab töötajale võimaluse oma töö- ja eraelu paremini tasakaalustada ning teha tööd paindlikult talle sobivatel ajavahemikel. Lisaks on loodav regulatsioon, võrreldes kehtiva õigusega, selgem ja lihtsam, tagades tööandjale ja töötajale töösuhtes õiguskindluse.

Lühiajaliste tähtjaliste töölepingute kasutamise võimaldamise juures on oluline silmas pidada sotsiaalmaksu maksmise kohustust. Sotsiaalmaksu seaduse § 2 lõike 2 kohaselt makstakse sotsiaalmaksu töötajale või ametnikule kuu eest makstud tasult, kuid mitte vähem kui sotsiaalmaksu kuumääralt. Sotsiaalmaksu kuumäär on eelarveaastale eelnenud aasta 1. juulil kehtinud Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär.

Kehtiv õigus näeb ette võimaluse maksta sotsiaalmaksu võrdeliselt töötatud ajaga ainult teatud erandlikel juhtudel. Sotsiaalmaksu seaduse § 2 lõike 3 punkti 3 kohaselt makstakse sotsiaalmaksu töötajale või ametnikule kuu eest makstud tasult, kuid mitte vähem kui sotsiaalmaksu kuumääralt proportsionaalselt sellel kuul töötatud ajaga töötaja või ametniku puhul, kes on asunud tööle või lahkunud töölt sellel kuul.

Seega kui töötajaga sõlmitud tähtjaline tööleping kehtib vähem kui kuu aega, kuulub töötaja sotsiaalmaksuseaduse § 2 lõike 3 punkti 3 kohaldamisalasse ning tema puhul saab sotsiaalmaksu maksta sotsiaalmaksu kuumääralt proportsionaalselt sellel kuul töötatud ajaga. See tähendab, et eelnevalt kirjeldatud juhul ei pea tööandja maksma sotsiaalmaksu kogu sotsiaalmaksu kuumääralt. Sellest tulenevalt ei tohiks sotsiaalmaksu kohustus saada tähtjalise töölepingu sõlmimisel takistuseks.

⁴² Nt varasemalt mainitud GoWorkABit.

2.3. Tähtajalise töölepingu maksimaalne kestus on kolm aastat

Lisaks eeltoodud muudatustele tähtajaliste töölepingute regulatsioonis **tuleks lühendada ka tähtajalise töölepingu maksimaalset kogukestust viielt aastalt kolmele aastale**. Kehtiva õiguse järgi võib tähtajalise töölepingu sõlmida kuni viieks aastaks. Kuivõrd muudatused võimaldaks tähtajalisi töölepinguid rohkem kordi pikendada, ei takistata kuidagi pikaajalisemate tähtajaliste töösuhete teket. Selle asemel, et sõlmida tööleping kohe pikemaks ajaks, on võimalik selle tähtaega kolme aasta jooksul vahepeal pikendada või töölepingut uuesti sõlmida. Samuti on tähtajalise töölepingu maksimaalse tähtaja lühendamise mõistlik seetõttu, et üha enam soovitakse olla ühe tööandja juures pigem lühiajaliselt ning paindlikult liikuda ühelt töökohalt teisele. Lühema tähtajaga töölepingu sõlmimisel ei teki olukorda, kus töötaja on võetud pikaks ajaks tähtajalise töölepinguga tööle, kuid mõni aasta hiljem selgub, et töötajale pole enam tööd anda. Sellises olukorras tuleb tööandjal töötajale välja maksta töötasu, mida tal oleks olnud õigus saada töölepingu lõppemise tähtajani töötades. Lühema maksimaalse tähtajaga töölepingute puhul tuleb tööandjal hiljemalt kolme aasta jooksul uuesti hinnata, kas töötajale on tööd anda või mitte ning otsustada töölepingu tähtaja pikendamise üle.

3. Tööandja tagab töötervishoiu ja tööohutuse nõuete järgimise IKT-põhise kaugtöö korral, kui see on mõistlikult teostatav

3.1. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded IKT-põhise kaugtöö korral

IKT-põhine kaugtöö töökeskkond on väljaspool tööandja territooriumi. Tööandjal on piiratud kontroll kaugtöö töötamiskoha TTOS nõuete täitmine osas. Muudatuse tulemusena lihtsustuvad tööandja kohustused ja teatud vastutus IKT-põhise kaugtöö töötervishoiu- ja tööohutusnõuete täitmise eest langeb töötajale.

Tavapäraselt peab tööandja hindama töökeskkonna riske, s.t selgitama välja töötajat kahjustavad töökeskkonna ohutegurid, hindama nende mõju töötaja tervisele ning tuvastama ohutegurist tuleneva riski suuruse (TTOS § 13 lg 1 p 3). Riskihindamise alusel tööandja koostab tegevuskava, mis näeb ette tegevused töötaja terviseriski ärahoidmiseks või vähendamiseks (TTOS § 13 lg 1 p 4).

Olukorras, kus töötaja teeb kaugtööd, ei ole tööandjal ülevaadet ega kontrolli konkreetsetest kaugtöö töötamiskohas esinevatest ohuteguritest ja nende täpsest mõjust. Tööandjal ei ole võimalik tuvastada ohuteguritest tulenevat riskide esinemise tõenäosust ja suurust, kuna enamasti ei ole teada ohuteguriga kokkupuute kestus ega sagedus. Näiteks pole IKT-põhise kaugtöö puhul alati võimalik ega mõistlik hinnata töötamiskoha valgustust, kuna see võib olla erinevates töötamiseks valitud kohtades erinev ning tööandjast sõltumatu tegur. Samuti pole vaja mõõta töökeskkonna ohutegurite parameetreid töötaja kodus, kohvikus jne. Sellest tulenevalt pole ka mõistlik tööandjalt eeldada tavapäraselt riskide hindamist ja tegevuskava koostamist, kui töökeskkonna tingimused on tööandja kontrolli ja mõju alt väljas. Tööandja saab hinnata kaugtööga kaasnevaid potentsiaalseid riske üldistatud kujul, st tööandja kaardistab kaugtöötajale mõjuvad ohutegurid ning nende võimaliku mõju tervisele.

Lisaks peab tööandja juhendama IKT-põhist kaugtööd tegevat töötajat tööga seotud ohuteguritest ning vajalikest abinõudest ohuteguri kahjuliku mõju ärahoidmiseks või vähendamiseks. Samuti peab tööandja saatma IKT-põhist kaugtööd tegeva töötaja tervisekontrolli, eelkõige silmade ja nägemise ning luu- ja lihaskonna seisundi kontrollimiseks.

3.2. TTOS määratleb uue töövormina IKT-põhise kaugtöö

IKT-põhise kaugtöö puhul töötaja täidab tööülesandeid väljaspool ettevõtte tavapäraselt töö tegemise kohta info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendite abil.

Hetkel reguleerib kaugtööd TLS § 6 lõige 4, mille kohaselt on kaugtööga tegemist juhul, kui töötaja teeb tööd, mida tavapäraselt tehakse tööandja ettevõttes, väljaspool töö tegemise kohta, sealhulgas töötaja elukohas. Teisisõnu, töötaja teeb kaugtööd, kui ta töötab väljaspool ettevõtte territooriumil või tööruumis paiknevat töötamiskohta. TTOS kaugtööd ei reguleeri. Küll määratleb TTOS § 4 lõige 1 töökoha mõiste, sätestades töökohana ettevõtte territooriumil või tööruumis paikneva töötamiskoha ja selle ümbruse või muu töötamiskoha, kuhu töötajal on töötamise ajal juurdepääs või kus ta töötab tööandja loal või korraldusel. Läbi „muu töötamiskoha“ määratleb TTOS töökoha mõiste piisavalt laialt, hõlmates sellega ka kaugtöö tegemise. Kuna TTOS ei erista kaugtööd muudest töötamise juhtudest, siis kohaldub kaugtööle kehtiva õiguse alusel kogu töötervishoiu ja tööohutuse regulatsioon ilma eranditeta.

Muudatuse kohaselt hakkab TTOS reguleerima IKT-põhist kaugtööd, kui kõige sagedamini levivat kaugtöö tegemise viisi, mis leiab ettevõtetes järjest enam kasutust. Mõiste „IKT-põhine“ kasutuselevõtmisel on aluseks asjaolu, et IKT-põhise kaugtöö puhul on töötamise keskkond töötaja enda määrata, millest tulenevalt saab ta ise valida ja luua endale sobiva töökeskkonna. Samuti ei kaasne kasutatavate töövahenditega (arvuti) riske, mida töötaja ise ei saaks maandada. Näiteks ei kaasne IKT-põhise kaugtööga tööst ja töövahenditest tulenevat tervist kahjustavat müra, vibratsiooni ega muid ohte, mille suhtes peab kasutusele võtma erimeetmeid, sealhulgas korraldama näiteks töökeskkonna parameetrite mõõtmist või ühis- ja isikukaitsevahendite kasutuselevõtmist. Muudatus ei käsitle selliseid kaugtöö vorme, kus tööülesandeid täidetakse muid töövahendeid kasutades (masinad, seadmed). Sellisel juhul kehtivad ka tulevikus TTOS-i nõuded ilma erisusteta.

