

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1158, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL.

Direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmiseks tehakse sisulised muudatused töölepingu seaduses ja avaliku teenistuse seaduses.

Töö- ja eraelu tasakaalu direktiiv (edaspidi direktiiv (EL) 2019/1158) võeti vastu 13. juunil 2019 ning liikmesriikidel tuleb oma õigus nimetatud direktiiviga vastavusse viia kolme aasta jooksul¹.

Direktiiv (EL) 2019/1158 reguleerib isapuhkust ja vanemapuhkust ning nende tasustamist, samuti hooldaja puhkust ja paindlike töövormidega seotud küsimusi. Emapuhkust reguleerib ELi tasandil rasedus- ja sünnituspuhkuse direktiiv, mis on vastu võetud ja Eesti õigusesse integreeritud 1992. aastal ega ole praeguste muudatuste fookuses.

Eesti õigus vastab täielikult direktiivis (EL) 2019/1158 isapuhkusele ja hoolduspuhkusele seatud nõuetele. Regulatsiooni tuleb vähesel määral täiendada seoses paindlike töövormide ja vanemapuhkusega.

Eelnõuga tekib hoolduskohustusega töötajatel ja ametnikel õigus küsida paindlikke töö- või teenistustingimusi, näiteks osalist või paindlikku tööaega, kaugtöö tegemise võimalust jne. Õigus küsida paindlikke töötingimusi ei too tööandjatele ega ametiasutustele kaasa kohustust töötajale või teenistujale küsitud tingimusi võimaldada, kuid tööandja või ametiasutus peab sellises olukorras oma keeldumist põhjendama. Lisaks sätestatakse eelnõuga hoolduskohustusega töötajale ja ametnikule täiendav kaitse töölepingu ülesütlemisel või teenistusest vabastamisel ning pööratud tõendamiskoormuse töölepingu ülesütlemise või teenistusest vabastamise vaidlustes.

Eelnõuga kaotatakse Tööinspektsiooni kohustus küsida nõusolekut 13–14-aastase alaealisega töölepingu sõlmimiseks. Vastav kohustus jääb edaspidi kehtima vaid 7–12-aastase alaealise töölevõtmisel. Muudatuse eesmärk on vähendada nii tööandjate kui ka Tööinspektsiooni töökoormust seoses 13–14-aastaste noorte tööle värbamisega. Muudatus peaks omakorda kaasa aitama paindlikumatele töötamisvõimalustele, tagades samal ajal alaealiste efektiivse kaitse töösuhtes. Valitsuskabinet kiitis nimetatud muudatuse heaks 18. juunil 2020.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi töö- ja pensionipoliitika osakonna nõunik Pirjo Turk (telefon 626 9179, Pirjo.Turk@sm.ee), töösuhete poliitika juht Mariliis Proos

¹ Ülekantamatu vanemapuhkuse rakendamiseks on loodud erisus – kaks nädalat direktiiviga ette nähtud puhkusest võib kolme aasta asemel rakendada viie aasta jooksul.

(telefon 626 9255, Mariliis.Proos@sm.ee) ja sama osakonna töökeskkonna juht Seili Suder (telefon 626 9191, Seili.Suder@sm.ee). Eelnõu juriidilise kontrolli on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusnõunik Gerly Lootus (telefon 626 9328, Gerly.Lootus@sm.ee).

Eelnõu mõjude hindamise osa on teinud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütikud Age Viira (626 9141, Age.Viira@sm.ee) ja Marion Rummo (626 9712, Marion.Rummo@sm.ee).

Eelnõu on keeleteoimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteoimetaja Virge Tammaru (626 9320; Virge.Tammaru@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega.

Eelnõuga võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1158, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL.

Eelnõuga muudetakse avaliku teenistuse seaduse (ATS) 1. aprillil 2022. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 13.03.2019, 38).

Eelnõuga muudetakse töölepingu seaduse (TLS) 1. aprillil 2022. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 09.07.2020, 5).

Eelnõu § 3 punktiga 1 muudetakse TLS-i redaktsiooni RT I, 09.07.2020, 4.

Eelnõuga täiendatakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse redaktsiooni RT I, 10.01.2019, 19 ning võrdse kohtlemise seaduse redaktsiooni RT I, 26.04.2017, 9 normitehnilise märkusega, lisades viite ülevõetavale direktiivile.

Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust (edaspidi VTK). Käesolev eelnõu hõlmab enamjaolt sätteid, mis on liikmesriigile ülevõtmiseks kohustuslikud ning seega ei ole VTK koostamine hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktis 2 sätestatud erandi kohaselt vajalik.

Eelnõu TLS-i muudatuste esimene punkt näeb ette muudatuse, mis ei ole seotud töö- ja eraelu direktiivi ülevõtmisega. Muudatus on seotud valitsuse poolt 18.06.2020 heaks kiidetud memorandumiga „Ettepanekud kooliealiste noorte töökogemuse soodustamiseks“ ettepanekutega. Memorandum on koostatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2019–2023 püstitatud ülesandel (12.22) analüüsida ja teha ettepanekud töölepingu seaduse muutmiseks, et soodustada noorte tööhõivet kehtivate nõuete leevendamise kaudu. Lisaks läbis eelnõu § 3 lõike 1 muudatus 13.05.2016 kooskõlastusringi Sotsiaalministeeriumi koostatud töölepingu seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääletenamus.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1158, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL.

Nimetatud direktiivis sätestatakse miinimumnõuded, mille eesmärk on saavutada meeste ja naiste võrdõiguslikkus seoses võimalustega tööturul ja kohtlemisega tööl, muutes töötavate lapsevanemate või hooldajate jaoks töö- ja pereelu ühitamise lihtsamaks.

Direktiivi kohaldamiseks tehakse ATS-i ja TLS-i järgmised muudatused:

- Kõikidel kuni 8-aastaste laste vanematel ja ühises majapidamises elava isiku hooldajatel peab olema õigus küsida paindlikke töö- või teenistustingimusi osalise ja paindliku töötaja ning paindliku töötamiskoha näol. Siinkohal on oluline täpsustada, et õigus küsida paindlikke töötingimusi ei tähenda, et tööandja või ametiasutus peab töötajale või teenistujale küsitud tingimusi ilmingimata võimaldama. Samas peab tööandja või ametiasutus sellises olukorras oma keeldumist põhjendama.
- Lisaks näeb direktiiv lapsevanemast ja hoolduskohustusega töötajale või ametnikule ette täiendava kaitse töölepingu ülesütlemisel või teenistusest vabastamise korral ning pööratud tõendamiskoormuse töölepingu ülesütlemise või teenistusest vabastamise vaidlustes. Seni näeb TLS ette pööratud tõendamiskoormuse vaid rasedatele, alla 3-aastase lapse vanematele ja töötajate esindajatele. Eelnõus tehakse muudatused, millega vastav kaitse laieneb ka muu hoolduskohustusega töötajatele ning kuni 8-aastaste laste vanematele.

