

Töölepingu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt 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, avaliku teenistuse seaduses ja kohtute 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 tõendamiskoormus töölepingu ülesütlemise või teenistusest vabastamise vaidlustes.

Eelnõuga kaotatakse 13–14-aastase alaealisega töölepingu sõlmimisel 10 tööpäevane ooteaeg alaealise registreerimisest töötamise registris. 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 Ülekantamatu vanemapuhkuse rakendamiseks on loodud erisus – kaks nädalat direktiiviga ette nähtud puhkusest võib kolme aasta asemel rakendada viie aasta jooksul.

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 (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 (teenistusest lahkunud) ja sama osakonna õigusnõunik Ethel Bubõr (telefon 626 9738, Ethel.Bubor@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 (edaspidi ATS) 1. aprillil 2022. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 04.01.2021, 28).

Eelnõuga muudetakse kohtute seaduse (edaspidi KS) 1. aprillil 2022. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 28.01.2021, 4).

Eelnõuga muudetakse töölepingu seaduse (edaspidi TLS) 1. aprillil 2022. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 29.12.2020, 26).

Eelnõu § 1 punktiga 1, 7 ja 8 muudetakse TLS-i redaktsiooni RT I, 29.12.2020, 25.

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. Eestile avalduvaid mõjusid hinnati ülevõetava direktiivi läbirääkimiste käigus Euroopa Komisjoni poolt koostatud mõjuhinnangu alusel. Eesti seisukohad direktiivi eelnõule on leitavad eelnõude infosüsteemist, toimikust nr 17-1757/22².

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 memorandumi „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

² <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a25568fd-c0f0-4169-b73f-ff2d29f1432d>

eelnõu § 3 lõike 1 muudatus 13.05.2016 kooskõlastusringi Sotsiaalministeeriumi koostatud töölepingu seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses³.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik koosseisu häälteenamus, sest eelnõuga muudetakse kohtute seadust (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lg 2 p 14).

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 märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldajatel peab olema õigus küsida paindlikke töö- või teenistustingimusi osalise ja paindliku tööaja ning paindliku töötamiskoha näol. Siinkohal on oluline täpsustada, et õigus küsida paindlikke töötustingimusi ei tähenda, et tööandja või ametiasutus peab töötajale või teenistujale küsitud tingimusi ilmtingimata 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 tõendamiskohustuse 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.⁴

³Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f228b6b7-1cbb-4742-b6de-115e8c61b5de#c2qBk56G>

⁴ 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.

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.

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 tasustatud 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 viiest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse töölepingu seadust (TLS).

Eelnõu § 1 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, kui on möödunud kümme tööpäeva alaealise registreerimisest töötamise registris (edaspidi TÖR)⁵ ja tööinspektor ei ole nõusoleku andmisest keeldunud. Seni tuli tööandjal TLS § 8 lõikes 4 sätestatud andmed 7–14-aastase alaealise töötaja töötamise kohta TÖR-i lisada kümme tööpäeva enne alaealise tööle asumise kuupäeva (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

⁵ Vastavalt maksukorralduse seaduse §-s 25¹ sätestatule.

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.

13–14-aastase alaealise töölevõtmisel 10-tööpäevase ooteaja kohaldamisemise kohustus võib osutuda üheks takistuseks, kuna selle protsessiga kaasneb aja- ja ressursikulu. 2019. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt tehtud analüüsis⁶ 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.

Alates 2011. aastast on Tööinspeksioon suveperioodidel teinud alaealiste töötingimuste kontrollimiseks sihtkontrole. Aastatel, kui eraldi sihtkontrolli ei tehtud (nt 2016. a⁷), on suveperioodil valitud kontrollimiseks just need ettevõtted, kus alaealised tööl olid.

Viimase, 1. juunist kuni 31. augustini 2018 tehtud sihtkontrolli⁸ 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 soovitusi. 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 teadmatusega 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.

⁶ Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas,

https://www.sm.ee/sites/default/files/analuuus_alaealised_.pdf

⁷ https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/tookeskkond_2016.pdf

⁸

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

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 efektiivseim 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. Lastekaitseaduse § 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 töölepingut sõlmides lähtuda esmajoonel 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 § 1 punktiga 2 täiendatakse TLS-i §-ga 18¹, mis sätestab hoolduskohustusega töötaja töötingimused.

Lõikega 1 kohaldatakse direktiivi artiklit 9, mis sätestab paindliku töökorralduse, ning luuakse hoolduskohustusega töötajatele võimalus 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 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. Võimalust taotleda tööandjalt paindlikke töötingimusi võivad kasutada mõlemad lapsevanemad.