Suur osa töötingimuste ja töökeskkonna korraldusest IKT-põhise kaugtöö kasutamisel toimub ja jääb toimuma vastavalt töötaja ja tööandja vahelistele kokkulepetele. Eelkõige peavad töötaja ja tööandja mõlemapoolselt kokku leppima, et IKT-põhine kaugtöö on mõlemale poolele vastuvõetav ning seejärel leppima kokku täpsemates kaugtöö kasutamise tingimustes. Pooled saavad kokku leppida näiteks IKT-põhise kaugtöö kasutamise sageduses, töötaja arvestuse pidamises, tööga seotud andmete, info ja vara turvalisuse tagamises, töövahendite võimaldamises, töökeskkonna kohandamises ja sisustamises jmt. Kokkuleppeline saab olla ka tööandjale, töötajate esindajale ja/või järelevalve asutusele juurdepääsu tagamine kaugtöö asukohta, arvestades seejuures järelevalve otsetarbekust ja mõistlikkust. Töötaja eluruumis riikliku töötingimuste järelevalve tegemine on reeglina välistatud ning võimalik üksnes töötaja nõusolekul. Eelnevalt lähtuvalt on suur osa IKT-põhise kaugtöö rakendamise asjaoludest töötaja ja tööandja kokkuleppes tulenev. Töötaja ja tööandja peavad koostöös looma tingimused, et töötaja saab teha IKT-põhist kaugtööd oma tervist ohtu seadmata.

3.3. Tööandja juhendab IKT-põhist kaugtööd tegevat töötajat tööga, sealhulgas kaugtöö töökeskkonnaga seotud võimalikest ohuteguritest, nende võimalikest tervisemõjudest ja abinõudest tervisekahjustuse vältimiseks või vähendamiseks

IKT-põhist kaugtööd tegeva töötaja juhendamine toimub TTOS § 13 lõige 1 punkti 13 põhimõtte alusel, mille kohaselt peab juhendamine toimuma enne tööle asumist või töö vahetamist ja sisaldama töökohale ja ametile vastavat tööohutus- ja töötervishoiualast juhendamist ja väljaõpet.

Juhendamise läbiviimiseks peab tööandja kaardistama IKT-põhisest kaugtööst tulenevad võimalikud ohutegurid, nende kahjuliku mõju ja tervisekahjustuse vältimise abinõud. Näiteks on kaugtööl ohuteguriks istuvast tööst tulenev sundasend, mille puhul on oluline töökoha endale sobivaks kujundamine – töötooli, kuvari ja valgustuse reguleerimine, regulaarsete puhke- ja liikumispauside tegemine, et ennetada luu- ja lihaskonna haigusi jms.

Näitlik loetelu ohuteguritest, nende potentsiaalsest mõjust IKT-põhist kaugtööd tegeva töötaja tervisele ning kahjuliku mõju vältimiseks või vähendamiseks vajalikud meetmed on esitatud

alljärgnevas tabelis. Tegemist ei ole lõpliku loeteluga. Juhendamine peab olema ametile ja töökohale vastav.

Ohutegur	Võimalik mõju tervisele	Töötaja ja tööandja rakendatavad meetmed terviseriski vältimiseks või vähendamiseks
<p>1.1. Füüsilised ohutegurid</p> <p>1.1.1. Valgustuse puudused: ebapiisav, liiga tugev (valguse rägus); värelev, suur valguse kontrast töötamiskohas; varjude teke; valguse peegeldumine.</p>	<p>Nägemise halvenemine; tähelepanuvõime langus; liigne väsimus, peavalu ja töövõime langus tulenevalt nõuetele mittevastavast valgustusest.</p>	<p>Tööandja rakendatavad meetmed: Töötaja juhendamine õige valgustuse valikul ja töökoha kohandamisel vastavalt valguse langemisele.</p> <p>Töötaja rakendatavad meetmed: kuvar peab olema paigutatud nii, et oleks välditud valguse peegeldumine ja pimestamine. Ekraani eredus ja kontrastsus peab sobima ruumi valgustustingimustega. Jälgi, et sa ise ei istuks ning ekraan ei oleks paigutatud otse vastu akent. Selleks vali töötamiseks koht, kus on võimalik tagada töötamiseks sobiv ja piisav valgustus. Valgustus ei tohiks olla liiga intensiivne, värelev. Valgustus peaks langema selliselt, et tööpinnale ei tekiks varje ja et valgus ei langeks otse kuvarile. Kohtvalgustust on soovitatav kasutada koos üldvalgustusega, et ruumis ei tekiks liiga suuri valguse kontraste. Valguse puhul tuleb tähelepanu pöörata ka ruumis kasutatavatele peegeldatavatele pindadele (nt klaasist laud), mis võimendavad valgustugevuse intensiivsust (rägust).</p>
<p>1.2. Füsioloogilised ohutegurid</p> <p>1.2.1. Sundasendid</p>	<p>Pikaajaline istumine põhjustab luu- ja lihaskonna haigusi; koormab südame- ja vereringesüsteemi; võib põhjustada lülisamba kõhrekesta degeneratsiooni ning veenilaiendeid; pingeid kaelas ja seljapiirkonnas. Vale istumisasend võib põhjustada õlavöötme lihavalusid, pingepeavalusid, seljavalusid tingituna valedest istumisasenditest, vähestest asendi vahetustest ja liikumispausidest, kehvast</p>	<p>Tööandja rakendatavad meetmed: töötaja juhendamine töökoha kujundamisest (töötooli ja –laua reguleerimine, kuvari asetus jms), tööasenditest ja tööasendite vaheldumisest ning liikumispauside tegemise vajadusest.</p> <p>Töötaja rakendatavad meetmed: Kuvar peaks asetsema silmadest veidi allpool. Väldi tooliserva ning laua survet reitele ja põlvedele, võimalusel ja vajadusel reguleeri istme kaldenurka. Jalad toetugu täistallaga põrandale. Vajadusel</p>

	<p>valgustusest. Sundasendid kätes tekitavad käte väsimust, valulikkust (põhjustades nt õlavöötme, küünarliigese ülekoormushaigust – epikondüliit ja randme ülekoormushaigust – karpaalkanali sündroom hiirega töötamisest). Töö kuvariga väsitab silmi (ärritus, kihelus, punetus, kuivus), mis võib viia nägemise halvenemiseni.</p>	<p>reguleeri tooli kõrgust. Kui jalad ei ulatu korralikult põrandale, kasuta jalatuge, vältides liigset survet reie tagaosal. Laua all peab olema ruumi jalgade vabaks liigutamiseks. Klaviatuuri ees peab olema ruumi käte ja randmete toetamiseks. Trükkides ning hiire kasutamisel toeta küünarvarred lauale (või tooli käetugedele) ning hoia randmeid võimalikult otse. Küünarvarre nurk võiks olla umbes 90°. Kasuta vajadusel randmetoega hiirematti. Jälgi, et õlad ei oleks üles tõstetud. Selg hoida sirge, pea veidi ette kallutatud. Tooli seljatugi peab toetama eelkõige alaselga. Vajadusel reguleeri seljatoe kõrgust. Kõige olulisem on erinevaid asendeid varieerida ja end vahepeal piisavalt liigutada, et lihastele tööd anda.</p> <p>Puhkepauside kestus peab moodustama vähemalt 10% kuvariga töötamise ajast. Pikkadele harvadele pausidele tuleb eelistada sagedamaid lühikesi pause. Tõuske püsti, sirutage ning kõndige ringi ja tehke lihaseid lõdvestavaid harjutusi eelkõige kaela- ja seljapiirkonnale ning silmadele. Pilgutage pidevalt silmi, et ennetada silma sarvkesta kuivamist.</p>
<p>1.3. Psühhosotsiaalsed ohutegurid 1.3.1. Pikaajaline töötamine üksinda, kõrge tööintensiivsus, töötamine õhtuti ja nädalavahetustel, pingeline töö, vastutusrikas töö</p>	<p>Tööstress ja sellest tulenev kõrgvererõhktõbi, läbipõlemise risk, ärevus, depressioon. Püsiva stressiseisundi korral tekib lihaspinge, mille tagajärjeks võib olla valu lihastes (müofastsiaalne valu).</p>	<p>Tööandja rakendatavad meetmed: Töötaja heaolu ja tööalase arengu toetamine, arenguveestlused, vaimset tervist toetavad koolitused jms psühholoogiline toetus ja abi, töötaja kaasamine, ühisüritused jms meeskonda ühendavad koosviibimised.</p> <p>Töötaja rakendatavad meetmed: puhkepausid, lõõgastavad tegevused, suhtlus tööandjaga probleemidest ja võimalike lahenduste osas (tööaja vähendamine, tööülesannete vaheldumine jms).</p>

<p>1.4 Kukkumis-, elektrilöögi- ja tulekahjuoht</p>	<p>Füüsilised vigastused, traumad tingituna kasutatavast seadmest tulenevast elektrilöögist või korrastamata töötamiskohast ning katkisest mööblist (tööriist) tulenev kukkumisoht.</p>	<p>Tööandja rakendatavad meetmed: töötaja juhendamine IKT-põhiste vahenditest tuleneva elektrilöögiohu suhtes (elektrijuhtmete ja elektripistikute vigastused, elektrijuhtmete korrashoid).</p> <p>Töötaja rakendatavad meetmed: juhtmeid ei tohi vigastada, näiteks hoida neid laua- või toolijala all või mujal, mille puhul on oht juhtmeid vigastada. Samuti ei tohi juhtmed paikneda vaiba all, mille puhul pole nähtavad juhtme vigastused ning on oht ülekuumenemiseks, mis võib põhjustada nt tuleohtu. Pöörata tähelepanu töövahendite hooldamisele (arvuti regulaarne hooldus ja puhastus) ning töötooli ja -laua püsikindlusele.</p>
---	---	---

Töötaja peab juhendamise järgselt oskama ise märgata ohutegureid ja neid maandada, vajadusel koostöös tööandjaga. Kirjeldatud IKT-põhist tööd tegevate töötajate juhendamine peab olema fikseeritud ja tõendatav. Juhendamise eesmärk on tagada kaugtööl oleva töötaja piisav kaitse ennetamiseks tööõnnetusi ja tööga seotud haigestumisi.