Eesti regulatsioon pole siiski kooskõlas direktiivis nimetatud vanemapuhkuse individuaalosa pikkusega, kuna ei taga töösuhtes meestele ja naistele alla 8-aastase lapse kasvatamise korral õigust saada vähemalt kaks kuud (emale kaks kuud ja isale kaks kuud) tasustatud ülekantamatut vanemapuhkust. Eestis on emadele (17.10.2018 vastu võetud ja 01.04.2022 kehtima hakkavate muudatuste kohaselt) tagatud 0,5 kuud tasustatud ülekantamatut vanemapuhkust ja isadele üks kuu tasustatud ülekantamatut vanemapuhkust.²

Direktiivi artikli 20 lõige 7 annab aga võimaluse teha erisus. Nimetatud artiklis on sätestatud: „*Kui liikmesriigid tagavad, et tasu või hüvitist makstakse vähemalt 65 % ulatuses töötaja netopalgast (mille puhul võidakse kohaldada ülempiiri) vähemalt kuue kuu jooksul vanemapuhkusest mõlema vanema jaoks, võivad nad otsustada säilitada sellise süsteemi, selle asemel et näha ette artikli 8 lõikes 2 osutatud tasu või hüvitise maksmine.*“

Eelnevalt välja toodud lõiget on võimalik tõlgendada selliselt, et direktiivi ülevõtmiseks ei pea Eesti pikendama vanemapuhkuste ülekantamatuid osasid ei emadele ega isadele. Nii isapuhkust kui ka vanemapuhkust kompenseeritakse Eestis 100% ulatuses (seega rohkem kui 65% töötaja netopalgast, hüvitisel on küll lagi). Arvestades, et Eesti täidab direktiivi artikli 20 lõikes 7 sätestatud hüvitise nõuet, tuleb meil emale ja isale tagada vaid puhkuse individuaalosa, mis võib olla mingis osas ka tasustamata.

² Direktiivi tähenduses loetakse ema- ja isapuhkuse ning vanemapuhkuse hulka kõik puhkused, mis direktiivis sätestatud miinimumnõuetele vastavad, sõltumata nende riigisisest nimetusest. Liikmesriik võib ühe ja sama puhkuseskeemi kaudu vastata direktiivis sätestatud erinevatele nõuetele, nt võib Eesti isapuhkus täita nii direktiivis sätestatud isapuhkuse nõudeid kui vanemapuhkuse nõudeid, eeldusel et mõlemal juhul on miinimumnõuded täidetud. Seega on võimalik lugeda Eesti ühe kuu pikkuse isapuhkuse raames täidetuks direktiivis ette nähtud kahe nädala pikkuse isapuhkuse nõude ning samuti lugeda ülejäänud kaht nädalat isa ülekantamatu vanemapuhkuse perioodi hulka. Samuti loeb Eesti lapsepuhkuse (al. 01.04.2022) kümme tööpäeva emale ja kümme tööpäeva isale ülekantamatu vanemapuhkuse hulka.

Lisaks isapuhkusele, vanemapuhkusele ja lapsepuhkusele on Eestis emal ja isal (ehk tegemist on vanemate individuaalosalaga) võimalik igal aastal võtta kümme tööpäeva tasustamata lapsepuhkust kuni lapse 14-aastaseks saamiseni. Seega on Eesti vanemapuhkuste skeemis võimalused individuaalpuhkusteks täidetud: isa puhul isapuhkus koos tasutatud ja tasustamata lapsepuhkusega, ema puhul tasustatud ja tasustamata lapsepuhkus. Kõik individuaalpuhkuse päevad ei ole küll tasustatud. Sellele vaatamata oleks Eesti vanemapuhkuste ja -hüvitiste süsteem jätkuvalt üks heldemaid maailmas.

Eelnõu eesmärk on anda ka alaealisele, arvestades tema arengut ja hariduse omandamist, parem võimalus töötamiseks ja tööharjumuse omandamiseks, mis on oluline hilisemas elus töösuhtesse astumisel ja töösuhtes püsimisel.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse avaliku teenistuse seadust (ATS).

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse ATS-i uue §-ga 48¹, mis sätestab hoolduskohustusega ametniku teenistustingimused. Samasisulisi õigusi ja kohustusi hõlmav paragrahv lisatakse ka töölepingu seadusesse.

Lõikega 1 kohaldatakse direktiivi artiklit 9, mis sätestab paindliku töökorralduse, ning luuakse hoolduskohustusega ametnikele võimaluse taotleda ametiasutuselt paindlikke teenistustingimusi. Hoolduskohustusega ametniku all peetakse silmas vähemalt üht alla 8-aastast last kasvatavat isikut ja isikut, kes hooldab märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajavat, temaga ühises majapidamises elavat isikut.

Sätte eesmärk on võimaldada hoolduskohustusega ametnikul paremini ühitada töö- ja eraelu, valides, kas taotleda paindlikke teenistustingimusi, kui teenistuskohustused seda võimaldavad, või jääda ravikindlustuse seaduses sätestatud hoolduslehele. Hoolduskohustuse tekkimise põhjused võivad olla erinevad, näiteks ametnikuga ühises majapidamises elava isiku ajutine abivajadus (nt haigus või vigastus, mistõttu hooldatav vajab päeva jooksul kõrvalabi) või püsiv abivajadus, mistõttu on põhjendatud, et ametnik saaks otsustada, kas taotleda paindlikke teenistustingimusi (näiteks teha teatud perioodil kaugtööd, töötada osalise koormusega või töötada teatud ajal tavapärasest tööajast erineval ajal). Direktiiv sätestab kitsa sugulaste ringi (poeg, tütar, ema, isa, abikaasa või registreeritud elukaaslane, kui liikmesriigi õiguses tunnustatakse registreeritud kooselu), kelle hooldamiseks on võimalik võtta hooldaja puhkust ning taotleda paindlikku töökorraldust. Eelnõuga ei kitsendata paindlike teenistustingimuste kasutamise õigust sugulussuhte järgi, vaid lähtutakse reaalsest vajadusest, sätestades, et nimetatud tingimuste kasutamise õigus on isikul, kui ta hooldab temaga ühises majapidamises elavat isikut. Selle all peetakse silmas isikut, kellega ametnik elab koos, kusjuures ei ole välistatud, et hooldatav asub ametnikuga ühises majapidamises elama hooldamist vajaval perioodil.

Kuna hoolduslehele on võimalik jääda tegelikul põetajal või hooldajal (sotsiaalministri 26. septembri 2002. a määruse nr 114 „Töövõimetuslehe andmekoosseis ja pabervorm ning töövõimetuslehe registreerimise, väljakirjutamise ja haigekassale edastamise tingimused ja

kord“ § 6 lõige 2), on põhjendatud, et tegelik hooldaja saab kasutada ka õigust taotleda hoolduskohustuse tõttu paindlikke töötingimusi.

Vastav õigus on ette nähtud ka alla 8-aastast last kasvatavale ametnikule, sest selles vanuses laps on üldjuhul koolieelik, kelle üksinda koju jätmine võib olla problemaatiline. Näiteks võib tekkida vajadus kasutada paindlikke teenistustingimusi olukorras, kus laps põeb kerget haigust või on sellest paranemas ning lapse lastekollektiivi viimine ei ole võimalik või vanem ei soovi seda teha, kuid saab kodust teha kaugtööd.

Paindlike teenistustingimuste all peetakse silmas ametnike võimalust kohandada oma teenistuskorraldust, sealhulgas kasutada kaugtöövõimalusi ja paindlikku tööaja korraldust (nt töötada tavapärasest tööajast erineval ajal) või vähendada töötundide arvu ehk töötada osalise koormusega.

Lõige 2 sätestab, et kui ametnik on esitanud ametiasutusele taotluse paindlike töötingimuste kasutamiseks seoses hoolduskohustusega, tuleb ametiasutusel taotlust kaaluda, arvestades isiku vajadusi, mis on mõistlikult ühitatavad teenistushuvidega.