Õigus taotleda tööandjalt paindlikke töötingimusi ei tähenda ilmtingimata, et töötaja peaks esitama taotluse tööandjale. Nagu ka siiani, ei välista taotlemine olukorda, et jätkuvalt võivad töötajad ka paindlikult kokku leppida paindlikemates töövormides.

Sätte eesmärk on võimaldada hoolduskohustusega töötajal paremini ühitada töö- ja eraelu. Hoolduskohustuse tekkimise põhjused võivad olla erinevad, näiteks töötajale lähedase 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. Paindlike töötingimustena võib kokku leppida, et töötaja teeb ajutiselt kaugtööd kas tavapärasel või tavapärasest tööajast erinevatel aegadel, töötab osalise koormusega, töötab töö tegemise asukohas tavapärasest erinevatel aegadel vmt. 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, kel on hoolduskoormus.

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. Töötaja võib oma hoolduskohustust tõendada esitades hooldatava kohta puudetunnistuse, osalist- või puuduvat töövõimet tõendava dokumendi, ajutist töövõimetuslehetõendava dokumendi või muu dokumendi, mis tõendab lähedase hooldusvajadust. Töötajal pole kohustust oma hoolduskohustust tõendada, kuid sellisel juhul on tööandjal õigus ka keelduda paindlike töötingimuste keeldumisest. Arvestades, et tööandja ei pea isiku taotlust paindlikuks töötamiseks rahuldama, olenemata vajaduse põhistamisest, tuleks töösuhte pooltel saavutada mõlema poole parimaid huve arvestav kokkulepe.

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 kergest 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 tööaja korraldust (nt töötada tavapärasest tööajast erineval ajal), või vähendada töötundide arvu ehk töötada osalise koormusega.

Ka vastavalt SoVS § 11 lõike 1 punktile 3 peab tööandja naiste ja meeste võrdõiguslikkust edendades kujundama töötingimused sobivaks nii naistele kui ka meestele ning tõhustama töö- ja pereelu ühitamist, arvestades sealjuures töötajate vajadusi. Siinne eelnõu täpsustab nii TLS-is kui ka ATS-is olukordi, mil tööandja peaks pakkuma paindlikke töötingimusi oma töötajatele või ametnikele. Viidatud säte SoVS-is sätestab üldisema põhimõtte töö- ja pereelu ühitamiseks.

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. On mõistetav, et näiteks kaugtööd võib olla keeruline korraldada töötajale, kelle töö eeldab kohalolekut (silmast-silma klienditeenindust) või spetsiifiliste töövahendite kasutamist, mida töötajal kodus pole võimalik kasutada. Samuti võib osalise tööaja võimaldamine olla keeruline olukorras, kus tööandjal pole võimalik leida asendajat.

Paindlike töötingimuste raames on võimalik kasutada erinevaid lahendusi.

Kui paindlike töötingimuste kohaldamine ei ole võimalik, tuleb tööandjal keeldumist põhjendada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis hiljemalt 14 kalendripäeva jooksul taotluse saamisest. Põhjendusest peaks ilmnema, miks ei ole taotluse rahuldamine töökorraldusest tulenevalt võimalik. 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 § 1 punktiga 3 täiendatakse TLS § 63¹ lõikega 7. Tegu on tehnilist laadi muudatusega, millega sätestatakse ka puudega lapse vanema puhkuse ja hüvitise saamise puhul samasugune reegel nagu lapsepuhkuse puhul (TLS § 63 lõige 7, 01.04.2022 kehtiv regulatsioon). Seega pole puudega lapse lapsepuhkuse hüvitisele õigust isikul, kellele makstakse vanemahüvitist perehüvitiste seaduse alusel. Vanemal on õigus vanemahüvitisele, mille saamist tal on õigus peatada ja taasalustada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Lapse kolmeaastaseks saamiseni on vanemal õigus kasutada ka vanemapuhkust. Seda arvestades ei ole otstarbekas võimaldada vanemal samal perioodil saada teist liiki puhkusehüvitist ehk puudega lapse lapsepuhkuse hüvitist. Samas, kuna puudega lapse lapsepuhkuse õigus on emal või isal, võib teine vanem (kes pole vanemapuhkusel), kasutada oma õigust puudega lapse lapsepuhkuseks. Selline olukord võib tekkida, kui peres on mitu last - näiteks on üks laps alla kolmeaastane ning vanem laps on puudega, mistõttu võib tekkida vajadus ühel vanemal kasutada vanema lapse eest puudega lapse lapsepuhkust (rehabilitatsiooniteenusel käimiseks) ning teisel vanemal samal ajal hoolitseda väiksema lapse eest.