3.4. Töökeskkonna töertvishoiu ja tööhutuse nõudeid täidavad töötaja ja tööandja IKT-põhist kaugtööd tehes niivõrd, kuivõrd see on võimalik arvestades IKT-põhise kaugtöö iseloomu ja töötaja kaitse vajadust

IKT-põhise kaugtöö korral täidavad tööandja ja töötaja TTOS peatükkides 2 ja 3 esitatud nõudeid, arvestades IKT-põhise kaugtöö iseloomu. TTOS peatükkides 2 ja 3 käsitletakse töökeskkonna ja töövahenditega seotud nõudeid, mida ei ole tööandjal IKT-põhise kaugtöö puhul kohati võimalik ega mõistlik tagada. Näiteks ei pea tööandja mõõtma töökeskkonna ohutegurite parameetreid töötaja valitud kaugtöö keskkonnas, korraldama töökeskkonna riskianalüüsi ja tegevuskava, tagama nõuetekohaseid olmeruume (nt piisava suurusega puhkeruum, riietusruum, koristus jms), korraldama esmaabi andmist, tagama nõuetekohaseid töökeskkonna tingimusi jms.

Erisuse tegemine peatükkide 2 ja 3 puhul rakendub vaid IKT-põhise kaugtöö tegemise ajal. Kui töötaja teeb osaliselt tööd ka ettevõtte ruumides ehk tööandja vastutusalas, rakenduvad kõik TTOS-is toodud nõuded täies mahus.

Peatükid 2 ja 3 sisaldavad siiski ka mitmeid nõudeid, milles töötaja ja tööandja peaksid saavutama kaugtöö korral kokkuleppe. Näiteks peaksid pooled kokku leppima, kes hangib, paigaldab ja hooldab töövahendeid ning kes kohandab töökohta töötaja vajadustele vastavaks (näiteks tagab reguleeritava tooli, muudetava kõrgusega kuvari jms).

Endiselt säilib tööandja kohustus maksta töötajale haigushüvitist ja korraldada töötajale, sh kaugtööd tegevale isikule tervisekontroll. Tervisekontroll on nõ kontrollimeetod, mis aitab välja selgitada, kas töötaja teab ja rakendab töertvishoiu ja tööhutuse nõudeid ka kaugtööl olles ning kas töötaja tervise kaitse on tagatud IKT-põhist kaugtööd tehes.

3.5. IKT-põhist kaugtööd tegev töötaja tagab kaugtöö töökeskkonnas töötervishoiu ja tööohutusnõuete täitmise vastavalt tööandjalt saadud juhistele

Kuna IKT-põhise kaugtöö töökeskkond on väljaspool tööandja territooriumi, on tööandja kontroll ja mõjutus töökoha üle piiratud ning töötajale langeb IKT-põhist kaugtööd tehes suurem vastutus töötervishoiu- ja tööohutusnõuete täitmise eest. Töötaja peab vastavalt tööandja saadud juhistele tagama endale töötamiskoha, mis ei kahjusta tema tervist. Näiteks kohandama endale sobivaks tooli ja kuvari asetuse, tegema regulaarselt pause liikumiseks ja silmade puhkamiseks, vältima töötamist mürarikas keskkonnas, valima või kohandama endale õige valgusega töötamiskoha jms. Kaugtöö töötamiskohas vastutab töötaja seega ise oma töötervishoiu- ja tööohutusnõuete täitmise eest. Kui IKT-põhist kaugtööd tegev töötaja teeb osaliselt tööd ka tööandja territooriumil paiknevas töötamiskohas, on töötervishoiu- ja tööohutusnõuete täitmine tööandja vastutusalas ning rakenduvad kõik TTOS-ist tulenevad nõuded.

4. Kolmandast riigist ajutiselt Eestisse lähetatud töötaja tervis ja ohutus on kaitstud

Muudatus nõuab TTOS kohaldusala (§ 1 lg 3) laiendamist kolmandas riigis tegutseva tööandja poolt ajutiselt Eestisse lähetatud töötaja tööle. Muudatuse kohaselt peab vastuvõttev üksus tagama Eestis kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohaldumise ka kolmandatest riikidest lähetatud töötajatele. Selline lahendus kõrvaldab ebavõrdsuse kolmandatest riikidest siia tööle lähetatud isikute, EL riikidest lähetatud töötajate ja Eesti tööandja juures töötavate töötajate kaitseks rakendatavate töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohaldamises.

Lisaks töötervishoiu ja tööohutuse seadusest tulenevate nõuete kohaldamisele kolmandast riigist ajutiselt tööle lähetatud välismaalasele, väärib kaalumist vajadus kohaldada nimetatud sihtrühmale ka teisi Eestis kehtivaid töötingimusi (töö- ja puhkeaeg, põhipuhkuse kestus, ületunnitöö hüvitamine, võrdne kohtlemine ja võrdsed võimalused).

5. Ühisel töökohal võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel töötavate isikute tervis ja ohutus on kaitstud

Võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavatele isikutele luuakse TTOS § 12 lõikele 8 samalaadne olukord. Võlaõigusliku lepingu alusel töötav isik, töötades töökohal samal ajal koos tööandja teiste töötajatega, peab teavitama töid korraldavat isikut/tööandjat oma tegevusega seotud ohtudest ja tagama, et tema tegevus ei ohusta teisi töötajaid. Töid korraldavat isikut/tööandjat peab võlaõigusliku lepinguga töötavale isikule tagama ohutu töökeskkonna, sh teavitama teda enne tööülesannete täitmisele asumist oma ettevõtte tegevusega seotud ohtudest ja juhendama nendest hoidumise abinõudest, samuti tutvustama päästetööde ja esmaabi andmisega seotud abinõusid ettevõttes ning nende eest vastutavaid töötajaid.

Sisuliselt tähendab muudatus, et võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavad füüsilised isikud peavad osalema töötervishoiu- ja tööohutusalas ühistegevuses, kui nad töötavad töökohal samal ajal koos teise tööandja töötajatega. Eesmärgiks on tagada võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutava isiku ja tema kaastöötajate tervise kaitse ja ohutus.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Planeeritavad muudatused on puutumuses vähemalt järgmiste põhiõigustega:

- 1) õigus riigi ja seaduse kaitsele;
- 2) õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta;

- 3) õigus vabale eneseteostusele;
- 4) õigus tervise kaitsele;
- 5) õigus kodu puutumatusle.

Plaanitav regulatsioon on puutumuses järgmiste Eesti suhtes kehtivate rahvusvahelise õiguse ja EL-i õiguse normidega:

- 1) Euroopa parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta;
- 2) Euroopa Liidu Nõukogu 28. juuni 1999 direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiasulusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta;
- 3) parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, mis sätestab töötamisega seotud põhiõigused (artikkel 2, mis puudutab õigust õiglasele töötingimustele; artikkel 3, mis puudutab õigust töötada ohutuses ja tervislikes töötingimustes; artikkel 12, mis puudutab õigust sotsiaalkindlustusele; artikkel 22, mis puudutab töötajate õigust osaleda ettevõtte töötingimuste ja töökeskkonna tingimuste kindlaksmääramisel ja parandamisel);
- 4) Euroopa Liidu põhiõiguste harta (artikkel 31, mille kohaselt igal töötajal on õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased ning õigus maksimaalse tööaja piirangule ning igapäevastele ja -nädalastele puhkeaegadele ja iga-aastasele tasulisele puhkusele; artikkel 34, mis puudutab õigust sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalabile);
- 5) Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töetervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ).
- 6) Euroopa Liidu tasandi sotsiaalpartnerite raamleping kaugtöö kohta, milles käsitletakse kaugtöö rakendamist, sh töetervishoiu ja tööohutuse korraldamisel, nimetades muuhulgas, et tööandja vastutab kaugtöötaja töetervishoiu ja -ohutuse kaitsmise eest kooskõlas direktiiviga 89/391, vastavate tüürdirektiividega ning siseriikliku seadusandluse ja kollektiivlepingutega ning tööandja teavitab kaugtöötajat ettevõtte töetervishoiu ja -ohutuse eeskirjadest ning eriti kuvaritega seotud ettekirjutustest, samuti, et kaugtöötaja rakendab neid ohutuseeskirju õigesti.