Ametnik peaks hooldusvajaduse tekkimise korral selgitama, milles hooldusvajadus seisneb, ning leidma koos ametiasutusega mõlemat rahuldava parima viisi olukorra lahendamiseks, mis võimaldaks täita teenistuskohustusi ja hoolduskohustust. Ametiasutusel ei ole kohustust pakkuda paindlikke teenistustingimusi, küll aga võiksid asjaosalised koos leida võimaluse korral mõlemat poolt rahuldava lahenduse. Paindlike teenistustingimuste raames on võimalik kasutada erinevaid lahendusi.

Kui paindlike teenistustingimuste kohaldamine ei ole võimalik, tuleb ametiasutusel keeldumist põhjendada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis hiljemalt 14 kalendripäeva jooksul taotluse saamisest. Arvestades, et hoolduskohustus võib tekkida nõ üleöö, võib 14-kalendripäevane tähtaeg osutada teatud olukorras liiga pikaks. Samas on ametnikul võimalik vajaduse korral kohe jääda hoolduslehele ning nimetatud tähtaja kestus võimaldab ametiasutusel paindlike teenistustingimuste võimalused läbi kaaluda.

Lõige 3 sätestab, et isapuhkuselt, lapsendajapuhkuselt, vanemapuhkuselt, lapsepuhkuselt, puudega lapse vanema lapsepuhkuselt, tasustamata lapsepuhkuselt või täisealise sügava puudega isiku hooldamise puhkuselt naastes või ravikindlustuse seaduse alusel antud hoolduslehe lõppedes tekib ametnikul õigus tema äraoleku ajal paranenud töötingimustele. Näiteks on ametnikul õigus nõuda palga tõstmist juhul, kui tal oleks olnud õigus palga tõusule tööl olles. Nimetatud lõikega kohaldatakse direktiivi (EL) 2019/1158 artikli 10 punktis 2 sätestatud õigust saada paremad teenistustingimused, kui isik ei oleks perekondlikke kohustusi või hoolduskohustust täitnud.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse ATS § 100 lõigetega 3 ja 4, mis sätestavad teenistusest vabastamise piirangud.

Vastavalt direktiivi (EL) 2019/1158 artikli 12 lõikele 3 võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed selle tagamiseks, et kui töötajad, kes arvavad, et nad vallandati põhjusel, et nad on taotlenud või kasutanud isapuhkust, vanemapuhkust või hooldaja puhkust, esitavad kohtule või muule pädevale asutusele tõendid, mis lubavad eeldada, et nad vallandati sellisel põhjusel, on tööandja või ametiasutuse ülesanne tõendada, et vallandamise põhjus oli muu.

Lõige 3 sätestab, et teenistusest ei tohi vabastada ametnikku, kelle töövõimet võib mõjutada hoolduskoormus seoses lähedase (k.a täiskasvanud isiku) hooldamisega. Seega, isapuhkuse, vanemapuhkuse, lapsepuhkuse, puudega lapse vanema lapsepuhkuse, tasustamata lapsepuhkuse või täisealise sügava puudega isiku hooldamise puhkuse või ravikindlustuse seaduse alusel kasutatud hoolduslehe kasutamise tõttu ei tohi ametnikku teenistusest vabastada.

Eelnõus tehtud täienduse kohaselt pole alust teenistusest vabastamiseks ka juhul, kui ametnik on taotlenud või kasutanud seoses hoolduskohustusega (vastavalt § 48¹ lõikele 1) paindlikke teenistustingimusi.

Lõige 4 sätestab pööratud tõendamiskohustuse. Kui ametnik on aasta jooksul enne teenistusest vabastamist täitnud perekondlikke kohustusi, olnud hoolduskohustuse täitmiseks hoolduslehel ning ametiasutus ei tõenda, et vabastas ametniku teenistusest seaduses sätestatud lubatud alusel, loetakse põhjuseks hoolduskohustuse täitmine (ATS § 100 lõike 3 punktis 2 nimetatud põhjusel). Direktiiv ei näe ette ajalist piiri millal pööratud tõendamiskoormus kehtib, kuid samas on piiri seadmine riigisisese õiguses asjakohane, et välistada olukorrad, kus ametniku aastatetaguse puhkusel viibimisega kaasneb ametiasutusele ebamõistlik tõendamiskoormus. Eelnõu koostajad on pidanud aastast perioodi piisavaks ja mõistlikuks, et tagada ametnike kaitse.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse ATS-i normitehnilise märkusega, milles viidatakse ülevõetavale direktiivile.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse (edaspidi SoVS) normitehnilist märkust, lisades viite ülevõetavale direktiivile.

Seaduse muutmiseks puudub vajadus, sest direktiivi artiklist 11 tulenev keeld kohelda töötajaid ebasoodsamalt seetõttu, et töötaja on taotlenud või kasutanud isa-, vanema- või hooldajapuhkust, puudunud töölt töötajast mittesõltuvate asjaolude tõttu või kasutanud paindlikku töökorraldust, on sätestatud soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 5 lõikes 1 ning § 6 lõike 2 punktis 1. Seaduse § 5 lõige 1 keelab otsese soolise diskrimineerimise, st isikut ei tohi kohelda tema soo tõttu halvemini seoses lapsevanemaks olemise või perekondlike kohustuste täitmisega. Paragrahvi 6 lõike 2 punkti 1 kohaselt loetakse tööandja tegevust diskrimineerivaks ka siis, kui tööandja jätab §-s 6 loetletud otsuseid tehes isiku kõrvale või kohtleb teda muul moel halvemini raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või mõne muu soolise kuuluvusega seotud asjaolu tõttu.

Direktiivi artiklist 12 lõikest 1 tulenev kaitse vallandamise vastu seoses hoolduskohustuse täitmisega on osaliselt kaetud SoVS § 6 lõike 2 punktide 1 ja 7 koosmõjus.

Direktiivi artikli 12 lõikest 2 tulenev tööandja kohustus vallandamist kirjalikult põhjendada, on kaetud SoVS § 7 lõikega 2.

Direktiivi artikli 12 lõikest 3 tulenev pööratud tõendamiskohustus on sätestatud SoVS §-s 4, mille lõigete 1 ja 2 kohaselt peab tööandja vaidluse korral tõendama, et ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Direktiivi artiklis 14 sätestatud kaitse ebasoodsa kohtlemise või selle tagajärgede vastu on kaetud SoVS § 5 lõikega 1¹, mille kohaselt loetakse diskrimineerimiseks isiku pahatahtlikku kohtlemist ja tema jaoks negatiivsete tagajärgede põhjustamist seetõttu, et isik on soovinud kasutada või kasutanud enda õigusi või toetanud teist isikut tema õiguste eest seisemisel.

SoVS § 12 kohaselt lahendab diskrimineerimisvaidlusi kohus või töövaidluskomisjon, lepitusmenetluse korras lahendab diskrimineerimisvaidlusi õiguskantsler. Paragrahvi 13 lõigete 1 ja 2 kohaselt on isikul õigus nõuda kahju tekitava käitumise lõpetamist ning varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse töölepingu seadust (TLS).

