

Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Eesti Ametiühingute Keskliit
eakl@eakl.ee

Eesti Töoandjate Keskliit
employers@employers.ee

Meie 01.03.2022 nr 4/64

Ettepanekud töölepingu seaduse muutmiseks

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Sotsiaalministeeriumi ja sotsiaalpartnerite poole ettepanekutega muuta töölepingu seadust paindlikumaks. Oleme viimaste aastate jooksul saanud paljudelt erineva suuruse ja tegevusalaga ettevõtjatelt ja ka nende töötajatelt tagasisidet, et töölepingu seadus peaks võimaldama töösuhte osapooltele suuremat kokkuleppevabadust. Näiteks on ettevõtjad andnud teada, et paindlikumaks tuleks muuta tähtajaliste töölepingute, töö- ja puhkeaja ning valveajaga seotud sätteid.

Peame väga positiivseks, et viimase aasta jooksul on olnud mitmeid positiivseid arenguid tööõiguse paindlikkuse suurendamiseks. Näiteks jõustus eelmise aasta lõpus töölepingu seaduse muudatus, mis lubab teatud juhtudel sõlmida jaekaubanduses muutuvtunni kokkuleppeid. Eelmise aasta sügisel valmis ka töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu seoses tähtajaliste töölepingutega. Samas oleme saanud nii ettevõtjatelt kui ka töötajatelt tagasisidet, et mõlemal poolel on veelgi suurem soov ja vajadus paindlikuma regulatsiooni järele. Seetõttu tuleb meie hinnangul töölepingu seaduses veelgi suuremate ja kiiremate sammudega suurendada töösuhte osapoolte kokkuleppevabadust.

Paindlikkuse suurendamine on vajalik seetõttu, et meie tööturg ja töökultuur on muutunud ja muutuvad lähiajal veelgi. Kehtiv töölepingu seadus ei arvesta piisavalt praeguse ega tulevase töö väljakutsetega. Näiteks on tööturul üha rohkem levinud kaugtöö, lühiajalise töö tegemine (nn tööampsud), suureneb projektipõhise töö osakaal, töötaja ei soovi end pikaks ajaks siduda ühe tööandjaga, tööd tehakse erinevate tööandjate juures ja ka vaheldumisi, töötajad teevad lühiajalist tööd põhitööna ja lisatööna, kusjuures lisatööd tehakse nii sissetuleku suurendamiseks kui ka hobi korras.

Mõistame, et töölepingu seaduse paindlikumaks muutmiselega võib kaasneda risk, et mõnevõrra võib väheneda töötajate kaitse. Selle riski maandamiseks peame oluliseks lisada paindlikkuse suurendamisega seotud muudatuste juurde töötajate jaoks teatud kaitsemeetmeid. Samas juhime tähelepanu ka sellele, et kui töölepingu seadus ei muutu osapoolte jaoks paindlikumaks, siis on reaalne oht, et üha rohkem hakatakse töölepingu

ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОНСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA ON SUURIM ETTEVÕTJAJD ESINDAV ORGANISATSIOON EESTIS, Kuhu kuulub ligi 3500 ettevõtet, kellest enamik on väikese- ja keskmise suurusega. KAUBANDUSKOJA LIIKMED ANNAVAD ÜLE 40 PROTSENDI EESTI ETTEVÕTETE KÄIBEST, LIGI 40 PROTSENDI PUHASKASUMIST JA TASUVAD ÜLE 40 PROTSENDI RIIKLIKEST MAKSUDEST. KAUBANDUSKODA ESINDAB JA KAITSEB KÕIGI ETTEVÕTJATE ÜHISHUVE NING ON MITTERIIKLIK JA APOLIITILINE ORGANISATSIOON.

asemel eelistama näiteks käsundus- või töövõtulepingut ja seeläbi nõrgeneb töötajate kaitse veelgi rohkem.

Järgnevalt selgitame lähemalt, mis on tänase regulatsiooni kitsaskohad ja miks on vaja paindlikkust suurendada ning esitame oma ettepanekud seaduse muutmiseks.

1. Tähtajalised töölepingud

1.1. Tähtajalise töölepingu sõlmimine

Töölepingu seaduse § 9 lubab pooltel sõlmida tähtajalist töölepingut, kui seda õigustavad töö ajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevad mõjuvad põhjused, eelkõige töömahu ajutine suurenemine või hooajatöö tegemine. Kui tööülesandeid täidetakse renditööna, võib tähtajalise töölepingu sõlmida ka juhul, kui seda õigustab töö ajutine iseloom kasutajaettevõtjas. Lisaks võib tähtajalist töölepingut sõlmida ajutiselt äraoleva töötaja asendamise ajaks. Muudel põhjustel ei ole töötajal ja tööandjal lubatud kokku leppida tähtajalises töölepingus.

Kaubanduskoja hinnangul on kehtiv tähtajalise töölepingu sõlmimise regulatsioon liiga jäik ning ei võimalda pooltel paindlikult kokku leppida tähtajalises töölepingus. Vähene paindlikkus seisneb selles, et pooltel ei ole lubatud sõlmida tähtajalist töölepingut ilma mõjuva põhjusega. Seetõttu on tööandjatel keeruline kiiresti reageerida turusituatsiooni muutustele ja sellega seotud töökoormuse muutusele. Regulatsiooni jäikusele võib viidata ka statistika. Euroopa Liidu tööjõu-uuringu andmetel töötas 2020. aastal Eestis lühiajalise töö vormis 2,8 protsenti töötajatest, kuid Euroopa Liidu keskmine näitaja oli ligi 5 korda kõrgem.

Kuna töölepingu seadus ei võimalda paindlikult kokku leppida tähtajalises töölepingus, siis eelistatakse sageli töölepingu asemel sõlmida näiteks käsundus- või töövõtulepingut. Maksu- ja Tolliameti töötamise registri andmed näitavad, et 2020. aastal sõlmiti võlaõiguslikke lepinguid 157 900, mida on üle 3 korra rohkem kui tähtajalisi töölepinguid (50 900). Võlaõiguslikud lepingud pakuvad pooltele suuremat paindlikkust, kuid jätavad töö tegija ilma tööõiguslikust kaitsest. Seetõttu on riigil mõistlik soodustada tähtajaliste töölepingute kasutamist.

Kaubanduskoja hinnangul ei võta kehtiv tähtajalise töölepingu regulatsioon arvesse ka praeguse ega tulevase töö väljakutseid. Näiteks on tööturul üha rohkem levinud lühiajalise töö tegemine, suureneb projektipõhise töö osakaal, töötaja ei soovi end pikaks ajaks siduda ühe tööandjaga, tööd tehakse erinevate tööandjate juures ja ka vaheldumisi, töötajad teevad lühiajalist tööd põhitööna ja lisatööna, kusjuures lisatööd tehakse nii sissetuleku suurendamiseks kui ka hobi korras.

Lühiajalise töö tegemise soodustamiseks on mõistlik muuta tähtajalise töölepingu sõlmimise reegleid paindlikumaks ning lubada lepingut sõlmida ka ilma mõjuva põhjusega. Kaubanduskoja hinnangul on selline muudatus oodatud nii töötajate kui ka tööandjate poolt järgmistel põhjustel:

- Tööandjad saavad paindlikumalt reageerida töökoormuse muutustele, sest lühiajalisi lepinguid saab sõlmida mõjuva põhjusega. See avaldab positiivset mõju ettevõtete konkurentsivõimele, sest võimaldab kiiremini ja paindlikumalt reageerida muutunud turuolukorrale.



- Tööandjatel on võimalik pakkuda tööd nendele töötajatele, kes tahavad teha lühiajalist tööd, mis ei ole ajutise iseloomuga. Selle tulemusena võib suurenedä tähtajaliste töölepingute arv nende inimeste osas, kes täna ei tööta. Näiteks võib muudatuse tulemusena suurenedä alaealiste või noorte töötamine, kes saavad tänu sellele väärtuslikke töökogemusi. Samuti võib muudatuse tulemusena suurenedä hõive üliõpilaste või väikest last kasvatavate vanemate hulgas, kes soovivad lühikest aega tööd teha.
- Väheneb võlaõiguslike lepingute kasutamine ning selle arvelt suureneb tähtajaliste töölepingute kasutamine, mis tagab töötajale parema kaitse.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta töölepingu seaduse §-i 9 selliselt, et tähtajalist töölepingut võib sõlmida ilma mõjuva põhjusega.

1.2. Tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirang

Töölepingu seaduse § 10 lg 1 näeb ette, 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.

Kaubanduskoja hinnangul on tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirang liiga range ning see on oluliseks põhjuseks, miks Eestis on tähtajaliste töölepingute sõlmimine nii vähe levinud. Kehtivad piirangud ei võimalda pooltel pikendada tähtajalist töölepingut või sõlmida uut lühiajalist lepingut isegi olukorras, kus nii töötaja kui ka tööandja ei soovi tähtajalise töölepingu muutumist tähtajatuks.

Peame positiivseks, et Sotsiaalministeerium saatis 2021. aasta oktoobris kooskõlastusringile töölepingu seaduse § 10 täiendamise seaduse eelnõu, mille kohaselt võib tähtajalisi töölepinguid kestusega kuni 10 kalendripäeva piiramatult sõlmida kuue kuu jooksul. Eelnõus sisaldunud muudatus on samm õiges suunas, kuid see ei taga meie hinnangul siiski piisavat paindlikkust tööandja ja töötaja jaoks.

Seetõttu teeme ettepaneku muuta tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirang veelgi paindlikumaks. Näiteks võiks seadus lubada töötajal ja tööandjal sõlmida piiramatult tähtajalisi töölepinguid ühe aasta jooksul. Pärast ühe aasta möödumist hakkaks kehtima tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirang.

Lisaks võiks seadusesse lisada erisuse, et kui tööandja ja töötaja vahel sõlmitud tähtajaliste töölepingute kestus ühes aastas on väiksem kui näiteks 60 päeva, siis sellisel juhul on lubatud sõlmida piiramatult tähtajalisi töölepinguid. Selle ettepaneku kohaselt oleks lubatud sõlmida tähtajalist töölepingut ka olukorras, kus töötaja teeb igas kuus ühe ja sama tööandja juures näiteks viis päeva tööampse ja nii mitu aastat järjest, ilma et tööleping muutuks tähtajatuks.

Eelnevate ettepanekute elluviimine motiveeriks osapooli rohkematel juhtudel sõlmima võlaõigusliku lepingu asemel tähtajalist töölepingut. Seeläbi oleks senisest paremini tagatud ka töötajate kaitse.

Kaubanduskoja ettepanek:

Täiendada töölepingu seaduse §-i 10 põhimõttega, et tähtajalisi töölepinguid võib piiramatult sõlmida ühe aasta jooksul. Lisaks võiks seadusesse lisada erisuse, et kui töoandja ja töötaja vahel sõlmitud tähtajaliste töölepingute kestus ühes aastas on väiksem kui näiteks 60 päeva, siis on lubatud sõlmida tähtajalisi töölepinguid piiramatult.

2. Muutuvtunni kokkulepped

Töölepingu seaduse § 43 lõike 1 alusel eeldatakse, et töötaja töötab 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (täistööaeg), kui töoandja ja töötaja ei ole kokku leppinud lühemas tööajas (osaline tööaeg). Viidatud sättest tuleneb, et pooled peavad töökoormuses täpselt kokku leppima ning keelatud on töökoormuse fikseerimine teatud vahemikuna, näiteks 20-30 tundi nädalas.

Oleme saanud ettevõtjatelt ja nende töötajatelt korduvalt tagasisidet, et eelnevalt viidatud säte vähendab poolte paindlikkust sõlmida mõlemad pooli rahuldav kokkulepe tööaja osas. Eelkõige takistab praegune regulatsioon tööajas kokku leppimist tööde osas, mille mahtu ei ole võimalik täpselt ette ennustada ning mille maht võib oluliselt varieeruda. Näiteks teatud tööde puhul ei ole töoandjal võimalik ilmast tulenevalt tööaega ja töömahtu pikalt ette planeerida.

Muutuvtunni kokkuleppe lubamine annaks töoandjale võimaluse kiiremini ja paindlikumalt reageerida töökoormuse muutustele. Samas oleks muudatus kasulik ka töötajale, kes ei soovi kogu aeg ühe ja sama töökoormusega töötada. Näiteks üliõpilased saaksid eksamiperioodil töötada väiksema koormusega ja keskenduda õpingutele ning muul perioodil töötada suurema koormusega. Paindlikum tööaja regulatsioon sobiks ka õpilastele ja inimestele, kes perekondlike kohustuste tõttu ei soovi täistööajaga ja fikseeritud töökoormusega töötada.

Mõistame, et muutuvtunni kokkulepete lubamine võib teatud juhtudel kahjustada töötajate huvisid. Seetõttu peame igati mõistlikuks, et töölepingu seaduses oleksid kirjas teatud kriteeriumid, mis ei lubaks töoandjatel ühepoolset muutuvtunni kokkulepet töötajale peale suruda. Seadus peaks tagama, et töötajal oleks ka muutuvtunni kokkuleppe korral teatud kindlus sissetuleku osas ning muutuvtunni kokkulepe ei välistaks töötajal eraelu planeerimist.

Kaubanduskoda peab igati positiivseks, et 2021. aasta 15. detsembril jõustus töölepingu seaduse § 43¹, mis võimaldab teatud tingimustel sõlmida muutuvtunni kokkulepet jaekaubanduses. Samas näeme, et muutuvtunni kokkuleppe sõlmimise vajadus on ka nendes jaekaubandusettevõtetes, kus on vähem kui kuus töötajat. Lisaks on ka teistes sektoris tegutsevatel töoandjatel ja töötajatel praktiline vajadus ja soov sõlmida muutuvtunni kokkuleppeid.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume muuta töölepingu seaduse § 43¹ sõnastust selliselt, et muutuvtunni kokkulepet on lubatud sõlmida kõikidel tööandjatel ja töötajatel. Kui sellist ettepanekut ei ole hetkel võimalik teatud põhjustel ellu viia, siis tuleks praegu kehtivat erisust laiendada rohkematele sektoritele.

3. Erisused iseseisva otsustuspädevusega töötajatele

Oleme saanud paljudelt ettevõtjatelt tagasisidet, et töölepingu seaduse regulatsioon peaks olema oluliselt paindlikum nende töötajate osas, kes ei pea kindlatel aegadel tööd tegema, vaid kes saavad ise valida endale sobiva tööaja. Edaspidi nimetame selliseid töötajaid iseseisva otsustuspädevusega töötajateks. Selliste töötajate hulka kuuluvad näiteks töötajad, kel on võimalik teha kaugtööd.

Kehtiva regulatsiooni kitsaskohaks on see, et kui töötaja teeb näiteks kaugtööd, siis on tööandjal praktikas väga keeruline tagada, et töötaja peab kinni töölepingu seaduses sätestatud töö- ja puhkeaja reeglitest. Näiteks on tööandjal keeruline kontrollida ja tagada, et töötaja kasutaks iga tööpäev vähemalt 30-minutilist tööpäevasisest vaheaega. Ka töötajad ei ole huvitatud sellistes olukordades väga täpselt järgima seadusest tulenevaid piiranguid. Seetõttu oleks igati mõistlik ja paindliku töökorralduse tagamiseks vajalik, et teatud töötajate osas ei kehtiks töö- ja puhkeaja reeglid, kui tööandja ja töötaja on nii kokku leppinud, ning töötaja saab endale sobiva tööaja ise valida.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ võimaldab töölepingu seaduses ette näha erisuse iseseisva otsustuspädevusega töötajate jaoks. Näiteks lubab direktiiv teha muudatust, et iseseisva otsustuspädevusega töötajale ei kehti igapäevane puhkus, tööpäevasisesed vaheajad, iganädalane puhkeaeag ja maksimaalne iganädalane tööaeg.

Kaubanduskoja hinnangul võiks lubada iseseisva otsustuspädevusega töötajale erisust üksnes juhul, kui tööandja ja töötaja on selles kirjalikult kokku leppinud. Erisuse kasutamiseks ei piisa sellest, kui seda soovib üksnes töötaja või tööandja. Samuti peaks mõlemal poolel olema õigus teatud etteteatamistähtaega järgides erisuse kasutamise kokkulepe üles öelda. Näiteks kui tööandja näeb, et töötaja ei suuda efektiivselt oma tööülesandeid täita, siis peab tööandjal olema õigus kokkulepe üles öelda. Samuti peab töötajal olema õigus kokkulepe üles öelda, kui selline tööajakorraldus talle enam ei sobi.

Kaubanduskoja ettepanek:

Sätendada töölepingu seaduses iseseisva otsustuspädevusega töötaja mõiste ning lubada sellistel töötajatel kokkuleppel tööandjaga kõrvale kalduda töölepingu seaduses ette nähtud igapäevase puhkuse, tööpäevasiseste vaheaegade, iganädalase puhkeaja ja maksimaalse iganädalase tööajaga seotud piirangutest. Samuti peab pooltel olema võimalik sellist kokkulepet üles öelda.

4. Valveaeg

Töölepingu seaduse § 48 lõige 1 sätestab, et kui töötaja ja tööandja on kokku leppinud, et töötaja on tööandjale kättesaadav tööülesannete täitmiseks väljaspool tööaega (valveaeg), tuleb töötajale maksta tasu, mis ei või olla väiksem kui 1/10 kokkulepitud töötasust. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et valveaja kohaldamise kokkulepe,

millega töötajale ei ole tagatud igapäevase ja iganädalase puhkeaja kasutamise võimalus, on tühine. Igapäevase puhkeaja võimaldamise nõue tuleneb töölepingu seaduse § 51 lõikest 1, mille kohaselt peab töötajale jääma 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeajaga. Töölepingu seaduse § 52 lõike 1 kohaselt peab töötajale jääma seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 48 tundi järjestikust puhkeajaga.

Kaubanduskoda on aastate jooksul saanud paljudelt erinevatesse sektoritesse kuuluvatelt ettevõtjatelt tagasisidet, et kehtiv valveaja regulatsioon on liiga range ning ei võimalda pooltel sõlmida paindlikumaid valveaja kokkuleppeid. Peamiseks kitsaskohaks on asjaolu, et praktikas võib osutuda keeruliseks tagada, et valveaja kasutamisel on töötajale igas olukorras tagatud seadusega ettenähtud igapäevase või iganädalase puhkeaja kasutamine. Näiteks kui töötaja töötab esmaspäevast reedeni 8 tundi päevas, siis on tal võimalik pärast tööpäeva lõppu olla valves üksnes 4,5 tundi. Ja kui ettevõtja peab tagama ööpäevaringse valvesoleku, siis on selleks vaja vähemalt 3,5 töötajat. Kui sektoris valitseb suur tööjõupuudus, siis on ettevõtjal väga keeruline täita ööpäevaringset valveajaga.

Eelnevalt kirjeldatud probleemi lahendamiseks tuleks töölepingu seaduses ette näha, et teatud juhtudel on võimalik valveaja kasutamise korral kõrvale kalduda igapäevase ja iganädalase puhkeaja piirangust. Sellist erisust võiks lubada kasutada juhul, kui pooled on sõlminud vastava kokkuleppe kirjalikult ehk selleks on igal juhul vajalik töötaja nõusolek. Lisaks tuleb tagada, et selline kokkulepe ei kahjustaks töötaja tervist ega ohutust. Samuti võib seadusega ette näha teatud maksimaalse tundide arvu, mille ulatuses on lubatud töötajal ühes kuus valves olla. Näiteks võiks seadusesse lisada põhimõtte, et erisust võib kasutada üksnes juhul, kui valveaja kestus ei ületa 28-kalendripäevase ajavahemiku kohta 130 tundi. Lisaks võib kaaluda lahendust, et erisust saab kasutada üksnes teatud töötajate osas. Näiteks võiks see olla lubatud elutähtsa teenuse osutaja töötajate ning ka muude töötajate osas, kes teevad ühiskonna vaates kriitilise tähtsusega tööd ja kus on oluline teenuse osutamise või tootmise järjepidev toimimine.

Valveaja regulatsiooni paindlikumaks muutmine avaldab positiivset mõju tööandjatele, sest võimaldab ettevõtjal paremini reageerida erakordsetele juhtudele, kus ettevõtte tegevuses esineb teatud tõrkeid (nt avarii, küberintsident). Samas on regulatsiooni muutmine kasulik ka töötajale, sest vajaduse ja soovi korral saab ta selle abil teenida lisatasu. Muudatusega võib kaasneda risk, et see avaldab negatiivset mõju töötajate tervisele. Samas tuleb aga arvestada, et töötajaid rakendatakse valvesse ainult juhtudel, kus see on vajalik ning töötajad peavad valveajal tööd tegema pigem erandlikel juhtumitel. Lisaks aitab negatiivset mõju maandada valveaja kokkuleppe erisusele kehtestatavad lisatingimused, mis on välja toodud eelnevas lõigus.

Kaubanduskoja ettepanek:

Täiendada töölepingu seaduse § 48 erisusega, mis võimaldab pooltel kalduda valveaja kokkuleppes kõrvale igapäevasest ja iganädalasest puhkeaja piirangust, kui täidetud on järgmised tingimused.

- 1) Valveaja kokkulepe ei kahjusta töötaja tervist ega ohutust.**
- 2) Valveaja kestus ei ületa 28-kalendripäevase ajavahemiku kohta 130 tundi.**

3) Erisust saab kasutada üksnes teatud töötajate osas, näiteks elutähtsa teenuse osutaja töötajate ja muude töötajate osas, kes teevad ühiskonna vaates kriitilise tähtsusega tööd ja kus on oluline teenuse osutamise või tootmise järjepidev toimimine.

Loodame, et Sotsiaalministeeriumil ja sotsiaalpartneritel on võimalik lähiajal arutada eelnevalt tõstatatud kitsaskohti ja Kaubanduskoja poolt välja pakutud lahendusi. Vajaduse ja soovi korral oleme valmis kaasa mõtlema ning arutama ka muude ettepanekute üle, kuidas töölepingu seadust paindlikumaks muuta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070