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Kavandatav muudatus 1

Tööandjal ja töötajal on võimalus kokku leppida tööajas ajavahemikuna ehk võimalus sõlmida miinimum-maksimum töötundidega tööleping

11.1.1. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm I: töötajad. Kokku oli 2017. aastal Eestis hõivatuid 658 600, palgatöötajaid nendest 89,8%. Muudatus puudutab enam töötajaid nendes valdkondades, kus nõudlus tööjõu järele on hooajaline, ja madalamat oskustaset eeldava ja varieeruva töökoormusega valdkondades, eelkõige teenindussektoris (hotellindus, kaubandus, meelelahutus, laste- ja omastehooldus).

Raske on ette ennustada, kui palju töötajaid miinimum-maksimumtundidega töölepingu alusel töötama hakkab. Hollandi statistika näitab, et kõigist töökohtadest Hollandis moodustavad töö väljakutsel lepingud ligikaudu 5%⁴³. Arvestades, et Hollandis üldiselt on osaajaga töötamine oluliselt enam levinud kui Eestis (2016. aastal töötas osaajaga Hollandis 46,6% 20-64-aastastest töötajatest ning

⁴³ Eurofound, 2015, New forms of employment, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eestis 9,5%), oleks Eestis tõenäoliselt vähem töötajaid, kes sellise lepingu alusel töötama hakkaksid. Seega võib otsest sihtrühma pidada väikeseks.

11.1.1.1. Sotsiaalne mõju

Muudatusel on mõju tööturule ja töösuhetele. Miinimum-maksimum töötundidega töölepingute sõlmimise võimaldamine lihtsustab ligipääsu tööturule ning võib seeläbi tõsta hõivet hetkel vähem hõivatud või üldse mitte hõivatud inimeste seas, kelle osakaal on suurem näiteks puudega inimeste, vanemaealiste, hooldaja rollis olevate inimeste ja vähemusrahvuste seas. Muudatus aitab tööturule tuua inimesi, kes eelistavad suuremat ajapaindlikkust või väiksemat töökoormust, ning mõningal määral võib see võimaldada töötajatel ühitada töötamist oma teiste kohustustega (õppimine, omastehooldus).

Muudatus mõjutab, milliste lepingutega töötajad töötavad, kuna läbi paindlikuma töölepingulise suhte regulatsiooni võib väheneda töölepingu asemel muude võlaõiguslike lepingute (käsundus- ja töövõtulepingute) kasutamine. Maksu- ja Tolliameti andmetel töötas 2016. aastal töövõtu- või käsunduslepingu alusel keskmiselt kuus 33 000 inimest, moodustades kõigist töötajatest 6,1%, kusjuures viimastel aastatel on sellise lepinguga töötajate osakaal kõigist töötajatest suurenenud (2015. aastal 5,5%, 2014. aastal 4,1%).

Miinimum-maksimumtundidega lepingute kasutuselevõttu võib piirata tööandjate kohustus maksta sotsiaalmaksu vähemalt eelmise aasta töötasu alammääralt (2018. aastal 470 eurolt). Seega ei pruugi tööandja jaoks olla mõistlik miinimum-maksimum tundidega töölepingut sõlmida töötajatega, kelle puhul võib töötasu alla selle piiri jääda (madalat oskustaset eeldavad töökohad, mida muudatus enim puudutab) ning muudatuse mõju ulatus võib jääda kesiseks. Samas on teatud sihtrühmad, kelle puhul sotsiaalmaksu miinimumkohustus ei kehti: riikliku pensioni saajad, alla kolmeaastast last või kolme või enam alla 19-aastast last kasvatavad inimesed, (üli)õpilased, pikaajalised töötud ja lühendatud tööajaga töötajad (7- kuni 17-aastased töötajad ja haridustöötajad). Maksu- ja Tolliameti andmetel moodustasid 2015. aastal töötajad, kelle töötasult maksis tööandja proportsionaalselt rohkem sotsiaalmaksu, ca veerandi kõigist alla sotsiaalmaksu kuumäära teeninud töötajatest ja ülejäänud kolmveerandi puhul maksis tööandja sotsiaalmaksu täpselt töötasult.

Töö väljakutsel reguleerimine võib vähendada ümbrikupalga maksmist, mis avaldab positiivset mõju sellises töövormis töötajate sotsiaalsetele garantiidele. Konjunkturiinstituudi andmeil sai 2016. aastal 8% töötajatest ümbrikupalga ja iga kümnes ümbrikupalga saaja töötas täiesti mustalt. Kolmandik ümbrikupalga saajatest töötas majutuse, toitlustuse või kaubanduse valdkonnas.

Muudatusel on ka mõju töö- ja pereelu ühitamisele. Kuna töötajal on raske ette teada, mitu tundi tööd käesoleval kuul tööandja talle võimaldab (tööandja peab töötajat tööpäevast ette teatama kolm kalendripäeva), võib töötamise sobitamine pereeluga olla raskendatud. Samas võib paindlikkus töösuhetes omada osa töötajate jaoks ka töö- ja pereelu ühitamisele positiivset mõju võrreldes täisajaga töötamisega.

Kuna miinimum-maksimumtundidega lepingu alusel töötamine on regulaarne tegevus, võib mõju sagedust sihtrühma jaoks pidada regulaarseks. Mõju ulatus on suur, kuna töö väljakutsel eeldab töötajatelt sihiteadlikku kohanemist. Samas sõltub mõju ulatus ka sellest, kas ja millises töövormis töötaja varasemalt on töötanud (kindlate töötundidega stabiilses töösuhetes, juhutöödel või on olnud mitteaktiivne). Negatiivseks kaasnevaks mõjuks on töötaja suurem ebakindlus oma tööaja suhtes. Kokkuvõttes on sotsiaalne mõju sihtrühma jaoks oluline.

11.1.1.2. Majanduslik mõju

Muudatusel on mõju leibkondade toimetulekule ja majanduslikele otsustele. Miinimum-maksimum tundidega töölepinguga kaasnev ebakindlus tööpäevade osas muudab keerulisemaks töötamise

sobitamise oma teiste kohustustega (nt teisel töökohal töötamine). Kuna muudatus mõjutab enam madalamat oskustaset eeldavaid töökohti, on sellise lepingu alusel töötades töötasud pigem madalad ning teadmatus täpse töötundide arvu kohta ei paku töötajale ka majanduslikku kindlustunnet. Vaid piiratud töötundide ulatuses töötamisega kaasneb ka oluline vaesusrisk⁴⁴. Majanduslikku ebakindlust aitab mõnevõrra vähendada nõue, mille järgi tuleb töötajale töötasu maksta vähemalt töölepingus kokku lepitud minimaalsete töötundide määras. Nii on töötajale tagatud kindel minimaalne sissetulek.

Muudatusel on positiivne majanduslik mõju nende isikute jaoks, kellele selline paindlikkus tööajas võimaldab mitteaktiivsusest liikuda tööturule, ning nende jaoks, kes töötavad miinimum-maksimumtundidega töölepingu alusel lisatööna. Töö väljakutsel võib olla ka ajutine üleminekuperioodi sissetulekuallikas töö kaotanud inimesele, et säilitada tööharjumus.

Majandusliku mõju sagedus sihtrühma jaoks on keskmine, kuna sellises töövormis töötamine avaldab majanduslikule toimetulekule mõju regulaarselt. Mõju ulatus sõltub sellest, milline on töötaja varasem hõiveseisund olnud, kuid teatud töötajate jaoks võib mõju ulatus olla suur. Pikaajalise negatiivse mõjuna võib välja tuua ühiskondliku ebavõrdsuse süvenemist, kuna madalama palgatasemega töötajate ebakindlus sissetuleku suuruse osas tõuseb. Kokkuvõttes on majanduslik mõju sihtrühmale oluline.

11.1.2. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm II: tööandjad. Muudatus puudutab valdkondi, kus nõudlus tööjõu järele on hooajaline, ja madalamat oskustaset eeldava ja varieeruva töökoormusega valdkondi eelkõige teenindussektoris (hotellindus, kaubandus, meelelahutus, laste- ja omastehooldus Hulgi- ja jaekaubanduse tegevusalal oli 2016. aastal 18% kõigist ettevõtetest, majutus- ja toitlustuse alal 3%, kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusalal 4%. Eelduslikult hakkaksid miinimum-maksimumtundidega lepinguid sõlmima peamiselt sellised tööandjad, kes praegu osajaga töölepinguid on sõlminud. Eesti tööelu-uuringu andmeil oli 2015. aastal 57%-s ettevõtetest/asutustest osalise tööajaga töötajaid.