Eelnõu § 1 punktiga 4 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 ütlema 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 § 1 punktiga 5 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 § 1 punktiga 6 muudetakse ja täiendatakse TLS § 92 lõiget 2, mis näeb ette õigusvastase ülesütlemise eelduse. Seni oli kõnealuse sättega 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, lapsendajapuhkust, 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 § 1 punktiga 7 muudetakse TLS § 139⁴. Tegu on 01.04.2022 jõustuva lapsepuhkuse regulatsiooni üleminekusättega. Säte tunnistatakse senisel kujul kehtetuks ning kõikidele alla 14-aastaste laste vanematele võimaldatakse lapsepuhkust uue, alates 01.04.2022 jõustuva regulatsiooni alusel. Muudatusega reguleeritakse lapsepuhkuse üleminek nende tööandjate suhtes, kelle töötaja kasutas vahetult enne 01.04.2022 lapsepuhkust. Kehtiva TLS-i (§ 63) alusel on emal või isal (ehk ühel vanemal) õigus saada igal kalendriaastal tasustatud lapsepuhkust 3 tööpäeva, kui tal on üks või kaks alla 14-aastast last, ja kuus tööpäeva, kui tal on vähemalt kolm alla 14-aastast last või vähemalt üks alla 3-aastane laps. Lapsepuhkuse päevade eest tasustatakse töötasu alammäära tööpäevatasu (2021. aastal 27,70 €). TLS § 66 lõigetele 2, 4 ja 5 (enne 01.04.2022 kehtiva regulatsiooni alusel) esitab tööandja SKA-le taotluse puhkusetasu hüvitamiseks hiljemalt kolme kuu jooksul arvates isiku puhkuse kasutamise kuust. Seega, näiteks kui lapsevanem kasutas lapsepuhkust 21.03-23.03.2022 ning tööandja pole enne 01.04.2022 taotlenud SKA-st lapsepuhkuse tasu kompensatsiooni, on tal õigus seda teha veel kolme kuu jooksul pärast töötaja lapsepuhkusel olekut. Pärast 01.04.2022 on kõikidel lapsevanematel õigus lapsepuhkusele vastavalt jõustunud regulatsioonile.

Seni oli seaduses ette nähtud üleminekusäte, mille kohaselt vanematel, kelle laps on sündinud pärast 01.04.2019, on õigus nendele lapsepuhkuse päevadele, mida tal oli õigus kasutada kuni 31.03.2022 kehtinud redaktsiooni alusel. Alates 01.04.2022 on õigus lapsepuhkusele vastavalt uuele regulatsioonile, mille kohaselt on mõlemal vanemal õigus 10 tööpäeva pikkusele lapsepuhkusele. Enne 01.04.2022 kasutamata lapsepuhkuse päevi üle ei kanta.

Vanematel, kelle laps on sündinud enne 01.04.2019, on õigus lapsepuhkuse päevadele vaid kuni 31.03.2022 kehtinud redaktsiooni alusel. Kui peres on enne 01.04.2019 näiteks kaks last ning pärast 01.04.2019 sünnib perre uus laps, arvestatakse esimeste laste puhul lapsepuhkust vana redaktsiooni alusel ning viimasena (pärast 01.04.2019) sündinud lapse puhul uut regulatsiooni. Näiteks kui peres oli enne 01.04.2019 viie- ja kümneaastane laps ning pärast 01.04.2019 sünnib perre uus laps, võetakse puhkuseõiguse arvestamisel arvesse ka pärast 01.04.2019 sündinud laps.

Siinse muudatustega tühistame sellisel kujul üleminekusätte ning seega alates 01.04.2022 hakkaks kehtima uus skeem kõigile alla 14-aastaste laste vanematele. Põhjus muutmiseks on järgmine:

- Kaks erinevat lapsepuhkuse skeemi tähendaks paljudele lapsevanematele, et ühes peres elavate laste eest kehtiks 2 erinevat lapsepuhkuse skeemi (olukorras, kus peres oleks enne ja pärast 01.04.2019 sündinud lapsi). See tähendab, et vanemad peaksid teadlikud olema ja arvestama kahe erineva süsteemiga. Lisaks käiks lapsepuhkuse taotlemine vastavalt süsteemile erinevalt, mis suurendaks puhkuse taotlemisel vanemate koormust.
- Ka tööandjad peaksid olema teadlikud millist lapsepuhkuse skeemi võimaldada lapsevanemale (sõltuvalt lapse vanusest), mis on nende jaoks haldus- ja administratiivkoormuseks. Samuti tähendaks see, et tööandjad peaksid veel 10 aastat SKA-lt lapsepuhkuse kompensatsiooni taotlema (vana skeemi alusel). Uue skeemi alusel teeks väljamakse SKA otse lapsevanemale.
- Kehtestatud üleminekusäte tähendaks kahe erineva süsteemi ülalhoidmist SKA-le ligikaudu 10 aastat (kuna vahetult enne 01.04.2019 sündinud lapsed saavad 14-aastaseks 2033. aastal).