Eelnõu § 3 punktiga 1 muudetakse TLS § 8 lõikeid 3, 4, 6 ja 8 ning asendatakse vanusevahemik 7–14 vanusevahemikuga 7–12. Muudatusega sätestatakse, et tööandja tohib lubada tööle 7–12-aastase alaealise enne kümne tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest töötamise registris (edaspidi TÖR)³. Seni tuli tööandjal info 7–14-aastase alaealise töötaja töötamise kohta TÖR-i lisada kümme tööpäeva enne alaealise tööle asumise kuupäeva, lisades info selle kohta, et lapse tööle asumiseks on olemas tema seadusliku esindaja nõusolek, samuti see, mis tingimustel laps tööle asub, kus töö tegemine toimub ja mis tööd tehakse ning kas laps on koolikohustuslik või mitte. Tööinspeksioon sai seega teate alaealise TÖR-is registreerimise kohta ning kui tööinspektor leidis, et esitatud andmed ei ole piisavad, tuli tal alustada haldusmenetlust tegeliku olukorra väljaselgitamiseks ning nõuda tööandjalt vajalikud dokumendid välja.

Eelnõuga sätestatakse, et 13–14-aastase alaealisega töölepingu sõlmimiseks puudub edaspidi 10-tööpäevane ooteperiood, et saada Tööinspeksioonilt nõusolek alaealise tööle asumiseks.

Direktiivi 94/33/EÜ artikli 5 lõike 1 kohaselt tuleb laste töölevõtmiseks kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal eelnevalt iga üksikjuhtumi puhul eraldi taotleda pädeva ametiasutuse luba. Direktiiv 94/33/EÜ ei sätesta pädevalt ametiasutuselt loa taotlemise kohustust, kui alaealist soovitakse tööle võtta muudele tegevusaladele. Sama artikli lõike 3 alusel võivad liikmesriigid erandina lõikes 1 sätestatud korrast õigusnormidega ning kooskõlas enda määratud tingimustega lubada tööle võtta vähemalt 13-aastasi lapsi kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal. See tähendab, et riigisiseses õiguses tuleb ette näha pädevalt ametiasutuselt loa taotlemise kohustus vähemalt 12-aastaste alaealiste töölevõtmiseks.

Tööinspeksioonilt loa küsimise kohustus võib alaealise töölevõtmisel osutada üheks takistuseks, kuna selle protsessiga kaasneb aja- ja ressursikulu. 2019. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt tehtud analüüsist⁴ selgus, et tööandjad ja ka õpilasmalevad peavad 10-tööpäevast ooteaega liialt aeganõudvaks ja pärssivaks just 13–14-aastaste töölevõtmisel (kelle puhul on lubatud rohkemates valdkondades töötada).

Tööinspeksioon pole pärast 2017. aasta seadusemuudatusi (mis puudutasid alaealiste töötamist) ühestki nõusoleku andmisest keeldunud, kuid on vajaduse korral saatnud tööandjatele märgukirju, mille peale on tööandjad andmeid TÖR-is muutnud ja korraldanud töö vastavalt seadusenõuetele ümber.

18. juunil 2020 kiitis valitsus heaks enamiku ettepanekuid, mis esitati memorandumis kooliealiste noorte töökogemuse soodustamiseks. Muu hulgas leidis heakskiidu ka ettepanek alandada vanust 14 aastalt 12 aastale, mille puhul tuleb töölepingu sõlmimiseks tegevuskohajärgselt tööinspektorilt kümme tööpäeva enne tööleasumist nõusolekut küsida.

³ Vastavalt maksukorralduse seaduse §-s 25¹ sätestatule.

⁴ Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas, https://www.sm.ee/sites/default/files/analuus_alaealised_.pdf

Alates 2011. aastast on Tööinspeksioon suveperioodidel teinud alaealiste töötingimuste kontrollimiseks sihtkontrolle. Aastatel, kui eraldi sihtkontrolli ei tehtud (nt 2016. a⁵), on suveperioodil valitud kontrollimiseks just need ettevõtted, kus alaealised tööl olid.

Viimase, 1. juunist kuni 31. augustini 2018 tehtud sihtkontrolli⁶ käigus kontrolliti 89 ettevõtet üle Eesti. Kontroll hõlmas 271 alaealist. Sihtkontrolli käigus registreeriti 402 rikkumist, neist 251 olid seotud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumisega. Koostati 113 ettekirjutust ning esitati 301 suulist soovitus. Sihtkontrolli ülevaatekokkuvõttes tõdetakse, et sihtkontrollis tuvastatud rikkumiste hulk on väga suur nii töötervishoiu ja tööohutuse kui ka töösuhteid puudutavas valdkonnas. Sageli on raporti kohaselt tegemist tööandja teadmatuses erisustest (nt töö- ja puhkeajast või selles, milliseid töid võib alaealine teha) seoses alaealise töötamisega. Nenditakse, et vajalik on teavitustöö ning tööandjad peaksid enne alaealise töölevõtmist tutvuma alaealiste töötamist käsitlevate õigusaktidega ja arvestama vastavate erisustega. Ka tööinspektorid peaksid tavapärase kontrolli käigus ettevõttes, kus töötavad ka alaealised, pöörama erilist tähelepanu alaealiste töötingimustele. Samuti lisatakse, et ettevõtetes, kus ei tööta veel alaealisi, aga plaanitakse neid tööle võtta (nt suvekuudel), oleks vaja juhtida tööandja tähelepanu erisustele, mis kaasnevad alaealiste töölevõtmisel.

Kehtiva õiguse alusel on Tööinspeksioonil õigus keelduda 7–14-aastase alaealise töölevõtmisest, kui tööandja poolt TÖR-i esitatud dokumendid ei vasta nõuetele. Nõusoleku taotlemine TÖR-i kaudu annab Tööinspeksioonile ülevaate alaealistest töötajatest tööturul. Samuti võib nõusoleku menetlust näha ennetava toimega ehk suurendada nii tööandja, lapsevanema kui ka noore teadlikkust. Samas ei ole 13–14-aastaste noorte seas seni ühtegi nõusolekut tagasi lükatud ja samuti pole selles vanuses noortega tööõnnetusi juhtunud.

Valitsusele 18.06.2020 esitatud memorandumis esitati ka ettepanekud tööelu infosüsteemi arendamiseks, et alaealise töölevõtmise protsess muutuks automaatsemaks ja kiiremaks. Samuti leiti, et Tööinspeksiooni ressursi suurendamisel ja tööelu infosüsteemi vastavate arengute puhul on tööinspektoritel võimalik teha suuremas mahus sihtkontrolle noorte töötingimuste üle järelevalve suurendamiseks. Ka 2019. aastal tehtud analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas näitas, et efektiivselt vahend alaealistele kaitse loomiseks tööturul on sagedasem järelevalve tegemine.

Lisaks on TLS § 8 lõike 1 kohaselt alaealisega töölepingu sõlmimiseks endiselt vajalik alaealise tahteavaldus, mis on tehtud seadusliku esindaja eelneva nõusolekuga või mille on seaduslik esindaja hiljem heaks kiitnud. Lastekaitseseaduse § 21 lõike 1 kohaselt tuleb kõigi last mõjutavate otsuste vastuvõtmisel, vastu võtmata jätmisel ning otsuse kavandamisel eri võimaluste vahel valimisel selgitada välja lapse huvid ning lähtuda otsuse tegemisel nendest kui esmatähtsast kaalutlusest. Lapse parimast huvist kui esmatähtsast kaalutlusest tuleb lähtuda näiteks lapsevanemal, aga ka kõigil ülejäänud avalikus või erasektoris tegutsevatel füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes teevad otsuseid, mis last või lapsi otseselt või kaudselt mõjutavad. Seega on alaealise seaduslikul esindajal, kui ta otsustab anda nõusoleku alaealisega töölepingu sõlmimiseks, kohustus lähtuda esmajärjekorras lapse huvidest. See tähendab, et seaduslik esindaja peaks teadma, millist tööd alaealine tegema hakkab, et tal oleks võimalik hinnata, kas töö käimine võib kuidagi kahjustada alaealise huve. Samuti tuleb tööandjal alaealisega

⁵ https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/tookeskkond_2016.pdf

⁶

https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaated/2018_sihtkontrollid/SK_alaealiste_tootamine_2018.pdf (viimati vaadatud 31.12.2019)

töölepingut sõlmides lähtuda esmajoones alaealise huvidest ning võtta alaealine tööle ainult sellisele töökohale, mis on talle sobiv ja vastab seaduses sätestatud nõuetele.