11.1.2.1. Sotsiaalne mõju

Muudatusel on mõju tööturule ja töösuhte. Tööandjatele annab muudatus võimaluse tasandada tööjõuvajaduse varieeruvust ning kaasata paindlikumalt ning riskivabamalt suuremat hulka töötajaid. Sellega kaasneb ka võimalus leida juhutöötajate hulgast pikaajalisi töötajaid. Suurbritannias läbiviidud uuringu näitel on välja toodud, et tööandja peamised vajadused töö väljakutsel töövormi kasutamiseks on:

- Ebaregulaarselt toimuvad ja suurt hulka tööjõudu eeldavad tööd, näiteks ühekordselt toimuvad üritused (pulmad, konverentsid, kontserdid, festivalid), mille puhul tööandjad tahaksid tööle võtta juba varem välja valitud ja vastava koolitusega inimesed.
- Aeg-ajalt esinevad eriülesanded, mille täitmiseks on vaja spetsialiseerunud tööjõudu (näiteks tehniline, õiguslane või muu professionaalne töö).
- Hooajaliselt varieeruv tööjõuvajadus, näiteks turismivaldkonnas, põllumajanduses, kaubanduses ja hariduses.
- Tööjõuvajaduse tõusud ja mõõnad töönädala jooksul, näiteks majutuses ja kaubanduses.
- Tööjõuvajaduse tõusud ja mõõnad tööpäeva jooksul, näiteks hotellides koristamine.⁴⁵

Võimalust töötajaid paindlikumalt kaasata pärsib aga sotsiaalmaksu miinimumkohustus, mis tähendab, et paljude madalat oskustaset eeldatavate tööde puhul ei ole tööandjal mõistlik miinimum-maksimumtundidega töölepingut töötajaga sõlmida või tuleb arvestada, et madalama töökoormuse puhul tuleb sotsiaalmaksu töötasult maksta proportsionaalselt rohkem. Võimalus suuremat hulka töötajaid palgata tähendab ka enam ressursikulu töötajate juhendamisele ja koolitamisele.

⁴⁴ Eurostati andmetel oli Eestis 2016. aastal vaesusriskis olevate töötavate inimeste osakaal 9,6%.

⁴⁵ Eurofound, 2015, New forms of employment, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Töö väljakutsel kasutamise kaasnab tööandja jaoks suurem vajadus tegeleda töötajate tööaja planeerimisega, töötajate tööle kutsumise ja töötundide arvestamisega. Kui tööandja ei teata töötajat töö tühistamisest ette vähemalt 24 tundi, tuleb töötajale maksta töötasu, mida töötaja oleks saanud tööd tehes.

Laiemalt vähendab muudatus tööjõupuudust teenindussektoris ja aitab kaasa elanikkonna aktiivsuse kasvatamisele, vähendades seeläbi survet palkadele.

Mõju sagedus tööandjate jaoks on keskmine (vajadus töötajate järele on regulaarne), mõju ulatus on keskmine või suur (võib tööandjalt eeldada sihiteadlikku kohanemist). Ebasoovitav mõju võib olla töötajate madalam seotus töökohaga, mis võib mõjutada tehtava töö kvaliteeti. Kokkuvõttes on mõju oluline.

11.2. Kavandatav muudatus 2

Iseseisva otsustuspädevusega töötaja kasutamine

11.2.1. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm I: IKT-põhist mobiilset tööd või kaugtööd kasutavad iseseisva otsustuspädevusega töötajad. Eesti tööelu-uuringu andmetel oli Eestis 2015. aastal kaugtööd teinud 20% töötajatest, kusjuures neist neljandik töötas väljaspool tavapäraseid tööruume enamiku või kogu tööaja jooksul. Peamiselt töötavad kaugtöö vormis juhid ja tippspetsialistid (38%), teistel ametialadel jääb kaugtööd teinute osakaal 8%-17% vahele. Eeldusel, et mitte kõik tihti kaugtööd teinud töötajad ei ole iseseisva otsustuspädevusega töötajad, võib sihtrühm olla pigem väike.

11.2.1.1. Sotsiaalne mõju

Muudatus soodustab IKT-põhise mobiilse töö ja kaugtöö kasutamist, kuna tööandjatel kaob iseseisva otsustuspädevusega töötajate puhul vajadus pidada töötaja arvestust, mis selliste töövormide kasutamist piirata võib. Seega võib paindlik töötaja korraldus levida töötajate seas, võimaldades sealhulgas rohkem tööturul osa võtta inimestel, kes mõnel põhjusel sellist paindlikkust enam vajavad (teiste kohustuste tõttu, elukoha kauguse tõttu töökohast vms).

Eesti tööelu-uuringu tulemused näitavad, et töötajate soov kaugtöö vormis töötada on aastatega suurenenud, kuid sellise töövormi võimaldamine ei ole vajadusele järele jõudnud. Kuue aastaga ei ole tõusnud kaugtööd tegevate töötajate osakaal, nii 2009. kui 2015. aastal oli viimase nelja nädala jooksul kaugtööd teinud viiendik töötajatest. Samas on kaugtööd mitte teinud töötajate seas kuue aastaga kahekordistunud vähemalt osalist kaugtööd eelistavate töötajate osakaal (18%-lt 34%-le) ja kaugtööd teinud töötajate seas on kaugtööd eelistavate töötajate osakaal tõusnud kümnendiku võrra (78%-lt 86%-le).

Juhtudel, kus tööandjad on seni eelistanud töö- ja puhkeaja nõuete tõttu töötajaga sõlmida muu võlaõigusliku lepingu töölepingu asemel, võib suureneva töölepingute sõlmimine ning seeläbi töötajate kaitse töösuhtes, kuna talle kohaldub töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse regulatsioon (v.a. teatud töö- ja puhkeaja nõuded). Töölepingu alusel töötavale isikule on tagatud nt kaitse töölepingu ebaseadusliku ülesütlemise puhuks, töötasu vähemalt töötasu alammäära suuruses, iga-aastane puhkus, töötervishoiu ja tööohutuse seaduse nõuetele vastavad töötingimused jms. Samuti on töölepingu alusel töötavale isikule tagatud kõik sotsiaalsed garantiid (nt muu võlaõigusliku lepingu puhul võib puududa ravikindlustus, kui lepingu alusel saadavalt tasult ei maksta sotsiaalmaksu kuumäära ulatuses).

Riskiks võib töötaja jaoks pidada seda, kui tööandja hakkab eeldama töötaja valmisolekut igal ajal tööd teha ning hägustuvad piirid töö- ja puhkeaja vahel, millega võib kaasneva stress ja üle töötamise risk.

Samuti on oht, et tööandjad hakkavad TLSis ettenähtud erandi võimalust töötajatele peale suruma. Selle vältimiseks on ette nähtud, et töötaja võib töölepingus sõlmitud kokkuleppe igal ajal üles öelda, teatades sellest kaks nädalat ette.

Iseseisva otsustuspädevusega töötaja vormis töötamine mõjutab sihtrühma regulaarselt ning mõju sagedus on keskmine. Mõju ulatus on keskmine, kuna tõenäoliselt kasutab suur osa muudatuse sihtrühmast juba praegu oma organisatsioonis paindlikku tööaja korraldust ning muudatus ei eelda sihiteadlikku kohanemist. Kokkuvõttes on sotsiaalne mõju oluline.

11.2.2. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm II: Iseseisva otsustuspädevusega töötamist kasutavad tööandjad. Tõenäoliselt hakkaks iseseisva otsustuspädevusega töötamist kasutama osa neist tööandjatest, kes praegu oma töötajatele kaugtööd võimaldavad. 2015. aastal oli kaugtööd tegevaid töötajaid 18%-s organisatsioonidest.

11.2.2.1. Sotsiaalne mõju

Kuna suureneb töötaja otsustuspädevus oma tööaja valimisel, muutub tööandjate jaoks lihtsamaks kaugtöö või IKT-põhise mobiilse töö võimaldamine, sest ei ole vajadust mõelda sellele, kas ja kuidas töö- ja puhkeaja nõuded on täidetud. Positiivne mõju tööandja jaoks võib olla kaugtöö ja IKT-põhise mobiilse töö võimaldamisega kaasnev töötajate rahulolu kasv ning suurem võimalus kaasata eemal elavaid oluliste oskuste ja teadmistega töötajaid.

Riskiks tööandja jaoks võib pidada seda, kui töötaja ei ole vajalikul hetkel tööandja jaoks kättesaadav või töötajate töö kvaliteet üldiselt kannatab töö- ja puhkeaja nõuete kohaldamata jätmise ning sellega kaasneva võimaliku ülekoormuse tõttu.

Mõju ulatus on keskmine, kuna muudatus ei eelda tööandjate olulisel määral sihiteadlikku kohanemist (iseseisva otsustuspädevusega töötamist hakatakse kasutama töökohtade puhul, kus tööülesanded juba praegu enam autonoomiat töötaja ja -koha osas võimaldavad). Iseseisva otsustuspädevusega töötaja vormis töötamine toimub regulaarselt ning mõju sagedus on keskmine. Kokkuvõttes on mõju tööandjatele oluline.

11.3. Kavandatav muudatus 3

Tähtjalise töölepingu sõlmimise paindlikkuse suurendamine

11.3.1. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm I: tähtjalise lepinguga töötajad. 2016. aastal moodustasid tähtjalise lepingu alusel töötajad 3% kõigist palgatöötajatest vanuses 20-64. Seega on sihtrühm väike.

11.3.1.1. Sotsiaalne mõju

Muudatuse tulemusel võidakse hakata enam sõlmima tähtjalisi töölepinguid, mis annab tööturul osalemise võimaluse inimestele, kellele mingil põhjusel ei sobi pikaajaline töösuhe (näiteks noored, kes ei soovi end pikaajaliselt ühe tööandjaga siduda). Lisaks suureneb töötajate jaoks võimalus omandada uusi oskusi ja kogemusi ning lühiajalisest tööst võib saada hüppelaud pikemaajalisele töösuhtele, kui töö tegija on tööülesannete täitmisel edukas. Muudatus mõjutab tõenäoliselt enam hooajaliselt suure nõudlusega valdkondi (turism ja majutus, põllumajandus), samuti vaid projektipõhiselt oskusteavet eeldavaid töökohti. Piirangute vähendamise tulemusel suureneks tähtjaliste lepingute alusel töötamine, mis on Eestis, võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, väga vähelevinud. Kui Eestis töötas kõigist 20-64-aastasest töötajatest 2016. aastal tähtjalise lepingu alusel 3%, siis EL28-s keskmiselt 11,2%.

Negatiivne võib muudatuse mõju olla, kui tööandjad hakkavad töötajatele vastu nende tahtmist tähtjatu lepingu asemel tähtjalisi lepinguid peale suruma, mistõttu väheneb töötaja kindlustunne töö olemasolu ja sissetuleku osas, samuti ravikindlustuse püsivuse osas. 2015. aasta tööelu-uuringust selgus, et vaid 2% kõigist töötajatest eelistaks töötada ajutise lepinguga ning selliste lepingute eelistamine ei ole aastatega töötajate jaoks oluliselt atraktiivsemaks muutunud, mistõttu võib piirangute vähenemist tähtjaliste lepingute sõlmimisel pidada positiivseks siiski enam tööandjate jaoks.

Kuna tähtjaliste lepingute kasutamise tõustes muutuvad töösuhted vähem püsivaks, võib see pikemas perspektiivis suurendada ebavõrdsust tööturul – kui kõrgete teadmiste ja oskustega töötegijad valivad oma soovidest tulenevalt endale lühiajalisi projekte, siis madalama oskustasemega töötajate jaoks võib tähtjalise lepingu alusel töötamine olla enam tööandja soovidest tulenev ning vähendada selliste töötajate kindlustunnet tööturul.

Mõju ulatus töötajate jaoks on keskmine, kuna võib toimuda muutusi selles, milliseid lepinguid või kui pikaks ajaks sõlmitakse. Mõju sagedus on väike, kuna tähtjaliste lepingute sõlmimise paindlikumaks muutmine mõjutab töötajaid ebaregulaarselt. Kuna muudatuse tulemusel väheneb töötajate kindlustunne töösuhtes, on ebasoovitavate mõjude risk keskmine. Kokkuvõttes on mõju oluline.

11.3.2. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm II: tööandjad, kes palkavad tähtjalise lepinguga töötajaid. Tööelu-uuringu andmetel oli 2015. aastal tähtjalise lepinguga töötajaid 35%-s ettevõtetest/asutustest. Enam oli tähtjalise lepinguga töötajaid MTÜ-des ja SA-des (63%) ning riigi ja KOV asutustes (61%), vähem äriühingutes (30%). Sihtrühma suurus on keskmine.

11.3.2.1. Sotsiaalne mõju

Tööandjate jaoks on lühiajaline töö üks võimalus tasandada ajutisi muutusi tööjõuvajaduses (näiteks tipphooajal turismivaldkonnas). Lühiajalise töö vorm on sobilik ka kindla projektitöö jaoks sobilike oskuste ja teadmistega inimeste leidmiseks. Seega võimaldab piirangute vähendamine tähtjalise töölepingu sõlmimisel tööandjatel enam kaasata nii töötajaid lühiajalistele vähem oskusi eeldavatele töödele kui ka erialaoskustega inimesi ajutiseks kaasamiseks mõne kindla projekti raames. Tööelu-uuringu järgi on kolm sagedasemat põhjust ajutise töö kasutamiseks Eesti ettevõtete/asutuste seas: alaliste töötajate ajutine asendamine (2015. aastal 22%), hooajalise töö tegemine (20%) ning lühiajalise projektitöö tegemine (17%).

Tähtjalise töö rakendamise tõustes võib kasvada tööandjate administratiivne koormus ning vajadus pakkuda tähtjalise lepinguga töötajatele piisavalt sobivat, kuid lühiajalist väljaõpet. Töötegijate sagedasel vahetumisel võib kannatada töö kvaliteet.

Mõju ulatus tööandjate jaoks on keskmine, kuna suurem paindlikkus tähtjaliste lepingute sõlmimisel võib mõjutada tööandjate praktikaid töötajate palkamisel ja töö korraldamisel. Mõju sagedus on tööandjate jaoks väike, kuna tähtjaliste lepingute sõlmimine või pikendamine toimub ebaregulaarselt. Mõju sagedus on suurem nende tööandjate jaoks, kelle juures töötab enam tähtjalise lepinguga töötajaid. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kuna sihtrühmaks on 35% tööandjatest, on kokkuvõttes mõju oluline.

11.4. Kavandatav muudatus 4

TTOS näeb ette tervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise IKT-põhise kaugtöö kasutamisel, kui see on mõistlikult teostatav

11.4.1. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm I: tööandjad. 2015. aastal oli tööelu-uuringu andmetel kaugtööd tegevaid töötajaid 18%-s organisatsioonidest. Enim on kaugtöö kasutusel MTÜ-des ja SA-des

(29%), vähem äriühingutes (18%) ja riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustes (14%). Teenindussektoris võimaldatakse töötajatele kaugtööd 1,4 korda suurema tõenäosusega kui tööstussektoris. Kaugtööd võimaldavate tööandjate hulk võib muudatuse tulemusel mõnevõrra suureneda. Sihtrühma suurus on keskmine.

11.4.1.1. Sotsiaalne mõju

Muudatuse tulemusel saavad tööandjad lihtsamini ja teadlikumalt võimaldada oma töötajatele IKT-põhise kaugtöö tegemist, kuna muutub selgemaks, kuidas IKT-põhise kaugtöö korral järgida töötervishoiu ja -ohutuse nõudeid.

Muudatusega täpsustatakse juba olemasolevaid tööandja kohustusi töötervishoiu- ja ohutuse tagamisel, võttes arvesse kaugtöö eripära. Ka kehtiva TTOS-i järgi on tööandja kohustatud töötajat tööohutus- ja töötervishoiu alal juhendama, kuid märkimisväärne osa tööandjatest ei tee seda kaugtööd tegevate töötajate puhul. 2015. aasta tööelu-uuringus vastas 68% kaugtööd võimaldavatest ettevõtetest/asutustest, et annab tavapäraest tööruumidest väljaspool töötavatele töötajatele tööohutusjuhiseid ja kontrollib, et töötamine oleks ohutu (ülejäänud 32% seda ei teinud). Neist omakorda 60% kontrollis, et töötajad ohutusnõudeid järgiksid. Kõige enam kontrollitakse kaugtöö tegijate tööohutust väikestes 5–9 töötajaga ettevõtetes/asutustes, kus seda teeb 90%, suurematest ettevõtetest/asutustest teeb seda aga 61%–69%.

Tööandja koormus suureneb vähesel määral seetõttu, et tööandjal tekib kohustus kaugtööd tegevate töötajate juhendamiseks kaardistada IKT-põhisest kaugtööst tulenevad võimalikud ohutegurid, nende kahjulikud mõjud ja tervisekahjustuse vältimise abinõud. Samas ei ole tööandjal kohustust kaugtöö puhul eraldi läbi viia riskianalüüsi ega koostada sellest lähtuvat tegevuskava.

Kuna kaugtöö puhul arvestatakse muudatuse järgi tööandja piiratud võimalusi TTOS nõuete täitmise osas ning töötajal on vastutus tagada kaugtöö ajal nõuete täitmine vastavalt tööandja juhiste, võivad tööandjad olla enam motiveeritud kaugtööd võimaldama. See omakorda võimaldab tööandjatel enam kaasata erinevate oskuste ja teadmistega töötajaid, kelle jaoks on oluline võimalus töötada väljaspool tööandja tööruume.

Mõju ulatus tööandjate jaoks on keskmine – tööandja peab töötervishoiu meetmeid kohandama vastavalt kaugtöö eripäradele, samas ei kaasne tööandja jaoks uusi kohustusi, mis tekitaks kohanemiskulusi. Kuna muudatusega kaasnevate TTOS nõuete täitmine on ebaregulaarse loomuga tegevus, on mõju sagedus väike. Ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud. Et muudatuse sihtrühmaks on 18% tööandjatest, on kokkuvõttes mõju tööandjatele oluline.

11.4.2. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm II: töötajad. 2015. aastal oli tööelu-uuringu andmetel viimase nelja nädala jooksul kaugtööd teinud 20% töötajatest (viie ja enama töötajaga organisatsioonides). Kuna muudatus võib mõjutada kõiki kaugtööd tegevaid töötajaid, on sihtrühma suurus keskmine.

11.4.2.1. Sotsiaalne mõju

Muudatusega selgineb töötervishoiu- ja ohutuse korraldus kaugtööd tegevate töötajate puhul, mistõttu paraneb töötajate teadlikkus, võimalused ning oskused vältida töökeskkonna ohtusid kaugtöö tegemise korral. See võimaldab ennetada kaugtööst põhjustatud terviseprobleemide esinemist.

Samuti võib muudatusel olla positiivne mõju töötajate jaoks, kes soovivad IKT-põhise kaugtöö vormis töötada, kuid tööandja pole seda võimaldanud ebaselgete ja paindumatute töötervishoiu ja tööohutuse nõuete tõttu. Laiemalt võib esineda positiivne mõju tööhõivele, kui tööandjate suurem valmisolek kaugtööd võimaldada toob tööturule juurde töötajaid, kelle jaoks on oluline võimalus täita tööülesandeid väljaspool tööandja tööruume (nt töö- ja pereelu ühitamiseks või töötajate jaoks

piirkondades, kust igapäevane liikumine tööle võib olla raskendatud). Kõige olulisem eeldus kaugtöö võimaldamisele on siiski töö iseloom, mis ei nõua pidevat tööandja ruumides kohalviibimist (tööelu-uuringu järgi on 46% jaoks kaugtööd võimaldanud tööandjatest see peamine põhjus, miks kaugtööd võimaldatakse). Samuti aitab muudatus ennetada IKT-põhist kaugtööd tegevatel töötajatel ennetada tööga seotud tervisekahjustusi, kuna Centari poolt läbi viidud juhtumiuuringust selgus⁴⁶, et mitte üheski vaadeldud kaugtööd võimaldavatest ettevõtetest polnud tagatud töötervishoiu- ja tööohutuse nõudeid kaugtööks. Vaid ühel juhtumil teadvustati töötajatele, et kontorites kehtivaid tööohutus- ja töötervishoiunõudeid tuleb täita ka kaugtööl.

Kuivõrd IKT-põhise kaugtöö tegemisel kaasneb töötaja jaoks suurem vastutus tagada kaugtöö ajal nõuete täitmine vastavalt tööandja juhiste, siis võib sellega kaasneda risk, et kui töötaja töötingimusi ise hoolikalt ei jälgi, loob pikaajaline kaugtöö terviseriski. Seetõttu on oluline, et töötegitajatel oleksid head teadmised, kuidas vajalikke TTOS nõudeid täita. Tööelu-uuringu järgi on kaugtööd teinud töötajate hinnangud enda teadmistele optimistlikud. 73% kaugtööd teinud töötajatest leiab, et neil on piisavalt teadmisi, et vältida tööl vigastusi ja terviseprobleeme, lisaks 25% leiab, et neil on pigem piisavalt teadmisi. Lisaks juhistele saadud teadmistele aitab IKT-põhist kaugtööd tehes tööga seotud haigusi ennetada tervisekontrolli läbimise kohustus.

Mõju ulatus töötajate jaoks on pigem väike, kuna töötajatel puudub tarvidus kohanemisele suunatud tegevusteks. Samas suureneb siiski töötajate vastutus ohutu töökeskkonna tagamisel kaugtöö tegemise ajal. Muudatusega kaasnevate TTOS nõuete täitmine on ebaregulaarse loomuga tegevus ning mõju sagedus on väike. Ebasoovitavate mõjude riskiks võib pidada seda, kui töötaja ei jälgi oma töötingimusi kaugtöö tegemise ajal piisavalt hoolikalt ning sellel on negatiivne mõju tervisele. Riski aitab maandada tööandja kohustus juhendada töötajaid lähtuvalt kaugtöö võimalikest ohuteguritest ning kaardistada abinõud tervisekahjustuste vältimiseks. Kuna sihtrühma moodustavad kõik kaugtööd tegevad töötajad, on kokkuvõttes mõju oluline.

11.5. Kavandatav muudatus 5

Kolmandast riigist ajutiselt Eestisse lähetatud töötaja tervis ja ohutus on kaitstud

Muudatusega sätestatakse, et kõik TTOS-is kehtestatud töötajate ja tööandjate õigused ja kohustused kehtivad ka ajutiselt ettevõttes töötavatele kolmandatest riikidest pärit töötajatele.

11.5.1. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm I: töötajad. Politsei- ja piirivalveameti andmetel registreeriti 2016. aastal Eestis 1807 tähtajalist töötamisluba. Politsei- ja Piirivalveametis registreeriti 2017. a 7516 isiku lühiajaline töötamine, neist 679 puhul kasutati renditööd vahendavat ettevõtet ja lähetatud töötajaid registreeriti 226.

11.5.1.1. Sotsiaalne mõju

Muudatusel on Eestis ajutiselt töötavatele kolmandate riikide kodanikele positiivne mõju. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohaldumine suurendab nende kindlustunnet, et töötamine on ohutu ning tervist hoidev. Tööandjapoolne kohustuslik juhendamine tõstab teadlikkust ohututest töötegemise viisidest ning suurendab oskuseid töökeskkonnast lähtuvate ohtude vältimiseks. Positiivset mõju töötajate tervisele omab ka tööandja kohustus viia läbi tervisekontroll nendele töötajatele, kes teevad tervistkahjustavat tööd. See võimaldab ennetada tööst põhjustatud terviseprobleemide esinemist.

Mõju ulatus töötajate jaoks on keskmine, kuna sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eelduslikult kohanemiskahjustusi. Muudatusega kaasnevate TTOS nõuete

⁴⁶ Rakendusuuringu keskus Centar. (2009). Kaugtöö Eesti organisatsioonides, juhtumiuuring.

täitmine on ebaregulaarse loomuga tegevus ning mõju sagedus on väike. Ebasoovitavate mõjude riski ei tohiks esineda. Riski aitab maandada tööandja kohustus korraldada ajutiselt töötavatele kolmandate riikide kodanikele tervisekontrolli.

Kuna sihtrühma moodustavad kõik ajutiselt Eestis töötavad kolmandate riikide kodanikud, on kokkuvõttes mõju sihtrühmale oluline.

11.5.2. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm II: tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2016.a Eestis kokku 95 464 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 948 mittetulundusühingut, 768 sihtasutust, 244 riiklikku üksust ja 2 371 kohaliku omavalitsuse üksust.

11.5.2.1. Majanduslik mõju

Muudatusega võib täheldada tööandjatele nii positiivset kui negatiivset mõju. Positiivne mõju avaldub kindlustundes, et kõik ettevõttes töötavad kolmandatest riikidest tulnud töölised on juhendatud ning teadlikud töökeskkonnas valitsevatest ohtudest, mis hoiab eelduslikult ära võimalikud tööõnnetused ning tööst põhjustatud terviseprobleemid. Muudatusega on tagatud kõikidele tervistkahjustavates töötingimustes töötavatele töötajatele tervisekontroll. Kokkuvõttes on terved ja töövõimelised töötajad olulised ettevõtte tulemuslikkuse ja maine tõstmisel.

Negatiivsena tuleb märkida võimalikku aja- ja rahakulu tööandjale, mis on seotud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete suurenemisega. Tööandja peab korraldama ka ajutiselt töötavatele kolmandate riikide kodanikele töökeskkonnaalase juhendamise, väljaõppe ning hoolitsema vajadusel nende tervisekontrolli läbiviimise eest.

Samas tööelu oskusliku korraldamisega on tööandjal võimalik paindlikult läbi viia nii juhendamist, koolitust kui ka tervisekontrolli, ilma et ajutiselt töötavate kolmandate riikide kodanike lisandumisega ettevõttesse kulutused töötervishoiule ja tööohutusele oluliselt suureneksid.

Mõju sihtrühm on suur, kuna muudatus võib mõjutada potentsiaalselt kõiki tööandjaid. Mõju sagedus on väike, kuna TTOS nõuete täitmine on ebaregulaarse loomuga tegevus. Mõju ulatus on keskmine, kuna muudatusega võib kaasneda tööandja jaoks täiendavaid kohustusi. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on oluline.

11.5.2.2. Sotsiaalne mõju

Võib eeldada, et muudatusega suureneb ka tööandjate endi vajadus töötervishoiu- ja tööohutusalaste teadmiste täiendamiseks ning oma ettevõttes valitsevate riskiteguritega kursis olemiseks, mis kokkuvõttes parandab üldist töötervishoiu- ja tööohutusalast olukorda ettevõttes. Suureneb tööandja vastutus, paraneb sotsiaalne keskkond ettevõttes.

Mõju on väheoluline. Mõju sagedus on väike (avaldub ebaregulaarselt), mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike (ei eelda tööandjate käitumises erilisi muutusi).

11.6. Kavandatav muudatus 6

Ühisel töökohal võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel töötavate isikute tervis ja ohutus on kaitstud

Muudatusega sätestatakse, et TTOS-is kehtestatud töötajate ja tööandjate õigused ja kohustused kehtivad ka võlaõigusliku teenuse osutamise lepingu alusel teenust osutavatele isikutele, kui nad töötavad ühisel töökohal koos tööandja teiste töötajatega.

11.6.1. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm I: töötajad. Maksu- ja Tolliameti andmetel sai 2017. aastal töövõtu- või käsunduslepingu alusel väljamakseid keskmiselt kuus kokku 35 300 isikut, moodustades 6,4% kõigist töötajatest. Kuna muudatuse sihtrühmaks on vaid need võlaõigusliku lepingu alusel töötavad isikud, kes töötavad töökohal samal ajal koos tööandja töötajatega, ei mõjuta muudatus kõiki VÕS lepinguga isikuid. Tööelu-uuringu järgi töötas 2015. aastal 3,6% viie ja enama töötajaga ettevõtete/organisatsioonide töötajatest töövõtu- või käsunduslepingu alusel. Sihtrühma võib pidada väikeseks.

11.6.1.1. Sotsiaalne mõju

Muudatusel on võlaõiguslepingu alusel töötajatele positiivne mõju. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohaldumine suurendab nende kindlustunnet, et töötamine on ohutu ning tervist hoidev. Tööandjapoolne kohustuslik juhendamine tõstab teadlikkust ohututest töötegemise viisidest ning suurendab oskuseid töökeskkonnast lähtuvate ohtude vältimiseks.

Mõju ulatus töötajate jaoks on keskmine, kuna sihtrühma käitumises võivad kaasned muudatused, kuid nendega ei kaasne eelduslikult kohanemiskulusi. Muudatusega kaasnevate TTOS nõuete täitmine on ebaregulaarse loomuga tegevus ning mõju sagedus on väike. Ebasoovitavate mõjude riski ei tohiks esineda. Kuna sihtrühm on väike, on kokkuvõttes mõju sihtrühmale väheoluline.

11.6.2. Muudatusega kaasneva mõju sihtrühm II: tööandjad. Tööelu-uuringu andmetel oli 2015. aastal VÕS lepinguga töötajaid 28% tööandjate juures, kus töötab enam kui viis inimest, seega on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine.

11.6.2.1. Majanduslik mõju

Muudatusega võib täheldada tööandjatele nii positiivset kui negatiivset mõju. Positiivne mõju avaldub kindlustundes, et kõik ettevõttes töötavad töölised (nii töölepingu kui ka võlaõiguslepingu alusel) on võrdselt juhendatud ning teadlikud töökeskkonnas valitsevatest ohtudest, mis hoiab eelduslikult ära võimalikud tööõnnetused ning tööst põhjustatud terviseprobleemid. Kokkuvõttes on terved ja töövõimelised töötajad olulised ettevõtte tulemuslikkuse ja maine tõstmisel.

Negatiivsena tuleb märkida võimalikku aja- ja rahakulu tööandjale, mis on seotud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete suurenemisega. Tööandja peab korraldama töökeskkonnavalise juhendamise ka kõikidele võlaõiguslepingu alusel töötavatele töölistele.

Samas tööelu oskusliku korraldamisega on tööandjal võimalik paindlikult läbi viia võlaõiguslepingu alusel töötavate tööliste juhendamist, ilma et kulutused töötervishoiule ja tööohutusele oluliselt suureneksid.

Mõju sagedus on väike, kuna TTOS nõuete täitmine on ebaregulaarse loomuga tegevus. Mõju ulatus on keskmine, kuna muudatusega võib kaasned tööandja jaoks täiendavaid kohustusi. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on oluline.

11.6.2.2. Sotsiaalne mõju

Võib eeldada, et muudatusega suureneb ka tööandjate endi vajadus töötervishoiu- ja tööohutusalaste teadmiste täiendamiseks ning oma ettevõttes valitsevate riskiteguritega kursis olemiseks, mis kokkuvõttes parandab üldist töötervishoiu- ja tööohutusalast olukorda ettevõttes. Suureneb tööandja vastutus, paraneb sotsiaalne keskkond ettevõttes.

Mõju on väheoluline. Mõju sagedus on väike (avaldub ebaregulaarselt), mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike (ei eelda tööandjate käitumises erilisi muutusi).

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatustel ei ole mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele. Ettevõtete jaoks kaasneb kulused seoses TTOS-i muudatuste ja hõlmatud isikute ringi laienemisega, kuid eelnõus ette nähtud muudatused ei suurenda ettevõtete infokohustuse täitmisest tulenevaid kuluseid.

Teavitustegevuse tulemusena võib suureneda ettevõtluskonto kasutamine platvormi vahendusel teenuse osutajate poolt, mistõttu võib mingil määral suureneda ka nende halduskoormus.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohalike omavalitsuste eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamise seotud riigi või kohalike omavalitsuste jaoks märkimisväärsed kulused või tulused.

Kui suureneks platvormi vahendusel teenuse osutajate arv ning teenuse osutajale oleks ettevõtluskonto kasutamine kohustuslik, siis mõjutaks see otseselt tulumaksu, sotsiaalmaksu ja kohustusliku pensionikindlustuse maksete laekumist.

Kaudselt suureneb muudatuste tulemusel tööjõumaksude laekumine, kui suurem paindlikkus töösuhetes toob tööhõivesse inimesi juurde. Võimalus sõlmida miinimum-maksimum töötundidega töölepinguid võib aidata tööturule siseneda või seal püsida inimestel, kes vajavad suuremat ajapaindlikkust või väiksemat töökoormust. Samuti võib osa töötajaid hakata miinimum-maksimum töötundidega töölepingu alusel töötama põhitööst saadava sissetuleku täiendamiseks. Töö väljakutsel reguleerimine võib vähendada ka ümbrikupalga maksmist. Tähtajaliste lepingute sõlmimisel piirangute vähendamise positiivne mõju tööturule on võimalus tööturule kaasata inimesi, kes saavad töötada ainult periooditi või lühiajaliselt, näiteks õpilasi ja tudengeid. Iseseisva otsustuspädevusega töötaja reguleerimine töölepingu seaduses ning muudatused TTOS-is töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise kohta kaugtöö kasutamisel aitavad tööandjatel kaasata enam erinevate oskuste ja teadmistega töö tegijaid, kelle jaoks on oluline võimalus töötada väljaspool tööandja tööruume muude kohustuste, elukoha-töökoha kauguse tõttu, vmt põhjusel.

14. Edasine mõjude analüüs

Mõjude analüüsiks vajalikud andmed saadakse statistilistest andmebaasidest ning olemasolevatest uuringutest. Täiendavaid uuringuid ei ole plaanis läbi viia.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemide lahendamiseks on vajalik muuta TLS töötaja regulatsiooni selliselt, et töösuhete pooltel oleks võimalik sõlmida miinimum-maksimum tundidega töölepinguid ning oleks võimalik määrata iseseisva otsustuspädevusega töötajaid, kes on oma töötaja korraldamises vabamad kui tavalised töötajad. Lisaks vajab muutmist TLS tähtajaliste töölepingute regulatsioon, et kehtivad reeglid oleksid paindlikumad, lihtsamad ja töösuhete pooltele selgemini arusaadavad. Platvormi vahendusel teenust osutavate isikute sotsiaalse kaitse tagamisel on hetkel oluline teha teavitustööd ning vajadusel hiljem kaaluda regulatiivseid lahendusi. Samuti on vajalik täiendada TTOS-i: 1) IKT-põhise kaugtöö käsitlemisega, et muuta töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutusalaseid nõudeid paindlikumaks ning tuua selgust IKT-põhise kaugtöö põhilistest tööandja ja töötaja kohustustest; 2) laiendada kohaldusala kolmandatest riikidest pärit töötajate tööle ning luua võlaõigusliku lepingu alusel töötavatele isikute tööle sarnane olukord füüsilisest isikust ettevõtjaga.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus

15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

x

15.3 Selgitus	Uue tervikseaduse väljatöötamine ei ole vajalik. Kavandatavad muudatused ei ole väga ulatuslikud ning seetõttu on eesmärgi saavutamine võimalik kehtivate õigusaktide muutmisega.
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Töölepingu seadus, töötervishoiu ja tööohutuse seadus	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
Väljatöötamiskavatsuse edastamisel kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks palume lisaks tagasisidele edastada võimalikke täiendavaid ettepanekuid paindlikke töövormidega seonduvateks seadusemuudatusteks. Väljatöötamiskavatsuse punktis 6 toodud partnereid kaasatakse ka eelnõu menetlusse. Konkreetsem kaasamise plaan on täpsustamisel.	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Eraldi analüüsi/uuringu läbiviimist ei ole plaanis.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	2019. aasta I-II pool
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2020. aasta I-II pool
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakonna nõunik Liis Tõnismaa (liis.tonismaa@sm.ee, 626 9805), peaspetsialist Maarika Haidak (maarika.haidak@sm.ee; 626 9736), nõunik Ivar Raik (ivar.raik@sm.ee; 626 96200, töökeskkonna juht Seili Suder (seili.suder@sm.ee; 626 9191), töösuhete poliitika juht Mariliis Proos (mariliis.proos@sm.ee, 626 9255), tööelu arengu osakonna juhataja Thea Treier (thea.treier@sm.ee; 626 9821) ning analüütikud Liina Kaldmäe (liina.kaldmae@sm.ee, 626 9726) ja Ester Rünkla (ester.runkla@sm.ee, 626 9177).