Üleminekusätte muutmise positiivne külg on see, et kõikidel osapooltel (nii lapsevanematel kui ka tööandjatel) oleks lihtsam mõista, kuidas ja milliste päevade lõikes võimaldada lapsepuhkust mõlemale vanemale. Samuti ei pea tööandja ja riik sellisel juhul pidama üleval kahte paralleelset süsteemi.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse TLS-i §-ga 139⁶. Tegu on eelnõu § 1 punkti 1 üleminekusättega. Säte näeb ette, et kui tööandja kannab 13-14-aastase alaealisega töölepingu sõlmimisel nõutud andmed töötamise registrisse lühema perioodi jooksul, kui 10 tööpäeva enne seaduse jõustumist, võib seaduse jõustumisel alaealine tööle asuda. Tööinspektoril on õigus nõusoleku andmisest keelduda andmete TÖRi kandmise päevast kuni seaduse jõustumiseni. Seega, näiteks kui 14-aastane noor soovib tööle minna 7 päeva enne sätte jõustumist, saab ta tööd alustada alates seaduse jõustumise päevast (hoolimata sellest, et 10 tööpäeva pole möödunud), kui tööinspektor ei ole selle aja jooksul alaealise töötamiseks nõusoleku andmisest keeldunud. Kui aga eelnimetatud 7 päeva jooksul tööinspektor ei anna nõusolekut alaealise tööle asumiseks, on temaga sõlmitud tööleping TLS § 8 lõike 8 kohaselt tühine. Kui aga noor on soovinud alustada tööd 10 tööpäeva enne sätte jõustumist, tuleb oodata 10-tööpäevase ooteaja möödumiseni.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse TLS-i normitehnilist märkust, lisades viite ülevõetavale direktiivile.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse avaliku teenistuse seadust.

Eelnõu § 2 punktiga 1 täiendatakse ATS-i §-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 isikut. Võimalust taotleda ametiasutuselt paindlikke teenistustingimusi võivad kasutada mõlemad lapsevanemad.

Õigus taotleda ametiasutuselt paindlikke teenistustingimusi ei tähenda, et teenistuja peaks esitama kirjaliku taotluse ametiasutusele. Nagu ka siiani, ei välista taotlemine olukorda, et teenistujad võivad jätkuvalt paindlikemates töövormides ka kokku leppida.

Sätte eesmärk on võimaldada hoolduskohustusega ametnikul paremini ühitada töö- ja eraelu ning taotleda paindlikke teenistustingimusi, kui teenistuskohustused seda võimaldavad. Hoolduskohustuse tekkimise põhjused võivad olla erinevad, näiteks hooldatava lähedase 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. Paindlike teenistustingimustena võib kokku leppida, et ametnik teeb ajutiselt kaugtööd kas tavapärasel või tavapärasest tööajast erinevatel aegadel, töötab osalise koormusega, töötab töö tegemise asukohas tavapärasest erinevatel aegadel vmt. 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 lähedast isikut, kes vajab abi tõsise terviseprobleemi tõttu.

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. Ametnik võib oma hoolduskohustust tõendada esitades hooldatava kohta puudetunnistuse, osalist- või puuduvat töövõimet tõendava dokumendi, ajutist töövõimetuslehetõendava dokumendi või muu dokumendi, mis tõendab lähedase hooldusvajadust. Teenistujal pole kohustust oma hoolduskohustust tõendada, kuid sellisel juhul on ametiasutusel õigus ka keelduda paindlike töötingimuste keeldumisest. Arvestades, et ametiasutus ei pea isiku taotlust paindlikuks töötamiseks rahuldama, olenemata vajaduse põhjustamisest, tuleks teenistussuhte pooltel saavutada mõlema poole parimaid huve arvestav kokkulepe.

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 kergest 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 teenistushuveidega.

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. Põhjendusest peaks ilmnema, miks ei ole taotluse rahuldamine töökorraldusest tulenevalt võimalik. Näiteks võib avaliku sektori erinevatel ametiasutustel olla ametikohti, kus kaugtöö võimaldamine pole võimalik. Sellisteks ametiteks võivad olla tööinspektor, keskkonnainspektor jt.

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 § 2 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. Seega, isapuhkuse, vanemapuhkuse, lapsendajapuhkuse, 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 riigisisises 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 § 2 punktiga 3 täiendatakse ATS-i normitehnilise märkusega, milles viidatakse ülevõetavale direktiivile.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse kohtute seaduse § 37¹ lõiget 2. Praegusel juhul on kohtunikel sama lõike alusel võimalik taotleda kohtu esimehelt põhjustel, mis ei ole toodud välja lõikes 1, luba töötada osalise tööajaga kuni üheks aastaks. KS kommentaaride järgi on osalise koormusega töötamise võimaldamine nii kohtuniku kui kohtusüsteemi seisukohast mõistlik, sest võimaldab paindlikumaid lahendusi kui töö täiskoormusega või täielik töölt eemalolek – niisugune lahendus sobib nt väikeste laste vanematele, samuti tervisega kimpusolevatele kohtunikele⁹. Eelnevast võib järeldada, et sätte rakendusala laieneb ka näiteks kohtunikele, kellel tuleb hooldada raske puudega lähedast. Kuna aga KS kehtiv versioon võimaldab kohtu esimehel lubada kohtunikul töötada osalise töökoormusega kuni üks aasta, lisasime täienduse, mille järgi võib sellist luba asjaoludest sõltuvalt jooksvalt ühe aasta kaupa pikendada – ehk siis, aasta täitumisel vaadatakse olukord üle ning vajadusel saab kohtunik osalise tööajaga töötamist jätkata.

Lisaks näeb KS § 37¹ lg 1 eraldi ette kindlas kõneviisis juhud, mil kohtu esimees võimaldab kohtunikul osalise töökoormusega töötada. Need olukorrad on seoses alla kolmeaastase lapse kasvatamise vajadusega ja osalise töövõimega.

Tulenevalt kohtunike töökorralduse eripäradest, mis on sätestatud ka kohtute seadusega, pole vajadust teisi direktiivis toodud erisusi (paindlik töökorraldus, kaugtöö võimalus, pööratud tõendamiskohustus ülesütlemisel jmt) eelnõus sätestada. Vastavalt KS § 6 lõikele 1 korraldab kohtunik oma tööaja iseseisvalt. Ainus tingimus on, et kohtunik peab oma kohustused täitma mõistliku aja jooksul, arvestades seaduses ettenähtud menetlustähtaegu ning sama paragrahvi lõikes 2 toodud istungite pidamise kellaaegu. Seega, kuna kohtunik ei käi tööl, vaid peab lahendama talle tööjaotusplaaniga määratud kohtuasju¹⁰, on kohtunikul enda tööaja ja -korralduse määramise osas üldiselt enesekorraldusõigus.

Pööratud tõendamiskohustuse puhul tuleb arvestada, et vastavalt PS § 147 lõikele 2 saab kohtuniku ametist tagandada ainult kohtuotsuse alusel – see on põhiseaduses expressis verbis antud immunitet ja konstitutsiooniline kaitse kohtunike sõltumatuse tagamiseks. KS § 88 lg 1 p 4 järgi on kohtuniku ametist tagandamine kõige raskem distsiplinaarkaristus – kohtunik peab olema toime pannud kas kuriteo, õigusrikkumise või teo, mis on raskelt kahjustanud kohtunikuameti nõudeid. Kuriteo puhul toimub tagandamine automaatselt, muu õigusrikkumine võib tuua kaasa distsiplinaarmenetluse. Õigusrikkumine võib seisneda ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või olla kohtuniku mõni muu vääritud tegu – iga tegu tuleb siin vaadata ja hinnata eraldi¹¹. Senise praktika järgi on kohtunike distsiplinaarkollegium ametikohustuste täitmata jätmiseks või mittekohaseks täitmiseks pidanud näiteks seda, et kohtunik rikkus mõistliku aja nõuet, eiras kriminaalmenetluse reegleid,

⁹ Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne, 2018, § 37¹ p 1.2 (I.Pilving).

¹⁰ Samas, § 6 p 2 (E.Kergandberg).

¹¹ Samas, § 3 p-d 21 – 23 (R. Maruste).

ei ilmunud pärast puhkust tööle jmt¹². Kohtunike distsiplinaarmenetlusi viib läbi distsiplinaarkolleeegium, kes tegutseb Riigikohtu juures. Distsiplinaarkolleeegiumi istung on kohtuistung ja selle tulemuseks on kohtuotsus¹³, sh tuleb distsiplinaarmenetluse käigus järgida KrMS 10. ptk 2. jaos sätestatud kohtuliku arutamise üldpõhimõtteid. Need on põhjendused, miks meie hinnangul pole direktiivi ülevõtmiseks vajalik teha täiendavaid muudatusi.