Samuti on tööandjal töötervishoiu ja tööohutuse seadusest tulenev kohustus pöörata riskianalüüsi tegemise käigus tähelepanu erinevatele ohuteguritele töötaja vanusest tulenevaid eripärasid silmas pidades. Tööandja vastutab töökeskkonna ohutuse ja tööülesannete sobivuse eest, seda ka alaealise puhul.

Eelnõu § 3 punktiga 2 täiendatakse TLS-i uue §-ga 18¹, mis sätestab hoolduskohustusega töötaja töötingimused.

Lõikega 1 kohaldatakse direktiivi artiklit 9, mis sätestab paindliku töökorralduse, ning luuakse hoolduskohustusega töötajatele võimaluse taotleda paindlikke töötingimusi.

Hoolduskohustusega töötaja all peetakse silmas vähemalt üht alla 8-aastast last kasvatavat isikut ja isikut, kes hooldab märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajavat, temaga ühises majapidamises elavat isikut. Paindliku töökorralduse all peetakse silmas töötaja võimalust kohandada oma töökorraldust, sealhulgas kasutada kaugtöövõimalusi ja paindlikku tööaja korraldust, või vähendada töötundide arvu ehk töötada osalise koormusega.

Sätte eesmärk on võimaldada hoolduskohustusega töötajal paremini ühitada töö- ja eraelu, valides, kas taotleda paindlikke töötingimusi, kui töö seda võimaldab, või jääda ravikindlustuse seaduses sätestatud hoolduslehele. Hoolduskohustuse tekkimise põhjused võivad olla erinevad, näiteks töötajaga ühises majapidamises elava isiku ajutine abivajadus (nt haigus või vigastus, mistõttu hooldatav vajab päeva jooksul kõrvalabi) või püsiv abivajadus, mistõttu on põhjendatud, et töötaja saaks otsustada, kas taotleda paindlikke töötingimusi (nt teha teatud perioodil kaugtööd, töötada osalise koormusega või töötada teatud ajal tavapärasest tööajast erineval ajal). Direktiiv sätestab kitsa sugulaste ringi (poeg, tütar, ema, isa, abikaasa või registreeritud elukaaslane, kui liikmesriigi õiguses tunnustatakse registreeritud kooselu), kelle hooldamiseks on võimalik võtta hooldaja puhkust ning taotleda paindlikku töökorraldust. Eelnõuga ei kitsendata paindlike töötingimuste kasutamise õigust sugulussuhte järgi, vaid lähtutakse reaalsest vajadusest, sätestades, et nimetatud tingimuste kasutamise õigus on isikul, kui ta hooldab temaga ühises majapidamises elavat isikut. Selle all peetakse silmas isikut, kellega töötaja elab koos, kusjuures ei ole välistatud, et hooldatav asub töötajaga ühises majapidamises elama hooldamist vajaval perioodil.

Kuna hoolduslehele on võimalik jääda tegelikul põetajal või hooldajal (sotsiaalministri 26. septembri 2002. a määruse nr 114 „Töövõimetuslehe andmekoosseis ja pabervorm ning töövõimetuslehe registreerimise, väljakirjutamise ja haigekassale edastamise tingimused ja kord“ § 6 lõige 2), on põhjendatud, et tegelik hooldaja saab kasutada ka õigust taotleda hoolduskohustuse tõttu paindlikke töötingimusi.

Vastav õigus on ette nähtud ka alla 8-aastast last kasvatavale töötajale, sest selles vanuses laps on üldjuhul koolieelik, kelle üksinda koju jätmine võib olla problemaatiline. Näiteks võib tekkida vajadus kasutada paindlikke töötingimusi olukorras, kus laps põeb kerget haigust või on sellest paranemas ning lapse lastekollektiivi viimine ei ole võimalik või vanem ei soovi seda teha, kuid saab kodust teha kaugtööd.

Paindlike töötingimuste all peetakse silmas töötaja võimalust kohandada oma töökorraldust, sealhulgas kasutada kaugtöövõimalusi ja paindlikku töötaja korraldust (nt töötada tavapärasest tööajast erineval ajal), või vähendada töötundide arvu ehk töötada osalise koormusega.

Lõige 2 sätestab, et kui töötaja on esitanud tööandjale taotluse paindlike töötingimuste kasutamiseks seoses hoolduskohustusega, tuleb tööandjal taotlust kaaluda, arvestades isiku vajadusi, mis on mõistlikult ühitatavad ettevõtte huvidega.

Töötaja peaks hooldusvajaduse tekkimise korral selgitama, milles hooldusvajadus seisneb, ning kui töö iseloom võimaldab, leidma koos tööandjaga mõlemat rahuldava parima viisi olukorra lahendamiseks, mis võimaldaks täita tööülesandeid ja hoolduskohustust. Tööandjal ei ole kohustust pakkuda paindlikke töötingimusi, küll aga võiksid asjaosalised koos leida võimaluse korral mõlemat poolt rahuldava lahenduse. Paindlike töötingimuste raames on võimalik kasutada erinevaid lahendusi.

Kui paindlike töötingimuste kohaldamine ei ole võimalik, tuleb ametiasutusel keeldumist põhjendada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis hiljemalt 14 kalendripäeva jooksul taotluse saamisest. Arvestades, et hoolduskohustus võib tekkida n-ö üleöö, võib 14-kalendripäevane tähtaeg osutada teatud olukorras liiga pikaks. Samas on töötajal võimalik vajaduse korral kohe jääda hoolduslehele ning nimetatud tähtaja kestus võimaldab tööandjal paindlike töötingimuste võimalused läbi kaaluda.

Lõige 3 sätestab, et isapuhkuselt, lapsendajapuhkuselt, vanemapuhkuselt, lapsepuhkuselt, puudega lapse vanema lapsepuhkuselt, tasustamata lapsepuhkuselt või täisealise sügava puudega isiku hooldamise puhkuselt naastes või ravikindlustuse seaduse alusel hoolduslehe lõppedes tekib töötajal õigus tema äraoleku ajal paranenud töötingimustele. Näiteks on töötajal õigus nõuda palga tõstmist juhul, kui tal oleks olnud õigus palga tõusule tööl olles. Nimetatud lõikega kohaldatakse direktiivi (EL) 2019/1158 artikli 10 punktis 2 sätestatud töötaja õigust saada paremaid töötingimusi, millele tal oleks äraolekul õigus.

Eelnõu § 3 punktiga 3 täiendatakse TLS § 92 lõike 1 punkti 2, mis sätestab, et tööandja algatusel ülesütlemise mõjuva põhjusena ei kvalifitseeru oluliste perekondlike kohustuste täitmine. Tööandja peab töösuhete üles ütlemise mõjuval põhjusel TLS-is sätestatud alustel ning ülesütlemist ei tohi tingida TLS §-s 92 loetletud põhjused. Eelnõuga laiendatakse ülesütlemise põhjuste loetelu tulenevalt direktiivi artikli 12 punktist 1, et tuua paremini esile olukorrad, mis ei õigusta ülesütlemist. Nimetatud punktis on täpsustatud, et perekondliku põhjusena läheb arvesse ka olukord, kus töötaja on kasutanud isapuhkust, lapsendajapuhkust, vanemapuhkust, lapsepuhkust, puudega lapse vanema lapsepuhkust, tasustamata lapsepuhkust või täisealise sügava puudega isiku hooldamise puhkust või kui töötaja on ravikindlustuse seaduse alusel kasutanud hoolduslehte. Seega ei saa tööandja näiteks töösuhet üles öelda seetõttu, et isa taotleb isapuhkust või ema on võtnud lapsepuhkust.

Eelnõu § 3 punktiga 4 täiendatakse TLS § 92 lõiget 1 punktiga 7, mis sätestab, et erakorralisel ülesütlemisel pole mõjuv põhjus ka see, kui töötaja on taotlenud või kasutanud seoses hoolduskohustusega (vastavalt § 18¹ lõikele 1) paindlikke töötingimusi.

Eelnõu § 3 punktiga 5 muudetakse ja täiendatakse TLS § 92 lõiget 2, mis näeb ette õigusvastase ülesütlemise eelduse. Seni oli kõnealuse sättelega reguleeritud, et kui tööandja ütleb töölepingu üles raseda, alla kolmeaastast last kasvatava isiku või töötajate esindajaga tema volituste kehtivuse ajal või aasta pärast volituste lõppemist, eeldab seadus, et tööleping on üles

öeldud töölepingu ülesütlemise keeldu rikkudes. Eelnõuga on lisatud loetellu ka töötajad, kes on kasutanud isapuhkust, lapsepuhkust, puudega lapse vanema lapsepuhkust, tasustamata lapsepuhkust või täisealise sügava puudega isiku hooldamise puhkust või kui töötaja on ravikindlustuse seaduse alusel kasutanud hoolduslehte. Pööratud tõendamiskoormus kehtib, kui töötaja on nimetatud puhkust kasutanud või olnud hoolduslehel aasta jooksul enne töölepingu ülesütlemist. Eelnõu koostajad on pidanud aastast perioodi piisavaks ja mõistlikuks, et tagada töötajate kaitse.

Näiteks, kui tööandja ütleb töölepingu üles isaga, kes on viimase aasta jooksul olnud isapuhkusel, tuleb töölepingu ülesütlemise vaidlustamisel tööandjal tõendada, et ütles lepingu üles TLS-s sätestatud alusel ning see ei olnud seotud isapuhkuse kasutamisega.

Eelnõu § 3 punktiga 6 muudetakse TLS-i normitehnilist märkust, lisades viite ülevõetavale direktiivile.

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) normitehnilist märkust, lisades viite ülevõetavale direktiivile. VõrdKS § 11¹ lõige 1 sätestab osalise tööajaga töötava töötaja suhtes diskrimineerimiskeelu. VõrdKS § 23 kohaselt lahendab diskrimineerimisvaidlusi kohus või töövaidluskomisjon. Paragrahvi 24 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib isik nõuda diskrimineeriva käitumise lõpetamist ning varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.

Direktiivi artikkel 15 sätestab võrdõiguslikkuse küsimusega tegelevad asutused. Vastavalt VõrdKS § 15 lõikele 1 on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmist jälgiv ning muid seadusega talle pandud ülesandeid täitev sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt.

Eelnõu §-s 5 sätestatakse seaduse jõustumise tähtaeg. Direktiivi ülevõtmisega seonduvad täiendatavad või muudetavad sätted jõustuvad 2022. aasta 1. aprillil. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on hiljemalt 2022. aasta 2. augustil.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu viib Eesti õiguse kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2019/1158, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu (edaspidi direktiiv (EL) 2019/1158).

Samuti on eelnõu seotud Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga 94/33/EÜ noorte kaitse kohta töö⁷ (edaspidi direktiiv 94/33/EÜ).

Käesoleva seletuskirja lisaks on ka direktiivi vastavustabel.

6. Seaduse mõjud

⁷ Estikeelne tekst kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0033&qid=1453969307310&from=ET>

Töö- ja eraelu direktiivi kohaldamisel on kaks peamist sihtrühma: hoolduskohustusega töötajad ja tööandjad, kellele avaldub sotsiaalne mõju.

- **Sihtrühm:** hoolduskohustusega töötajad. Sotsiaalkindlustusameti 2019. aasta lõpu seisuga oli Eestis 83 000 peret, kus kasvab vähemalt üks alla 8-aastane laps. Sama aasta Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli selles vanuses lastega vanemate tööhõivemäär 76%, seejuures isadest oli hõivatud 94% ning emadest 60%. Kokku oli vähemalt ühe alla 8-aastase lapsega tööturul hõivatud lapsevanemaid kokku 129 000. Eesti sotsiaaluuringu 2019. aasta andmetel abistas või hooldas⁸ oma pereliiget vähemalt 20 tundi nädalas ligi 23 000 inimest (ligi 16 300 naist ja 6600 meest), kellest veidi alla 3000 (sh 2600 naist ja 400 meest) abistas/hooldas alla 18-aastast last ning ligi 19 800 (sh 13 600 naist ja 6200 meest) oma täiskasvanud pereliiget. Kirjeldatud hoolduskohustusega inimestest märkis uuringus oma staatuseks „täis- või osaaajaga töötav“ vaid 35% (ligi 8000 inimest, sh 5900 naist ja ligi 2100 meest). Haigekassa 2019. aasta andmete põhjal võttis hoolduslehte 120 823 inimest (37 639 meest ja 83 184 naist). Kui arvestada alla 8-aastaste lastega vanemate arvu ning suure hoolduskohustusega töötajate arvu, moodustab sihtrühm hinnanguliselt ca kümnendiku kogu Eesti elanikkonnast ning sihtrühma suurus võib hinnata keskmiseks. Aastaks 2022 ja sealt edasi Statistikaameti prognoosi kohaselt eelkooliealiste laste (ja seega ka lapsevanemate) arv ühiskonnas küll väheneb, samas aga suureneb vananeva rahvastiku tõttu täiskasvanud hooldusvajadusega inimeste arv, mistõttu jääb hoolduskohustusega inimeste osakaal kogurahvastikus lähitulevikus samaks või pigem suureneb.

Sotsiaalne mõju

Seaduseelnõu vastuvõtmisel tekib hoolduskohustusega töötajatel ja ametnikel võimalus taotleda tööandjalt või ametiasutuselt paindlikke töö- või teenistustingimusi. Paindlike töötingimuste all peetakse silmas võimalust kohandada oma töökorraldust, sealhulgas kasutada kaugtöövõimalusi ja paindlikku tööaja korraldust, või vähendada töötundide arvu ehk töötada osalise koormusega. Hoolduskohustusega töötajate õigusi kaitseb seejuures säte, et teenistusest ei tohi vabastada ametnikku, kelle töövõimet võib mõjutada hoolduskohustus seoses lähedase (k.a täiskasvanud isiku) hooldamisega.

Mõju ulatust võib siiski pidada väikeseks, sest kuigi paindlike töötingimuste võimaldamisel on oluline roll hoolduskohustusega inimeste töö- ja pereelu ühitamisele kaasa aitamisel, säilib tööandjal õigus paindlike töötingimuste võimaldamisest keelduda, kui see on põhjendatud. Samas on hoolduskohustusega isikute kirjeldamisel töösuhteid reguleerivates seadustes oluline roll tööandjate teadlikkuse suurendamisel hoolduskohustusega töötajate vajadustest ja hoolduskohustusega isikute õiguste kaitsel töölepingu ülesütlemise või teenistusest vabastamise vaidlustes.

Ka kehtiva seaduse kohaselt ei kvalifitseeru tööandja algatusel ülesütlemise mõjuva põhjusena oluliste perekondlike kohustuste täitmine. Nimetatud seadusesätte täiendamine olukordadega, kui töötaja on taotlenud või kasutanud isapuhkust, vanemapuhkust, lapsepuhkust, puudega lapse vanema lapsepuhkust, tasustamata lapsepuhkust või täisealise sügava puudega isiku

⁸ Uuringus arvestatakse nii neid abistatavaid ja hooldatavaid inimesi, kellega elatakse koos, kui ka neid, kellega koos ei elata. Direktiiv aga arvestab vaid ühises majapidamises elavaid hooldatavaid, mistõttu tuleb arvestada, et tegelik seaduseelnõu sihtrühm on mõnevõrra väiksem. Hoolduskoormusega isikuks arvestatakse siin 20 ja enam tundi nädalas oma pereliiget abistanud/hooldanud inimesi, kuivõrd 20 ja enam tundi nädalas loetakse juba suuremaks hoolduskoormuseks ning see kirjeldab paremini seaduseelnõu sihtrühma.

hooldamise puhkust või kui töötaja on ravikindlustuse seaduse alusel kasutanud hoolduslehte, aitab perekondlike kohustuste mõistet laiemalt ja selgemini sisustada, see aga annab hoolduskohustusega isikutele täiendava turvatunde ning õigusselguse tööturul.

Arvestades hoolduskohustusega isikute soolist profiili (vaid ca 29% 20 ja enam tundi oma lähedast hooldavatest inimestest on mehed) ja et nimetatud puhkuste (v.a isapuhkuse) kasutajate hulgas domineerivad naised, on seadusemuudatusel suurem mõju naiste töö- ja pereelu ühitamise võimalustele ja õiguste kaitsele.

Samas võib eeldada, et töötaja vallandamine perekondlike kohustuste täitmise tõttu on pigem harva juhtuv, mistõttu võib mõju sagedust hinnata väikeseks.

Kokkuvõttes on tegemist olulise mõjuga hoolduskohustusega isikute õiguste kaitsele tööturul.

- **Sihtrühm 2:** tööandjad, kelle juures töötab hoolduskohustusega töötajaid. Selle sihtrühma suurust ei ole andmete põhjal võimalik täpselt hinnata, aga arvestades et hoolduskohustusega töötajad moodustavad ca viiendiku kõigist hõivatud inimestest, võib mõjutatud ettevõtete rühma suurust hinnata keskmiseks. Vananeva rahvastiku kontekstis elanike hoolduskohustus tulevikus suureneb ning ka üha rohkem tööandjaid peab nende vajadustega arvestama.

Sotsiaalne mõju

Seadusemuudatusega kaasneb tööandjate teadlikkuse suurenemine hoolduskohustusega inimeste vajadustest. Seadusemuudatusega ei kaasne tööandjatele täiendavat kohustust peale kirjaliku põhjendamise kohustuse olukorras, kus hoolduskohustusega isik on taotlenud paindlikke töötingimusi ning tööandja keeldub paindliku töökorralduse võimaldamisest. Eeldatavasti tuleb tööandjatel selliseid olukordi siiski ette harva, mistõttu võib mõju ulatust ja esinemise sagedust hinnata väikeseks. Arvestades sihtrühma suurust, mõju ulatust ja sagedust, on sotsiaalne mõju tööandjatele kokkuvõttes siiski väheoluline.

Eelnõu § 3 punktis 1 sätestatud muudatusel, millega kaotatakse tööandja kohustus lubada tööle 13–14-aastaselt alaealist vaid kümne tööpäeva möödumisel alaealise registreerimisest TÕR-is, võib olla alljärgnev mõju.

- **Sihtrühm 1:** 13–14-aastaselt alaealised. Maksu- ja Tolliameti andmetel töötas 2019. aasta jooksul kokku ligikaudu 3500 13–14-aastast noort. Selles vanuses noorte töösuhetest moodustasid töölepingu alusel töötamised 77%. Kokku töötas kõigist 13–14-aastastest Eesti elanikest aasta jooksul 13%.

Sotsiaalne mõju

Praegusel juhul peavad tööandjad kümme tööpäeva enne 7–14-aastase tööleasumist tegema TÕR-i kande, kus märkuste lahtrisse on sisestatud alaealise seadusliku esindaja nõusolek, alaealise töötingimused (töö tegemise koht ja töökohustused) ja andmed koolikohustuslikkuse kohta. Kui pärast kümne tööpäeva möödumist pole inspektor ühendust võtnud ega keelduvat otsust teatavaks teinud, saab eeldada, et inspektor on nõusoleku andnud ja lapse võib tööle lubada. See erineb oluliselt täiskasvanud ja juba 15-aastaseks saanud töötajast, kelle võib registreerida kanda ka tööle asumise päeval.

Sotsiaalministeeriumi tehtud küsitlusest kooliealiste noorte seas selgus, et esimene töökogemus raha eest on noortel kõige sagedamini just 13–14-aastaselt⁹. Fookusgrupiintervjuul töid noored välja, et kooli kõrvalt töötamine on kasulik, kuna see aitab noorel saada aimu tööturul ees ootavast. Positiivsete aspektidena töötamise juures nimetati veel täiskasvanuks olemise kogemuse omandamist, raha teenimise võimalust, mis aitab õppida tundma raha väärtust ja harjutada rahaga ümber käimise oskust; enesedistsipliini ja iseseisvuse kasvatamist ning igavuse peletamist suvel. Samas kirjeldasid noored ka tööandjalt kuuldot, et tööle asumise protsess on ajakulukas ja keeruline ning see võib olla ka põhjuseks, miks noort mitte palgata.

Kümne tööpäeva nõude kaotamine 13–14-aastaste puhul vähendab tööandjate jaoks aja- ja ressursikulu alaealiste palkamisel ning motiveerib seeläbi neid senisest enam selles vanuses alaealisi tööle võtma. Noortele endile tähendab see suuremaid võimalusi tööturul osaleda ja varast töökogemust saada, mida noored ise peavad oluliseks täiskasvanuks saamise protsessis. Seetõttu on muudatusel positiivne mõju sihtrühma tööhõivele ja tööturule ligipääsule.

Muudatuste mõju ulatust sihtrühma jaoks võib pidada väikeseks, kuna töötamiseks nõusoleku taotlemise kohustuse kaotamine ei tekita sihtrühmas tarvidust kohanemisele suunatud tegevusteks. Kuna sihtrühma jaoks on töötamine üldiselt ebaregulaarne tegevus, on ka muudatuste mõju sagedus väike (töötatakse peamiselt suvekuudel ja lühemat perioodi).

Ebasoovitava mõju riskiks võib pidada ohtu, et tööandja võib palgata 13–14-aastase tööle, kus esineb töökeskkonna ohutegureid, kuid lähtudes Tööinspekttsiooni märgukirjade saatmise praktikast ja sihtkontrollide tulemustest, võib seda riski pidada siiski väikeseks. Alaealiste töötingimuste üle teeb Tööinspekttsioon jätkuvalt järelevalvet ning vabanenud ressursi, mis varem kulus registrikannete kontrollimisele ja märgukirjade saatmisele, saab Tööinspekttsioon edaspidi suunata alaealistega seotud tööohutuse ja töötervishoiu järelevalvesse. Samuti on töölepingu sõlmimiseks jätkuvalt vajalik alaealise tahteavaldus, mis on tehtud seadusliku esindaja eelneva nõusolekuga või mille on seaduslik esindaja hiljem heaks kiitnud. Arendatavasse tööelu infosüsteemi töökeskkonna iseteenindusse on tulevikus kavas luua teavitussüsteem, mis võimaldaks alaealistega seotud töökeskkonna ohuteguritest teavitada nii lapsevanemaid kui tööandjaid. Tööandjatele on kavas luua tööelu infosüsteemi riskianalüüsi moodul, mis aitaks teavitada tööandjaid alaealistega seotud töökeskkonna ohtudest nende valdkonnas.

Sihtrühma võib pidada väikeseks, kuna 13–14-aastased töötajad moodustavad vaid väikese osa kõigist Eesti elanikest. Kokkuvõttes on muudatuste sotsiaalne mõju sihtrühmale ebaoluline.

- **Sihtrühm 2:** tööandjad, kes palkavad 13–14-aastaseid alaealisi

Mõju majandusele

Lastele ja noortele on valmis tööd pakkuma aina rohkem tööandjaid. Kui 2018. aastal andis alla 15-aastastele noortele tööd 687 tööandjat, siis 2019. aastal oli selliseid ettevõtteid juba 839. Tegevusvaldkonniti oli enim lapsi tööl avaliku halduse ja hariduse tegevusalal, kus tegutsevad ka noortekeskused ning mille alla on registreeritud peamiselt malevlased. Enamasti tegelevad

⁹ Vt ka „Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas“
https://www.sm.ee/sites/default/files/analuus_alaealised_.pdf

lapsed ja noored kergemate haljastustöödega, heakorratöödega, abitöödega jne. Maakondlikult töötati enim Harjumaal, Pärnumaal ja Tartumaal¹⁰.

Analüüsist varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas on tööandjate ja õpilasmalevate esindajad välja toonud, et kümne tööpäeva nõue teeb laste ja noorte palkamisprotsessi keerulisemaks ja aeganõudvamaks ning kui noor muudab meelt või haigestub, võib uue noore leidmise tõttu menetlemise aeg pikeneda. Kuna aga malevaperiood on eelnevalt paika pandud ning uut noort asemele leida enam ajaliselt ei jõua, võib see tähendada, et malevas jääb mõni koht täitmata. Arvestades, et õpilasmalevas osalemine on noorte seas üha populaarsem ning suur osa noori, kes soovivad malevas osaleda, ei pääse malevasse, on kahetsusväärne, kui koht jääb täitmata värbamisprotsessi ajakulu tõttu. Tööinspektsiooni vaikiva nõusoleku ootamine valmistab probleeme ka tööandjatele, kes otsivad hooajalisi töölisi (nt põllumajandusettevõtted) ning vajavad töötajaid kiirelt.

Tööinspektsiooni hinnangul ei täida praktikas vähemalt 80% tööandjatest nõuetekohaselt kohustust esitada TÖR-i andmed kümne tööpäeva jooksul. Paljud tööandjad eiravad lisakohustust, mis tuleneb TLS § 8 lõikest 4, mille järgi peab tööandja noore kohta lisaandmed esitama. Samuti on probleemiks see, et noor registreeritakse tagasiulatuvalt – näiteks on noor juba kuu aega tagasi töötama asunud, kuid tööandja vormistab ta TÖR-is alles seoses palga maksmise kuuga. Tööinspektsiooni kümne tööpäeva nõude vältimiseks on tööandjad noore tööle vormistanud selliselt, et ta töötab VÕS-lepinguga või tasuta, kuigi tegelikult vastab töö töölepingulisele suhtele. 2018. aastal oli 13–15-aastaste puhul VÕS-lepingute osakaal 27%. Kui 13–14-aastaste palkamisel ei ole tööandjal vaja enam oodata kümne tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest TÖR-is, väheneb tööandjate jaoks taotlemisega kaasnev aja- ja ressursikulu ehk peamine mõju sihtrühma jaoks on halduskoormuse vähenemine. See võib omakorda motiveerida tööandjaid enam palkama selles vanuses alaealisi ning vormistama VÕS-lepingu asemel töölepingu. Kuivõrd VÕS-lepingu puhul ei ole töötajale tagatud piisav kaitse töökeskkonna ohutegurite eest, samuti ei ole määratud puhkeaega, oleks töölepingute laialdasem kasutamine noorte sihtrühma suuremat kaitset arvestades positiivne.

Kuna alaealised töötavad koolivälisel ajal ja ebaregulaarselt (peamiselt suvisel koolivaheajal), on muudatuse mõju ka tööandjatele pigem harv ehk mõju avaldamise sagedus on väike. Muudatusega ei kaasne tööandjate jaoks kohustusi ega kohanemisraskusi, nii et mõju ulatus on väike. Negatiivse iseloomuga mõjud sihtrühma jaoks puuduvad. Kokkuvõttes on muudatuse majanduslik mõju tööandjatele ebaoluline.

- **Sihtrühm 3: Tööinspektsioon**

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Tööinspektsiooni alaealistega seotud töökoormus kujub peamiselt suveperioodil ning toob sel perioodil asutusele täiendava koormuse, mida ei õnnestu alati vajaliku personaliga katta. Suvekuudel (juuni, juuli ja august) alanud alla 15-aastaste töötamised moodustavad kõikidest selles vanuses laste ja noorte töötamistest 90%. Muudatuse tulemusel väheneb Tööinspektsiooni töökoormus seoses alaealisega töölepingu sõlmimiseks esitatud dokumentide ülevaatamisega, kuna kaob vajadus läbi vaadata TÖR-i esitatud dokumentatsiooni 13–14-aastaste töölevõtmiseks.

10

13–14-aastaste noorte töötamised moodustavad aga registris kõikidest alla 15-aastaste töötamistest 92%. Alla 13-aastastel lastel on piiratud kokkupuude töömaailmaga, sest 7–12-aastastel on lubatud töötada vaid kultuuri, kunsti, spordi või reklaami alal 3 tundi päevas (15 tundi nädalas). Seega jääb Tööinspeksioonile vajadus läbi vaadata *ca* 300 noore dokumentatsioon 4300 asemel. Samas on Tööinspeksioonil edaspidi jätkuvalt ülesanne järelevalve käigus hinnata tööde sobivust alaealisele ning vabanenud ressursi saab Tööinspeksioon võimaluse korral suunata alaealiste töötamisega seotud järelevalvesse.

Muudatustega ei kaasne Tööinspeksiooni jaoks lisanduvaid tegevusi ehk mõju ulatus on väike. Muudatused mõjutavad vaid ühte riigiasutust ehk mõjutatav sihtrühm on väike. Negatiivse iseloomuga mõjud Tööinspeksioonile puuduvad. Kokkuvõttes on mõju Tööinspeksioonile ebaoluline.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamisega kaasnevad EMTA infosüsteemi TÖR arenduskulud 300 eurot, mis kaetakse Maksu- ja Tolliameti vahenditest.

Täiendavaid tulusid ja kulusid muudatustega teadaolevalt ei kaasne.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei kaasne vajadust muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2022. aasta 1. aprillil, välja arvatud § 3 punkt 1, mis jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu edastatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Lastekaitse Liidule, Eesti Noorteühenduste Liidule, Õiguskantsleri Kantsleile, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Tööinspeksioonile, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule.