

Töölepingu seaduse § 10 täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse töölepingu seadust (edaspidi TLS), andes tööandjale võimaluse sõlmida järjestikkuseid lühiajalisi töölepinguid. Muudatuse kohaselt on tööandjal võimalik töötajaga kuuekuulise perioodi jooksul sõlmida kuni 10-kalendripäevaseid tähtajalisi töölepinguid piiramatult.

Muudatuste eesmärk on tuua rohkem paindlikkust töösuhetesse ning suunata tööandjaid kasutama töövõtu- ja käsunduslepingute asemel lühiajalisi töölepinguid, mis tagavad töötajale suurema kaitse. Kehtiv õigus võimaldab tähtajalist töölepingut sõlmida maksimaalselt kaks korda või pikendada ühe korra. Piirava regulatsiooni tõttu võivad tööandjad sõlmida töölepingu asemel muu võlaõigusliku lepingu (nt käsundus- või töövõtulepingu). Muu võlaõigusliku lepingu sõlmimisel jääb töötaja ilma tööõiguslikust kaitsest (nt ei kohaldata töötaja piiranguid, töötasu alammäära, ülesütlemise kaitse reegleid, tööohutuse nõudeid).

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakonna nõunik Liis Tõnismaa (liis.tonismaa@sm.ee; 626 9805), töösuhete juht Seili Suder (seili.suder@sm.ee; 626 9191) ja analüüsi ja statistika osakonna analüütik Liina Kaldmäe (liina.kaldmäe@sm.ee; 626 9726).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ethel Bubõr (ethel.bubor@sm.ee; 626 9738).

Eelnõu materjalid keeleteoimetatakse pärast esimest kooskõlastusringi.

1.3. Märkused

Käesolevas eelnõus lahendamisele kuuluvaid probleeme on analüüsitud Sotsiaalministeeriumi koostatud töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse väljatöötamiskavatsuses¹. Nimetatud väljatöötamiskavatsuses kirjeldatakse muuhulgas tähtajaliste töölepingute sõlmimisega seotud probleeme, tehakse ettepanekud tähtajaliste töölepingute sõlmimise lihtsustamiseks ning hinnatakse muudatustega kaasnevaid võimalikke mõjusid. Väljatöötamiskavatsus läbis kooskõlastusringi 07.09.2018.a. Väljatöötamiskavatsuses välja pakutud muudatused ei leidnud tööturu osapoolte toetust, mistõttu otsustati sellel hetkel nende ettepanekutega mitte edasi liikuda. Samas on lühiajaliste tähtajaliste töölepingute sõlmimisega seotud probleemid endiselt aktuaalsed, mistõttu on Sotsiaalministeerium eelnõus välja pakkunud uue võimaliku lahenduse järjestikuste tähtajaliste töölepingute sõlmimiseks.

Eelnõu on seotud Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna valitsuse moodustamise kokkuleppe ja valitsusliidu koostöölepinguga aastateks 2021 - 2023², mille kohaselt jätkatakse koostöös tööturu osapooltega uute kaasaegsete töövormide ja -suhete regulatsiooni loomist.

¹ EIS-i toimik: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/021ab3f8-caf9-4bc8-aeb4-77b3d904cdd4>

² Koalitsioonilepe kättesaadav:

Tähtajalisi töösuhteid reguleerib Euroopa Liidu Nõukogu 22. juuni 1999. a direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (edaspidi direktiiv 1999/70/EÜ)³. Eelnõuga tehtavad muudatused arvestavad nimetatud direktiivi regulatsiooniga.

Eelnõuga muudetakse TLS-i 01.04.2022. a jõustuvat redaktsiooni (RT I, 28.05.2021, 20).

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on anda tööandjatele võimalus sõlmida töötajatega lühiajalisi tähtajalisi töölepinguid. Lisaks võimaldab muudatus töötajatel senisest paindlikumalt lühiajaliselt töötada, tagades neile töölepingu seadusest tuleneva kaitse.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb ühest muudatusest.

Eelnõu täiendab TLS §-i 10 lõikega 1¹, mille kohaselt võib tähtajalisi töölepinguid kestusega kuni 10 kalendripäeva sõlmida kuue kuu jooksul piiramatult. Kui pärast kuuekuulise perioodi lõppu sõlmivad töötaja ja tööandja järgneva kuue kuu jooksul uue tähtajalise töölepingu, loetakse see tööleping tähtajatuks.

Tähtajalised töölepingud pakuvad paindlikkust nii tööandjatele kui töötajatele. Tähtajaliste töölepingute sõlmimisega on tööandjatel võimalik vastata muudatustele töökoormuses, asendada ajutiselt eemalolevaid töötajaid või võtta töötajaid tööle projektipõhiselt. Töötaja seisukohalt peetakse tähtajalist töösuhet sageli pigem negatiivseks, kuivõrd püsiva töö puudumisel on töötajad sunnitud töötama tähtajalise töölepingu alusel. Siiski võib teatud juhtudel ajutine töötamine olla töötaja isiklik otsus.⁴ Mõned töötajad eelistavad ajutiselt töötada muude kohustuste (nt õppimine, omaste hooldamine) kõrvalt. Lisaks võib töötaja tähtajalise töösuhte kasuks otsustada selleks, et siseneda või naasta tööturule, kui ei ole kindel, mis tööd teha soovitakse või soovitakse proovida töötamist erinevates valdkondades. Seega annab lühiajaline töötamine töötajale võimaluse mitmekesise töökogemuse saamiseks, erinevate oskuste arendamiseks ning tööalase suhtlusvõrgustiku ja tutvuste laiendamiseks.⁵

Euroopa Liidu tööjõu-uuringu andmetel kasutatakse Eestis, võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, ajutist tööd ehk tähtajalisi lepinguid väga vähesel määral. 2020. aastal töötas Eestis 2,8% töötajatest lühiajalise töö vormis, samas kui Euroopa Liidu keskmine näitaja oli 13,5%.

<https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>

³ Direktiivi eestikeelne tekst kättesaadav:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:31999L0070>

⁴ Chambel, M. J. Sobral, F. (2018) When temporary agency work is not so temporary. <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utlib.ut.ee/doi/10.1177/0143831X18805931>

⁵ Aleksynska, M., Muller, A. (2015). Nothing more permanent than temporary?

Understanding fixed-term contracts. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_357403.pdf

TLS § 10 lõige 1 sätestab, et kui töötaja ja tööandja on sõlminud tähtajalise töölepingu samalaadse töö tegemiseks järjestikku rohkem kui kaks korda või tähtajalist lepingut pikendanud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse töösuhe algusest peale tähtajatuks. Tähtajaliste töölepingute sõlmimine loetakse järjestikuseks, kui ühe töölepingu lõppemise ja järgmise töölepingu sõlmimise vaheline aeg ei ületa kahte kuud. Seega ei võimalda kehtiv õigus sõlmida järjestikku mitut tähtajalisi töölepingut ning lühiajalise töötegemise võimalused on pigem piiratud.

Lühiajalise töötamise võimaluste suurendamiseks on vajalik luua võimalus sõlmida järjestikuseid tähtajalisi töölepinguid ilma, et need tähtajatuks muutuksid. Vastasel juhul kasutatakse TLS-i regulatsiooni kohaldamisest pääsemiseks muid võlaõiguslikke teenuse osutamise lepinguid, nagu käsundus- või töövõtulepingud. Käsundus- või töövõtulepingu sõlmimisel jääb töötaja aga ilma tööõiguslikust kaitsest, kuna sellises õiguslikus suhtes ei kohaldata näiteks tööaja piiranguid ega tervishoiu ja tööohutuse nõudeid.

Seega kehtestatakse eelnõuga erisus TLS § 10 lõikes 1 sätestatud tähtajaliste töölepingute sõlmimise ja pikendamise piirangust. Nimelt võimaldab erisus kuuekuulise perioodi jooksul tööandjal sõlmida töötajaga lühiajalisi töölepinguid, mis kestavad kuni 10 kalendripäeva. Nende kuue kuu jooksul sõlmitud tähtajalised töölepingud ei muutu tähtajatuks. Näiteks saab tööandja töötajaga sõlmida igas kuus kolm tähtajalist töölepingut ja nii kuus kuud järjest. Kuuekuulise perioodi alguseks loetakse esimese kuni 10-kalendripäeva pikkuse tähtajalise töölepingu sõlmimise kuupäeva. Pärast kuuekuulise perioodi lõppu on järgmise kuue kuu jooksul tähtajaliste töölepingute sõlmimine piiratud. See tähendab, et kui tööandja sõlmib töötajaga uue tähtajalise töölepingu, muutub ssee õlmitud tööleping tähtajatuks. Kui tööandja ja töötaja sõlmivad 11-kalendripäeva pikkuse või pikema tähtajalise töölepingu, siis kohaldatakse TLS § 10 lõikes 1 sätestatud piiranguid.

Muudatus võimaldab lühiajalist töötamist, tagades samal ajal töötajatele piisava kaitse töösuhtes. Tööandjal on võimalik leida efektiivsem lahendus ajutisele suurenenud tööjõuvajadusele. Töötaja seisukohast on ka oluline, et muudatus võimaldab töötajal soovi korral lihtsamalt liikuda ühe tööandja juurest teise juurde või teha ajutiselt tööd erinevate tööandjate juures ning suurendada oma sissetulekut. Selleks, et ajutine töötamine ei muutuks pidevaks, on erisuse rakendamiseks kehtestatud piiratud aeg (kuus kuud).

Erisus on oluline ka selleks, et ajutine töötamine töötuna arveloleku ajal oleks võimalik töölepingu alusel. Alates 1. septembrist 2020. a on töötuna registreeritud inimestel võimalik põhitöö otsimise kõrvalt teha ajutist tööd ilma, et nende töötuna arvelolek töötamise tõttu lõppeks (nn tööampsud), st et inimesel on võimalik olla samal ajal töötuna ja teha tööd. Töötuna arveloleku ajal on lubatud töötada võlaõigusliku lepingu või töölepingu alusel või avalikus teenistuses. Lepingu kestus on maksimaalselt 8 päeva, lubatud töötamise päevade arv kuus on 8. Tööampse võib töötuna arveloleku ajal teha kokku kuni 12 kalendrikuul 24 kuu jooksul.⁶ Tööampsude tegemiseks valitakse enamasti muu võlaõiguslik leping, kuna tähtajaliste töölepingute sõlmimiseks on piiratud võimalused. Näiteks ei saa üks inimene käia ühe tööandja juures töölepingu alusel mitu korda tööampse tegemas, kuiõrd pärast teist korda peaks vahe järgmise tööampsupäevaga olema kaks kuud, et töösuhe ei muutuks tähtajatuks.

Sotsiaalministeerium hindab muudatustega kaasnevat mõju kahe aasta möödumisel muudatuste jõustumisest.

4. Eelnõu terminoloogia

⁶ Täpsem info tööampsude kohta on kättesaadav Töötukassa kodulehelt: <https://www.tootukassa.ee/content/otsin-tood/ajutine-tootamine-tootuna-arveloleku-ajal>

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu reguleerimisala on seotud direktiivi 1999/70/EÜ rakendamisega. Eelnõu arvestab direktiivi klauslis 5 sätestatud tähtajalise töölepingu sõlmimise piirangutega ning direktiiviga nõutav töötaja kaitse on tagatud läbi järjestikuste tähtajaliste töölepingute kogukestuse (direktiivi artikkel 5 punkt b).

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga muudetakse lühiajaliste tähtajaliste töölepingute sõlmimise regulatsiooni vähem piiravaks, võimaldades sama töötajaga sõlmida 6 kuu jooksul kuni 10 kalendripäevaseid tähtajalisi töölepinguid ilma järjestikku sõlmimise ja pikendamise piiranguteta. Eelnõul on sotsiaalne mõju.

Sotsiaalne mõju

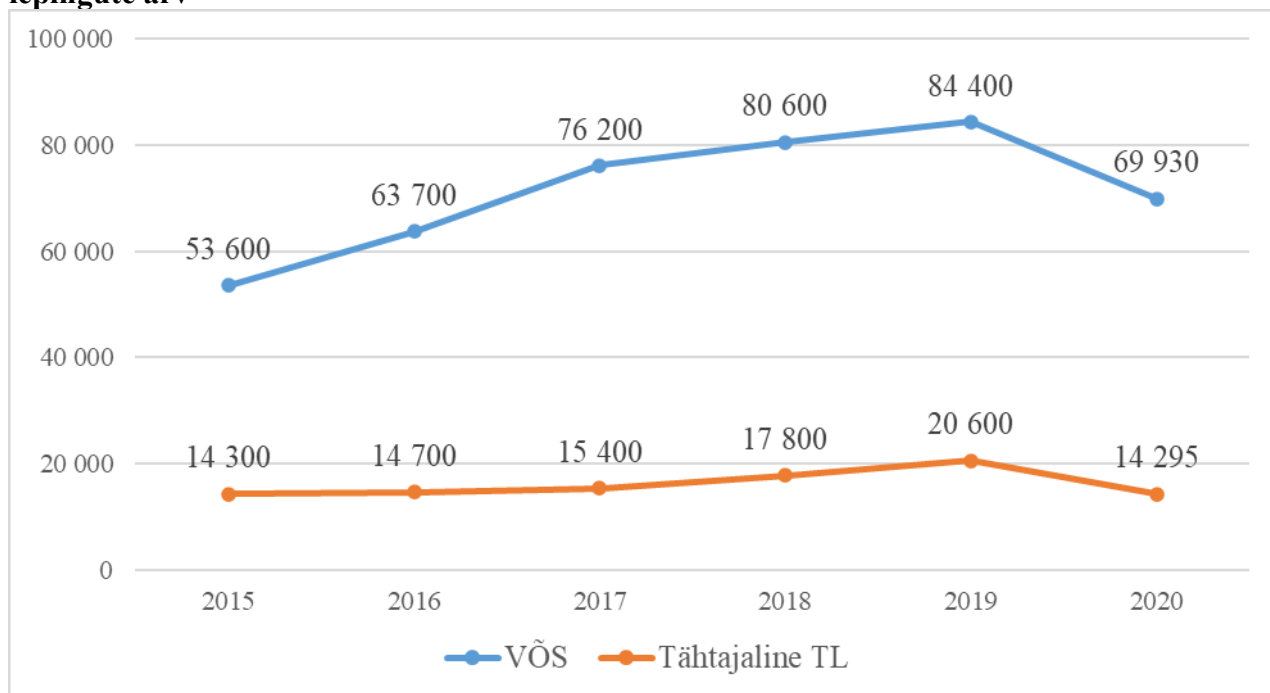
Eelnõu mõjutab töösuhteid ja tööturgu

Sihtrühm 1: tähtajalise töö tegijad. 2020. aastal töötas tööjõu-uuringu andmetel oma põhitöökohal tähtajalise töölepingu alusel 3,1% palgatöötajatest. Tähtajalise töölepingu alusel töötamine on mõnevõrra enam levinud noorte seas (7,4% 15-24-aastastest). Lisaks on sihtrühmaks töövõtu- ja käsunduslepingu (VÕS leping) alusel töötavad isikud, kes Maksu- ja Tolliameti andmetel moodustasid 2020. aastal kõigist töötajatest kuus keskmiselt 6,5%.

Piirangute vähendamise tulemusel suureneb tähtajaliste lepingute alusel töötamine, mis on Eestis hetkel võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega väga vähelevinud. Samal ajal väheneb lühiajalise töö tegemine VÕS lepingu alusel, mille sõlmimisel jääb töötaja ilma tööõiguslikust kaitsest (nt ei kohaldata tööaja piiranguid, töötasu alammäära, ülesütlemise kaitse reegleid, tööohutuse nõudeid).

2020. aastal sõlmiti Maksu- ja Tolliameti töötamise registri andmetel kokku 50 900 tähtajalist töölepingut, sh kuni 10 kalendripäevaseid tähtajalisi töölepinguid sõlmiti 14 300. VÕS lepinguid sõlmiti samal aastal 157 900, sh kuni 10 kalendripäevaseid 69 900. Aastatel 2016-2019 on kuni 10 kalendripäevaste VÕS lepingute sõlmimine tõusnud keskmiselt 12% aastas ning tähtajaliste töölepingute sõlmimine keskmiselt 10% aastas. 2020. aastal langes võrreldes eelneva aastaga 10 kalendripäevaste VÕS lepingute arv 17% ning tähtajaliste töölepingute arv 31%.

Joonis 1. 2015–2020. aastal sõlmitud kuni 10 kalendripäevaste tähtajaliste töölepingute ja VÕS lepingute arv



Allikas: Maksu- ja Tolliamet, töötamise register

Märkus: tähtajaliste töölepingute puhul on sisse arvestatud töölepingud, mille lõpetamise alus on TLS§80lg1 (töölepingu lõppemine tähtaja möödumisel).

Tähtajaliste töölepingute sõlmimise piirangute leevendamine võib suurendada hõivet nende isikute seas, kes teiste kohustuste tõttu saavad vaid lühiajaliselt töötada (nt üliõpilased, omastehooldajad, väikelaste vanemad).

Negatiivne võib muudatuse mõju olla, kui tööandjad hakkavad töötajatele vastu nende tahtmist tähtajatu lepingu asemel tähtajalisi lepinguid peale suruma, mistõttu väheneb töötaja kindlustunne töö olemasolu ja sissetuleku osas, samuti ravikindlustuse püsivuse osas. 2015. aasta Eesti tööelu-uuringust selgus, et vaid 2% kõigist palgatöötajatest eelistaks töötada ajutise lepinguga.

Kuna tähtajaliste lepingute kasutamise tõustes muutuvad töösuhted vähem püsivaks, võib see pikemas perspektiivis suurendada ebavõrdsust tööturul – kui kõrgete teadmiste ja oskustega töötajad valivad oma soovidest tulenevalt endale lühiajalisi projekte, siis madalama oskustasemega töötajate jaoks võib tähtajalise lepingu alusel töötamine olla enam tööandja soovidest tulenev ning vähendada selliste töötajate kindlustunnet tööturul. Kui tähtajaliste töölepingute sõlmimise kasv tuleb praeguste VÕS lepingute arvelt (ehk hakatakse eelistama töölepingut VÕS lepingule), on muudatuse mõju töötaja kindlustundele aga pigem positiivne, kuna suureneb tema kaitstud töösuhtes.

Mõju ulatus töötajate jaoks on keskmine, kuna võib toimuda muutusi selles, milliseid lepinguid või kui pikaks ajaks nendega sõlmitakse. Mõju sagedus on keskmine, kuna tähtajaliste lepingute sõlmimine võib mõjutada sihtrühma tööelu regulaarselt. Kuna muudatuse tulemusel võib väheneda töötajate kindlustunne töösuhtes, on ebasoovitavate mõjude risk keskmine. Sihtrühma kuuluvad nii tähtajalise töölepingu kui töövõtu- või käsunduslepingu alusel töötavad isikud, nii et ka sihtrühma suurus on keskmine. Kokkuvõttes on muudatuse sotsiaalne mõju töötajate jaoks oluline.

Sihtrühm 2: tööandjad, kes palkavad tähtajalise lepinguga töötajaid. Maksu- ja Tolliameti töötamise registri andmetel sõlmis tähtajalisi töölepinguid 2020. aastal kokku 10 300 tööandjat, moodustades 11% kõigist vähemalt ühe töötajaga tööandjatest⁷. VÕS lepinguid sõlmis 2020. aastal 16 900 tööandjat (18% tööandjatest).

Tööandjate jaoks on lühiajaline töö üks võimalus tasandada ajutisi muutusi tööjõuvajaduses (näiteks tipphooajal turismivaldkonnas, tootlustuses). Enim tähtajalisi lepinguid sõlmiti 2020. aastal töötamise registri andmetel tegevusaladel lõbustus- ja vaba aja tegevused (3 300 lepingut), turvatöö, v.a. avalik korrakaitse (3 000 lepingut) ja jaekaubandus, spetsialiseerimata kauplustes (2 200 lepingut).

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

Tähtajaliste töölepingute kasutamine tähendab tööandjate jaoks muuhulgas vajadust pakkuda tähtajalise lepinguga töötajatele piisavalt sobivat, kuid lühiajalist väljaõpet. Muudatus vähendab tööandjate koormust väljaõppe korraldamisel, kuna võimaldab sama töötajaga sõlmida kuue kuu jooksul korduvalt kuni 10 kalendripäevaseid töölepinguid. See aitab tagada tööandja jaoks ka paremat töökvaliteeti võrreldes olukorraga, kus töötajad vahetuvad sageli.

Mõju ulatus tööandjate jaoks on keskmine, kuna suurem paindlikkus tähtajaliste töölepingute sõlmimisel võib mõjutada tööandjate praktikaid töötajate palkamisel ja töö korraldamisel. Mõju sagedus on tööandjate jaoks väike, kuna tähtajaliste lepingute sõlmimine või pikendamine toimub ebaregulaarselt. Mõju sagedus on suurem nende tööandjate jaoks, kelle juures töötab enam tähtajalise lepinguga töötajaid. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Sihtrühma suurus on keskmine (kõik tööandjad, kes sõlmivad tähtajalisi töölepinguid või VÕS lepinguid). Kokkuvõttes on mõju oluline.

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

Eelnõuga ei kaasne täiendavaid tulusid ega kulusid.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja rakendusakte kehtestada ega muuta.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras, kuna eelnõus käsitletud muudatused ei too sihtrühmadele kaasa kohustusi, mille puhul oleks vaja lisaaega muudatustega kohanemiseks.

⁷ Unikaalseid tööandjaid, kellel oli vähemalt üks töötaja, oli 2020. aastal 94 100. Tähtajaliseks töölepinguks loetakse siinkohal töölepinguid, mille lõpetamise alus oli tähtaja möödumine.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu edastatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Tööinspektsioonile, Eesti Töötukassale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, MTÜ Teenusmajanduse Kojale, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2021. a.