Eelnõu §-ga 4 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 5 täiendatakse võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) normitehnilist märkust, lisades viite ülevõetavale direktiivile. VõrdKS § 11¹ lõige 1 sätestab osalise töötajaga 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.

¹² Samas, § 88 p-d 11-12 (U.Lõhmus).

¹³ Samas, § 3 p 24 (R.Maruste).

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 6 sätestatakse seaduse jõustumise tähtaeg. Direktiivi ülevõtmisega seonduvad täiendatavad või muudetavad sätted jõustuvad 2022. aasta 1. aprillil. Ülejäänud sätted jõustuvad üldises korras. 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 töö¹⁴ (edaspidi direktiiv 94/33/EÜ).

Käesoleva seletuskirja lisaks on ka direktiivi vastavustabel (lisa 1).

6. Seaduse mõjud

Töö- ja eraelu direktiivi kohaldamisel on kaks peamist sihtrühma: hoolduskohustusega töötajad ja teenistujad ning tööandjad ja ametiasutused, 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 hooldas¹⁵ 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 osajaga 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 suurust võib hinnata keskmiseks. Aastaks 2022 ja sealt edasi Statistikaameti prognoosi kohaselt

¹⁴ Eestikeelne tekst kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0033&qid=1453969307310&from=ET>

¹⁵ 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.

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 ülesütleamise või teenistusest vabastamise vaidlustes.

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

Samas võib eeldada, et töötaja vallandamine perekondlike kohustuste täitmise tõttu on pigem harva juhtuv, mistõttu võib mõju sagedust hinnata väikeseks. Halduskoormuse osas töötajatele täiendavaid kohustusi ei tule ning see ei muutu võrreldes kehtiva seadusega.

Kokkuvõttes on tegemist olulise mõjuga hoolduskohustusega isikute õiguste kaitsel tööturul.

- **Sihtrühm 2:** tööandjad, kelle juures töötab hoolduskohustusega töötajaid. Selle sihtrühma suurus ei ole andmete põhjal võimalik täpselt hinnata, aga arvestades et hoolduskohustusega töötajad moodustavad ca viiendiku kõigist hõivatud inimestest, võib mõjutatud ettevõtete rühma suurus 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. Kokkuvõttes seadusemuudatusega halduskoormus ettevõtetele ja avaliku sektorile ei muutu. Arvestades sihtrühma suurust, mõju ulatust ja sagedust, on sotsiaalne mõju tööandjatele kokkuvõttes siiski väheoluline.

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

- **Sihtrühm 1:** 13–14-aastased 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 kõigest 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-aastaselt¹⁶. 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 kuulnud, 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).

¹⁶ Vt ka „Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas“
https://www.sm.ee/sites/default/files/analuus_alaealised_.pdf

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 lapsed ja noored kergemate haljastustöödega, heakorratöödega, abitöödega jne. Maakondlikult töötati enim Harjumaal, Pärnumaal ja Tartumaal¹⁷.

Analüüsist varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas on tööandjate ja õpilasmalevate esindajad välja toonud, et kümne tööpäeva pikkuse ooteaja 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. Tööinspekttsiooni vaikiva nõusoleku ootamine valmistab probleeme ka tööandjatele, kes otsivad hooajalisi töölisi (nt põllumajandusettevõtted) ning vajavad töötajaid kiirelt.

Tööinspekttsiooni 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. Tööinspekttsiooni kümne tööpäeva nõude vältimiseks on tööandjad noore tööle vormistanud selliselt, et ta töötab võlaõigusliku lepingu (edaspidi VÕS-leping) alusel või tasuta, kuigi tegelikult vastab töötamine töölepingulisele suhtele. 2018. aastal oli 13–15-

¹⁷

https://www.ti.ee/sites/default/files/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Uuringud_ja_uelevaated/TOOKESKOND_A4_2020_eestikeeles.pdf

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:** Tööinspeksioon

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Tööinspeksiooni alaealistega seotud töökoormus kuhjub 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 Tööinspeksiooni töökoormus seoses alaealisega töölepingu sõlmimiseks esitatud dokumentide ülevaatamisega, kuna kaob vajadus läbi vaadata TÖR-i esitatud dokumentatsiooni 13–14-aastaste töölevõtmiseks.

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.

Eelnõu § 1 punktil 7, millega tunnistatakse kehtetuks 01.04.2022 jõustuva lapsepuhkuse regulatsiooni üleminekusäte TLS § 139⁴, on alljärgnev mõju.

Sihtrühm 1: kuni 14-aastaste lastega töötavad lapsevanemad ja nende tööandjad

Sotsiaalne mõju

Kehtiva TLS-i (§ 63) alusel on emal või isal (ehk ühel vanemal) õigus saada igal kalendriaastal tasustatud lapsepuhkust 3 tööpäeva, kui tal on üks või kaks alla 14-aastast last, ja kuus tööpäeva, kui tal on vähemalt kolm alla 14-aastast last või vähemalt üks alla 3-aastane laps. Lapsepuhkuse

päevade eest tasustatakse töötasu alammäära tööpäevatasu (2021. aastal 27,70 €). Lapsepuhkuse taotlemiseks tuleb lapsevanemal teha tööandjale avaldus lapsepuhkuse päevade kasutamiseks. Kui tööandja on rahuldanud avalduse ning lapsevanem puhkust kasutanud, maksab tööandja lapsepuhkuse päevade eest töötajale. Pärast seda saab tööandja kolme kuu jooksul taotleda lapsepuhkuse päevade tasu kompensatsiooni SKA-lt.

Alates 01.04.2022 hakkab kehtima regulatsioon, mille puhul mõlemale töises suhtes vanemale tekib võimalus kasutada 10 tööpäeva (mõlema vanema peale kokku 20 tööpäeva) tasustatud lapsepuhkust iga alla 14-aastase lapse kohta kuni lapse 14-aastaseks saamiseni (1.04.2022 jõustuv TLS-i redaktsioon, § 63). Siinkohal on oluline silmas pidada, et 10 tööpäeva pole iga aasta kohta, vaid alates vanemahüvitise lõpust kuni lapse 14-aastaseks saamiseni. Lapsepuhkuse eest makstakse edaspidi hüvitist, mille suurus on 50% perehüvitiste seaduse (edaspidi PHS) alusel arvutatud vanemahüvitisest. Kehtiva regulatsiooni kohaselt aeguvad kasutamata lapsepuhkuse päevad iga kalendriaasta lõppedes. Alates 01.04.2022 saavad vanemad 10-tööpäeva pikkust lapsepuhkust kasutada paindlikult ja lapsepuhkuse päevad aeguvad alles lapse 14-aastaseks saamisel. Lapsepuhkuse taotlemiseks tuleb lapsevanemal minna SKA iseteenindusse (kus ta näeb kasutamata lapsepuhkuse päevade arvu) ja märkida periood, mil soovib lapsepuhkust kasutada, SKA infosüsteemist saadetakse info tööandjale (periood, mil töötaja soovib kasutada lapsepuhkust), ning kui tööandja ei reageeri teatud aja jooksul, loetakse see nõusolekuks. SKA maksab lapsepuhkuse hüvitise otse lapsevanemale.

01.04.2022 jõustuva lapsepuhkuse regulatsiooni üleminekusäte TLS § 139⁴ kehtetuks tunnistamine võimaldab alates 01.04.2022 lapsepuhkuse päevi 10 tööpäeva ulatuses saada kõigil töises suhtes lapsevanematel, kellel on kuni 14-aastaseid lapsi. Prognoosi kohaselt on selliseid lapsevanemaid aastal 2022 ca 160 000. See tähendab, et suureneb oluliselt nende lapsevanemate ring, kes saavad 2022. aastal oma nooremate kui 14-aastaste laste eest lapsepuhkuse päevi paremini tasustatuna ja paindlikumalt planeerida, mistõttu paranevad nende töötajate võimalused töö- ja eraelu ühitada. Kõikidest tööturul hõivatutest moodustavad need lapsevanemad ca veerandi, mistõttu võib nii nende lapsevanemate kui tööandjate sihtrühma suurust hinnata keskmiseks. Mõju sagedus on siiski väike, sest lapsevanemad planeerivad puhkusepäevi mitme aasta peale, olenevalt lapse vanusest ning 10 tööpäeva hajuvad mitme aasta lõikes. Paljudele nendele lapsevanematele ja nende tööandjatele tähendab üleminekusäte kehtetuks tunnistamine skeemi lihtsamaks muutumist, sest ühe pere lastele ei kehti erinevad puhkuseskeemid. Ka tööandjatel on üleminekusäte tühistamisel lihtsam mõista, kuidas ja milliste päevade lõikes võimaldada lapsepuhkust mõlemale vanemale. Lapsevanemate ja nende tööandjate jaoks on mõju ulatus väike, sest puudub tarvidus lapsepuhkuse regulatsiooni üleminekusäte tühistamisega kohanemisele suunatud tegevusteks.

Kokkvvõttes on sotsiaalne mõju lapsevanematele ja nende tööandjatele ebaoluline, kuna muudatus ei oma ebasoodsat tagasiulatuvat mõju.

- **Sihtrühm 2:** Sotsiaalkindlustusamet

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sotsiaalkindlustusamet pooldab üleminekusäte muutmist, kuna kehtestatud üleminekusäte tähendaks kahe erineva süsteemi ülal hoidmist SKA-le ligikaudu 10 aastat kuni enne 01.04.2019 sündinud lapsed saavad 14-aastaseks. Uue skeemi järgi hakatakse lapsepuhkuse hüvitist määrama SKA iseteeninduses, kuid vana lapsepuhkuse skeemi alusel on SKA teinud tööandjale makseid käsitsi menetluse alusel. SKA on hinnanud, et ühe isiku puhkuse menetlus

vana skeemi alusel võtab keskmiselt 7 minutit ja aastas on keskmiselt 50 000 lapsepuhkuse menetlust.

Seega väheneb üleminekusätte tühistamisega oluliselt SKA lapsepuhkuse skeemi halduskoormus, samas ei pea oma tööd erinevate skeemide ülal-hoidmiseks kohaldama. Seetõttu võib mõju ulatust hinnata keskmiseks. Muudatus mõjutab vaid ühte riigiasutust ehk mõjutatav sihtrühm on väike. Negatiivse iseloomuga mõjud Sotsiaalkindlustusametile puuduvad. Kokkuvõttes on mõju Sotsiaalkindlustusametile 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, mis puudutavad töö- ja eraelu direktiivi kohaldamist, teadaolevalt ei kaasne.

Lapsepuhkuse üleminekusätte tühistamise täiendav kulu langeb peamiselt 2022. aastale, kui lapsepuhkusepäevi uue korra alusel hakkavad saama kõik lapsevanemad (sh 13-aastaste lastega vanemad, kes saaks ette nähtud päevi kasutada 1-aasta jooksul). Samas võib eeldada, et vanemate lastega vanemad võtavad ettenähtud päevad välja väiksemaks mahus kui nooremate lastega lapsevanemad, kellel on suurem hoolduskoormus ning neil on võimalik lapsepuhkusepäevi kasutada pikema perioodi vältel. Üleminekusätte alusel oleks uue lapsepuhkuse skeemi järgi hüvitise saajaid lisandunud aasta-aastalt järk-järgult ning vastavalt suurenenud ka riigieelarve kulu, seetõttu on ka riigi täiendav kulu üleminekusätte tühistamisel ajas vähenev.

Riigieelarve täiendav arvestuslik kulu lapsepuhkusepäevade üleminekusätte tühistamisel on 2022. aastal 2 miljonit eurot, 2023. aastal 1,5 miljonit eurot ja 2024. aastal 900 tuhat eurot. Lisanduvate kuludega ei ole 2021-2024. a riigi eelarvestrateegias arvestatud ning lisavajadus vaadatakse üle 2022-2025. a eelarvestrateegia koostamise käigus.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei kaasne vajadust muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2022. aasta 1. aprillil, välja arvatud § 1 punkt 1 ja punktid 7 ja 8, mis jõustuvad üldises korras.

Eelnõu sätted, mis on seotud direktiivi ülevõtmisega, jõustuvad 1. aprillil 2022. a. Nimetatud kuupäev on seotud vanemapuhkuste süsteemi muudatuste jõustumisega. Samuti jätab selline jõustumisaeg piisavalt ajavaru, et teavitada tööandjaid eelnõuga seotud muudatustest.

Sätted, mis jõustuvad üldises korras on direktiivi välised sätted ning vajavad kohest jõustumist. § 1 punkt 1 säte eeldab küll väikest muudatust Maksu- ja Tolliameti (EMTA) infosüsteemis, kuid EMTA hinnangul on see töö teostatav lühikese ajaga ning ajavaru seetõttu selle töö teostamine ei eelda. Kuna alaealised töötavad eelkõige suvel ja hooajalistel töödel, on

muudatuse jõustumine vajalik enne suve, et 13-14-aastasi tööle värbavad tööandjad oleksid motiveeritud sõlmima pigem töölepingu kui VÕS-lepingu noortega. Samuti aitab muudatus Tööinspektsiooni ressursi jagada.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [20-1220/01](#) ja arvamuse avaldamiseks Lastekaitse Liidule, Eesti Noorteühenduste Liidule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Tööinspektsioonile, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule. Esitatud märkustele ja ettepanekutele on antud selgitused seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis (lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 22. märtsil 2021. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik