

# Tööturumeetmete seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega muudetakse tööturumeetmete seaduse (TöMS), töötuskindlustuse seaduse (TKindlS) ja töövõimetoetuse seaduses sätestatud (TVTS) tingimusi, mis puudutavad töötuna arvele võtmist, töötute kohustusi arveloleku ajal ning arveloleku lõpetamise aluseid. Vähendatakse rikkumiste arvu, mille järel lõpetatakse töötuna arvelolek, ning täiendatakse sätteid, mille alusel võib Eesti Töötukassa (edaspidi *töötukassa*) teha otsuse arveloleku lõpetamiseks. Samuti ajakohastatakse sobiva töö mõistet. Sotsiaalmaksuseadus viiakse kooskõlla 1. jaanuaril 2026. aastal jõustunud Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ muudatusega, millega kaotati tööharjutuse tööturuteenus. Vastav viide teenusele kustutatakse ka sotsiaalmaksuseadusest.

Eelnõu eesmärk on suurendada töötajate aktiivsust, toetada nende kiiremat tööellu naasmist ja lühendada töötuse kestust ning tagada, et töötukassa teenused jõuaksid sihipäraselt nende inimesteni, kes on valmis tööle asuma.

Eelnõus kavandatakse peamised muudatused:

- **Aktiivsushüvitise rikkumiste arvestus muutub lihtsamaks ja selgemaks:** töötuna arvelolek lõpetatakse pärast kolme TöMS § 12 lõike 1 punktis 2 toodud rikkumist sõltumata rikkumise liigist (varem sai lõpetamine järgneda kolme samaliigilise rikkumise järel ning rikkumisi arvestati eraldi liikide kaupa).
- **Rakendub astmeline sanktsioonisüsteem:** kaks korda kolm rikkumist. Esimesel korral peale 1. ja 2. rikkumist hoiatus, 3. rikkumise korral töötuna arveloleku lõpetamine, aga töötut saab uuesti arvele tulla. Teisel korral peale 1. ja 2. rikkumist hoiatus, 3. rikkumise korral töötuna arveloleku lõpetamine ja rakendub 90-päevane ooteaeg enne uuesti arvele võtmist.
- **Sanktsioonide menetlus ühtlustub kõigile töötutele (võrdne kohtlemine):** sh töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajatele; neile ei rakendu enam „lisananktsioonina“ hüvitise lõpetamine/toetuse peatamine enne arveloleku lõpetamist. Hüvitise/toetuse lõppemine on seotud üksnes arveloleku lõppemisega.
- **Sobiva töö mõiste ajakohastub:** töötajate alguses saab töötut varasemast suurema vabaduse määrata endale sobiva töö tingimusi, arvestades varasemat töökogemust ja töötingimusi. Senisest selgemalt võetakse sobiva töö määramisel arvesse ka hoolduskoormus.
- **Täpsem andmevahetus KOV-iga:** luuakse täiendav alus saada kohalikult omavalitsuselt abivajaduse hinnangu ja funktsioneerimisvõime piirangute infot dubleerimise vältimiseks ja pakutavate teenuste paremaks sihtimiseks.
- **Töövõime hindamise kvaliteedikontrolli täpsustamine:** täpsustatakse töötukassa õigust kontrollida eksperdiarvamuste kvaliteeti ja põhjendatust ning töödelda töövõime hindamise aluseks olevaid andmeid (praktikast tulenevad vajadused, eesmärgipärane andmekasutus).
- **Töötukassa juhtimis- ja otsustusreeglite täpsustamine:** töötukassa nõukogule ja juhatusele antakse võimalus võtta vastu otsuseid koosolekut kokku kutsumata. Muudatuste eesmärk on muuta töötukassa juhtimine paindlikumaks ning tagada

võimalus teha kiireloomulisi otsuseid ilma koosolekut kokku kutsumata, säilitades samal ajal selged otsustusreeglid ning enamuse põhimõtte.

Kavandatavatest muudatustest vähendab mõnevõrra töötukassa töökoormust see, et esimese kahe rikkumise korral ei peatata ega lõpetata töövõimetoetuste ja töötuskindlustushüvitiste maksmist. Rikkumised dokumenteeritakse ja hoiatused kajastatakse töötute tegevuskavas, mis vähendab töötukassa koormus võrreldes haldusakti andmisega. Samuti vähendab töö- ja halduskoormust see, et lõpetatakse eri liiki rikkumiste arvestus, mistõttu kaob nii töötukassal kui ka töötul vajadus arvestada eraldi eri liiki rikkumisi. Ajutiselt suureneb mõlema poole koormus siis, kui uue süsteemi kehtestamise järel esitatakse rohkem vaideid töötuna arveloleku lõpetamise kohta, kuid eeldatavasti see mõju aja jooksul väheneb, kui inimesed harjuvad ja kohanevad uue süsteemiga.

Inimeste, eelkõige töötute, halduskoormus võib väheneda, kuna süsteemi lihtsustamine ja kohalike omavalitsustega andmevahetuse täpsustamine vähendavad vajadust sama teavet korduvalt esitada. Samuti muutuvad kohustused ja nende rikkumise tagajärjed selgemaks. Ettevõtjatele ja vabaihendustele eelnõuga uusi kohustusi ei kaasne ning nende halduskoormus ei muutu.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööhõive osakonna juhataja Kirsti Melesk ([kirsti.melesk@mkm.ee](mailto:kirsti.melesk@mkm.ee), 5443 0834), tööturuteenuste juht Kristi Suur (teenistusest lahkunud), töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Ingrid Erm-Eks ([ingrid.erm-eks@mkm.ee](mailto:ingrid.erm-eks@mkm.ee), 5660 0831), sama osakonna õigusnõunikud Ilona Säde (teenistusest lahkunud) ja Gloria Kiis ([gloria.kiis@mkm.ee](mailto:gloria.kiis@mkm.ee), 5354 4276) ning töövaldkonna andmete nõunik Age Viira ([age.viira@mkm.ee](mailto:age.viira@mkm.ee), 5910 7348). Eelnõu koostamisel osalesid Eesti Töötukassa juhatuse liikmed Sirlis Sõmer-Kull (teenistusest lahkunud) ja Brit Rammul ([Brit.Rammul@tootukassa.ee](mailto:Brit.Rammul@tootukassa.ee)), õigusnõunik Ira Songisepp ([ira.songisepp@tootukassa.ee](mailto:ira.songisepp@tootukassa.ee)) ja õigusteenuste osakonna juhataja asetäitja Irina Borozdina ([Irina.Borozdina@tootukassa.ee](mailto:Irina.Borozdina@tootukassa.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja õigusekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass ([ragnar.kass@mkm.ee](mailto:ragnar.kass@mkm.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre ([aili.sandre@justdigi.ee](mailto:aili.sandre@justdigi.ee)).

## 1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud tööturuteenuste ja -toetuste seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusega (VTK)<sup>1</sup>, mis esitati 29. septembril 2021 kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumitele ning huvirühmadele.

---

<sup>1</sup> Tööturuteenuste ja -toetuste seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e4d6106c-555e-4685-b9e3-fb52d380fc4c>.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 19. juunil 2025 kinnitatud tegevusprogrammis<sup>2</sup> nimetatud ülesandega tõhustada töötute aktiivsuseid, et motiveerida kiiremat hõivesse liikumist, tähtaeg on II kvartal 2026.

Eelnõukohase seadusega on kavandatud muuta järgmisi seadusi:

- 1) tööturumeetmete seadus, RT I, 12.06.2025, 16;
- 2) sotsiaalmaksuseadus, RT I, 21.05.2026, 19;
- 3) töötuskindlustuse seadus, RT I, 21.05.2026, 21;
- 4) töövõimetoetuse seadus, RT I, 21.05.2026, 23.

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) tähenduses ning selle kohta on koostatud mõjuanalüüs seletuskirja 6. peatükis.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

## 2. Seaduse eesmärk

### 2.1. Muudatuse vajadus ja eelnõus pakutud lahendused

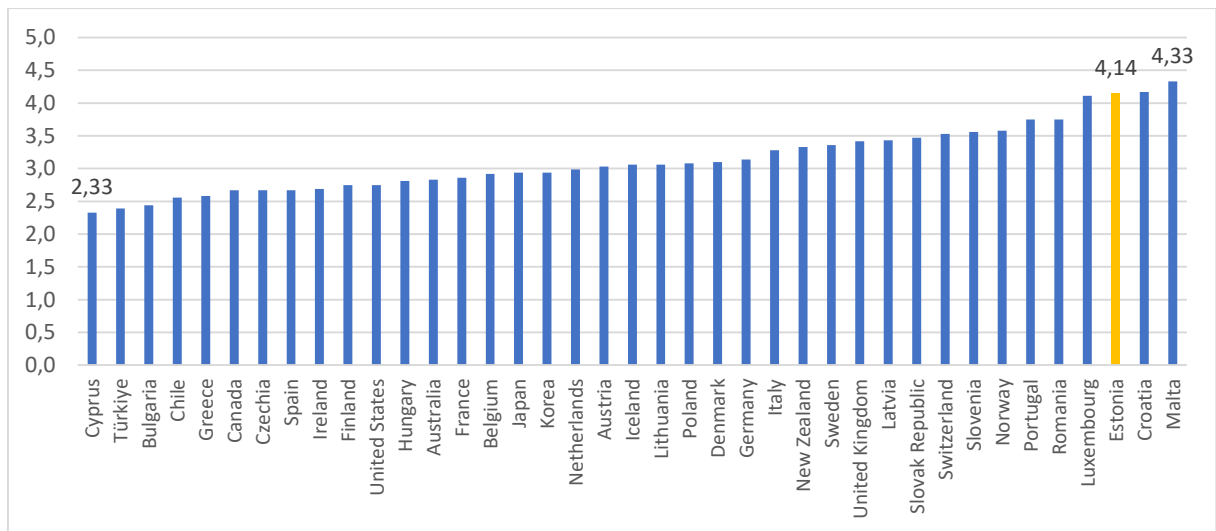
**Töötutele seatud aktiivsuse eesmärk** on toetada inimeste tööle asumist, motiveerides neid aktiivselt tööd otsima ja osalema nõustamisel või tööturumeetmetes, mis suurendavad tööle saamise võimalusi. Aktiivsused tasakaalustavad töötushüvitiste võimalikke negatiivseid mõjusid inimese tööotsinguaktiivsusele, vähendades seekaudu pikaajalise töötuse riski, ning aitavad tagada, et hüvitisi saavad üksnes need, kes on valmis tööle asuma ja panustavad otsingutesse aktiivselt. Samas liialt ranged või bürokraatlikud nõuded võivad soodustada näilist tööotsingut, vähendades inimese võimalusi leida sobiv töö, või suurendada haavatavate sihtrühmade süsteemist välja langemise riski. Seetõttu on oluline, et aktiivsused arvestaksid inimese töövõimega ja kohaliku tööturu olukorraga ning samaaegselt aktiivsuse täitmise kontrollimisega osutatakse inimesele igakülgset abi tööle saamiseks.

#### **Muudatus 1: aktiivsuse lihtsustamine ja sanktsioonide ühtlustamine kõigile töötutele**

Eestis on aktiivsused rahvusvahelises kontekstis ranged: 2024. aasta OECD ülevaate põhjal on Eestis ühed rangeimad aktiivsused töötushüvitise saajatele OECD 39 riigi seas, jäädes alla üksnes Horvaatia ja Malta tingimustele.

---

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 19.06.2025 kinnitatud tegevusprogramm: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitse-mise-alused/tegevusprogramm-0>.



**Joonis 1.** Aktiivsuse nõuete rangus töötushüvitiste saajatele OECD riikides, 2024

Allikas: [OECD Data Explorer](https://data.oecd.org/)

Teisalt on aktiivsuse nõuete täitmata jätmise sanktsioonid tasakaalust väljas. Ühelt poolt on need töötuskindlustushüvitise (TKH) ja töövõimetoetuse (TVT) saajatele liiga karmid, sest hüvitis kaob juba esimese rikkumise korral ning töövõimetoetus peatatakse kümneks päevaks esimese rikkumise järel ja 30 päevaks teise rikkumise järel. Teisalt on sanktsioonid töötuna arveloleku lõpetamise korral liiga leebed, kuna korduva rikkumise hinnatakse eraldi iga rikkumise liigi kaupa, mis võimaldab töötul vältida vastutust ka korduva rikkumise korral. Näiteks juhul, kui töötu rikub vaheldumisi erinevaid nõudeid, võib tal olla kuni seitse erinevat rikkumist enne kaaluka tagajärje (s.o töötuna arveloleku lõpetamise) saabumist. Sanktsioonide killustatus ning erinevused rahalist ja mitterahalist tuge saavate töötute puhul on põhjustanud aktiivsuse nõuete ebaühtlase rakendamise. Keeruline süsteem ja ebaühtlane nõuete rakendamine ei aita klientidel selgelt mõista rikkumise tagajärge.

**Õigusliku regulatsiooni muutmise eesmärk** on luua nii töötule kui ka rakendajale selgem ja läbipaistvam süsteem, mis toetab aktiivsuse nõuete rakendamist olukorras, kus need on kohased. Muutus motiveerib töötuid aktiivsemalt tööd otsima ning töötukassaga koostööd tegema, aidates vähendada töötuse kestust ja leevendada pikaajalise töötuse riski.

**Selle lahendamiseks on planeeritud järgmised muudatused aktiivsuse nõuetes:**

- Tegevuskavaga seotud eriliigilisi rikkumisi käsitletakse samas arvestuses; astmeline lähenemine toetab etteaimatavust inimese jaoks: esimene ja teine rikkumine dokumenteeritakse ja inimesele tehakse hoiatus, kolmandale rikkumisele järgneb töötuna arveloleku lõpetamine.
- Kõikidele töötuna arvel olevatele isikutele rakenduvad samad sanktsioonid, sõltumata saadavast hüvitisest või toetusest. See tähendab, et töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajatele ei peatata või lõpetata hüvitise või toetuse makseid esimese rikkumise järel, vaid sanktsioone rakendatakse sarnaselt kõigi teiste töötutega.

**Muudatus 2: sobiva töö mõiste ajakohastamine**

Sobiv töö aktiivsuse nõuete kontekstis on töö, mida inimene peab olema valmis töötuna arveloleku ajal vastu võtma. Rahvusvahelise praktika kohaselt muutub sobiva töö tähendus progresseeruvalt. Töötuse alguses on võimalik töötul seada rohkem ootusi vastu võetavale tööle, kuid mida pikemaks on veninud tööotsingud, seda laiemaks peavad muutuma ka sobiva töö tingimused (sh tööle sõidu aeg, palgatase jne). Praegu kehtivad sobiva töö kriteeriumid on osaliselt ebamõistlikud, ei ole ajakohased ega selliselt ka rakendatavad. Sobivat tööd on

keeruline sõnastada ja seetõttu ka klientidele selgitada. Ka rahvusvahelise kogemuse järgi võivad aktiivsuspõhised ja sanktsioonide rakendamine motiveerida aktiivsemaid töötajaid just töötuse varajases perioodis.<sup>3</sup>

**Õigusliku regulatsiooni muutmise eesmärk** on selgemini sõnastada sobiv töö aktiivsuspõhiste kontekstis ja rakendada päriselt kontrollitavaid tingimusi, et nendel oleks mõju töötute käitumisele töötajaks ja et need lühendaksid töötuse kestust.

**Selle lahendamiseks** ajakohastatakse sobiva töö mõistet, viiakse selle mõte enam vastavusse rakenduspraktikaga ning seaduse eesmärkidega. Kui TöMS 2024. aastal jõustus, kandusid sobiva töö sätted sellesse üle TöMSile eelnenud tööturuteenuste ja -toetuste seadusest, ilma et sätteid oleks sisuliselt uuendatud. Praeguste tingimustega võrreldes muudetakse töö otsimise alguses sobiva töö määratlus paindlikumaks.

Esimesel 20 nädalal saab inimene otsida tööd, arvestades oma tervises seisundit, elukohta, haridust, eriala, varasemat töökogemust ja töötasu. Seadus ei sea selleks täpsemaid kriteeriume, sobiv töö otsustatakse nende tingimuste põhjal inimese ja töötukassa koostöös. Alates 21. nädalast on töötul vähem võimalusi arvestada kõigi eelnimetatud tingimustega, kuna eesmärk on tagada suurem hulk võimalikke sobivaid töid ja motiveerida kiiremat tööle asumist. Tingimused sobivale tööle jäävad võrreldes kehtiva korraga suuresti samaks. Võrreldes praegusega kaotatakse nõue kontrollida töölesõidu maksumust, kuna seda ei ole töötukassal võimalik mõistlike ressurssidega kontrollida. Lisandub võimalus arvestada ka kaugtööd sobiva tööna, samuti arvestatakse inimese oskusi ja teadmisi ning hoolduskoormusest tulenevaid piiranguid.

## 2.2. Põhiseaduspärasuse analüüs

### Muudatuste kooskõla põhiseadusega

Kavandatavate muudatustega vähendatakse aktiivsuspõhiste rikkumiste arvu, mis peavad eelnema töötuna arveloleku lõpetamisele. Kavandatava muudatuse järgi muutub osaliselt ka TöMSi § 8 lõikes 5 sätestatud 90-päevase ooteaja rakendamine. Kehtiva õiguse järgi rakendatakse TöMSi § 12 lõike 1 punktides 1, 2, 4 ja 5 sätestatud rikkumiste tõttu töötuna arveloleku lõpetamise korral 90-päevast ooteaega, kui sellele eelneva 12 kuu jooksul on viidatud alustel kaks viimast järjestikust töötuna arvelolekut lõpetatud. Muudatuse järel rakendatakse ooteaega, kui inimese viimane töötuna arvelolek on lõpetatud § 12 lõike 1 punktis 2 sätestatud alusel. Loobutakse nõustamisel osalemise kohustusest vähemalt kord 30 päeva jooksul, kuid töötul peab nõustamisel osalema töötukassa määratud ajal ja viisil. TöMS § 12 lõike 1 punkti 2 koondatakse varasemalt punktides 4 ja 5 sätestatud alused ehk olukorrad, kus töötul ei täida tegevuskavas kokkulepitud tegevusi või keeldub sobivast tööst. Kui töötul TöMS § 12 lõike 1 punktis 2 toodud aluseid kolmel korral rikub, lõpetatakse tema töötuna arvelolek. Rakendub 90-päevane ooteaeg, kui isiku kaks viimast järjestikust arvelolekut 12 kuu jooksul on lõpetatud eelnimetatud alustel.

Kuna muudatuste tagajärjel muutub aktiivsuspõhiste rikkumiste tõttu töötuna arveloleku lõpetamise kord töötul jaoks võrreldes varasemaga mõnevõrra ebasoodsamaks, võib öelda, et riivatakse põhiseaduse (PS) §-dega 28 ja 29 kaitstud põhiõigusi. Töötuskindlustushüvitist

---

<sup>3</sup> Nt Walsh, Thomas (2023). Job Search and the Threat of Unemployment Benefit Sanctions. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4478427>.

Pattaro S, Bailey N, Williams E, et al. (2022) The Impacts of Benefit Sanctions: A Scoping Review of the Quantitative Research Evidence. *Journal of Social Policy*. 2022;51(3):611-653.

DOI: <https://doi.org/10.1017/S0047279421001069>.

saavate töötute puhul võib uuesti töötuna arvele võtmise piiramisel esineda ka PSi §-ga 32 kaitstud omandipõhiõiguse riive.

**PSi § 28 lõige 2** sätestab põhiõiguse riigi abile sotsiaalsete riskide korral, st õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kuigi PSi § 28 tekstis ei nimetata sõnaselgelt töötust, on Riigikohus seda pidanud samuti PSi § 28 lõikega 2 kaitstavaks õigushüveks. Seda põhjusel, et töö kaotamise tõttu võib inimene sattuda puudusesse.<sup>4</sup> Kuivõrd töötuna arvelolek on töötukassa makstavate töötushüvitiste ja osalise töövõime korral töövõimetoetuse maksmise eeldus, piirab aktiivsushüvitiste rikkumise tagajärjel töötuna arveloleku lõpetamine ning uuesti töötuna arvele võtmisele ooteaja kehtestamine ka inimese ligipääsu nimetatud hüvitistele ning kujutab seetõttu PSi § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõiguse riivet.

PSi § 28 lõike 2 teise lause kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus. Seega on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mille korral PS jätab seadusandjale avara otsustusruumi, kuidas ja millistel tingimustel riik sotsiaalsete riskide realiseerumisel abi annab. Siiski tuleb tähelepanu pöörata õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetele, omandipõhiõigusele ning Eestile siduvatele rahvusvahelistele kokkulepetele.<sup>5</sup> PSi § 11 järgi võib PSis sätestatud õigusi ja vabadusi kooskõlas PSiga piirata, kui piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Kuigi Riigikohus on leidnud, et PSi § 28 lõige 2 sisaldab vaid õigust saada abi puuduse korral<sup>6</sup>, tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest õigusest, et erinevalt puudusest tuleb vanaduse, toitjakaotuse, töövõimetuse ja töötuse korral riigil luua toimiv kollektiivselt rahastatav sotsiaalkindlustussüsteem, millega on liidetud oluline osa aktiivsest elanikkonnast. Selle süsteemi kaudu peab riik kindlustatule sissetuleku kaotuse korral tagama kindlustushüvitise saamise ning kindlustusjuhtumi realiseerumise korral tuleb talle hüvitist maksta sõltumata sellest, kas tal on piisavalt vara, et riigi abita ära elada. Sissetuleku kaotuse korral tuleb inimesele pakkuda sellist rahalist tuge, et ta oleks kaitstud vaesuse vastu ja säiliks mõistlik proportsioon varasema sissetulekuga (ESH komitee praktika kokkuvõte art 12 kohta 2018. a seisuga).<sup>7</sup>

Eestis on seadusandja valinud PSi § 28 lõikega 2 hõlmatud töötuse riski realiseerumise korral sotsiaalse kaitse tagamiseks lahenduse, mille võib jagada üldjoontes kaheks. Esimesena rakendub sundkindlustusel põhinev töötuskindlustussüsteem, kuid juhul kui töötuks jäänud isikul ei ole õigust saada töötuskindlustushüvitist, maksab töötukassa isikule töötutoetust. Töötuskindlustushüvitist rahastatakse kindlustatute kindlustusmaksetest, töötutoetust aga riigieelarvest. Kuna TöMSi alusel makstava töötutoetuse saamise õigus on seotud töötus sissetulekute suurusega, on tegemist PSi § 28 lõike 2 mõttes puuduse leevendamise meetmega. Töötuskindlustushüvitist tuleb aga maksta sõltumata isiku sissetulekute ja olemasoleva vara suurusest. 2026. aasta 1. jaanuarist töötutoetust enam ei maksta, seega analüüsitakse põhiõiguste riivet eelkõige töötuskindlustushüvitise ja registreeritud töötutele suunatud tööturuteenuste saamise õiguse vaatest ning töötutoetusele ligipääsu piiramise aspekti ei ole eraldi käsitletud.

<sup>4</sup> Vt nt RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51.

<sup>5</sup> Vt PS § 28 komm-d 18-22.

<sup>6</sup> Vt nt RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 46.

<sup>7</sup> PS § 28, komm 22.



liikuda võimalikult kiiresti uuesti tööturule. PSi § 32 riive korral on oluline märkida, et töotuskindlustushüvitise eesmärk on kompenseerida kindlustatule kaotatud sissetulek osaliselt just tööotsingute ajaks. Seega on ka töotuskindlustushüvitise saamise eelduseks muu hulgas töötuna arvel olemine ja sarnaselt teiste registreeritud töötutega peab hüvitise saaja täitma tööt põhikohustusi, sh otsima aktiivselt tööd ning olema valmis võtma vastu sobiva töö ja kohe tööle asuma. Kui tööt jätab aktiivsuskohustused korduvalt ja põhjendamatult täitmata, näiteks ei osale töötukassaga kokkulepitud nõustamisel või ei võta vastu talle pakutud sobivat tööd, võib põhjuseks olla mh see, et inimesel ei ole tegelikku soovi tööd leida ning on võimalik, et tema töötuna arveloleku eesmärgiks võib olla muude töötukassa pakutavate hüvede, nagu ravikindlustuse või registreeritud töötusega kaasnevate hüvitiste saamine.

PSi § 28 lõikes 2, § 29 lõikes 3 ja §-s 32 sätestatud põhiõiguste puhul ei näe PS sõnaselgelt ette, millistel eesmärkidel neid õigusi tohib piirata. Tegemist on seega lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigustega, mille piiramise puhul võib legitiimseks pidada iga eesmärgi, mis pole põhiseadusega keelatud.<sup>16</sup> Seega on legitiimne mis tahes mõistlik ja asjakohane põhjus.<sup>17</sup> Tööotsijate aktiivsuse suurendamist, tööellu kiirema naasmise toetamist, töötuse kestuse lühendamist ning töötukassa teenuste sihtrühmani (st töötud, kes on valmis koheselt tööle asuma ja aktiivselt tööd otsima) jõudmise tagamist saab lugeda mõistlikuks ja asjakohaseks eesmärgiks, seega saab selle lugeda ka PSi mõttes legitiimseks eesmärgiks.

### Piirangu proportsionaalsus

Demokraatlikus ühiskonnas saab vajalik olla põhiõiguse piirang, millel on legitiimne eesmärk, st mida õigustab avalik huvi või teiste isikute põhiõiguste kaitsmise vajadus, ja mis ei ole ülemäärane. Põhiõiguste piiramine on seega lubatud vaid juhul ja ulatuses, kus see on põhiseaduslike või sellega kooskõlas olevate väärtuste kaitseks vajalik, need eesmärgid, miks põhiõigust piiratakse, on kooskõlas PSi §-s 10 loetletud põhimõtetega ja legitiimsed ning piirang ei ole seda eesmärki silmas pidades põhjendamatult suur. Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmeastmeliselt – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajaduse korral ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.<sup>18</sup>

**Sobiv** on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist, ja sobivuse seisukohast on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist.<sup>19</sup> Riigikohus on leidnud, et piirangu sobivuse hindamisel piisab sellest, et eesmärki on põhimõtteliselt võimalik vaidlusaluse meetmega saavutada.<sup>20</sup>

Nagu eespool välja toodud, on kavandatavate muudatuste eesmärgid suurendada tööotsijate aktiivsust, toetada kiiremat tööellu naasmist, lühendada töötuse kestust ning tagada, et töötukassa teenused jõuaksid sihipäraselt nende inimesteni, kes on valmis tööle asuma ja aktiivselt tööotsingutesse panustama. Töötuna arvel olemine on seotud õigusega saada töotuskindlustushüvitist (TKindlS § 6 lg 1 p 1) ja TöMSis sätestatud registreeritud töötutele mõeldud tööturumeetmeid. Lisaks makstakse registreeritud töötut (ning töotuskindlustushüvitist saava inimese) eest sotsiaalmaksu, mis tagab töötule ravikindlustuskaitse (SMS § 2 lg 1 p 8 ja § 6 lg 1 p-d 6 ja 6<sup>1</sup>). Aktiivsuseõuete rikkumise tõttu töötuna arveloleku lõpetamise korral lõpetatakse inimesele ka töotuskindlustushüvitise maksmine ning tööturuteenuste osutamine. Seega kaotab inimene töötuna arveloleku lõpetamise tagajärjel mitu töötukassa pakutavat

<sup>16</sup> PS § 11 komm 22.

<sup>17</sup> Vt [RKPKo 18.12.2019, 5-19-42/13](#), p 56.

<sup>18</sup> PS § 11 komm 30 ja 31.

<sup>19</sup> PS § 11 komm 31.

<sup>20</sup> Vt nt RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 62.



hüvet. Eeltoodu põhjal võib jaatada, et kavandatavatel muudatustel on tõenäoliselt mõju töötute aktiivsushüvete täitmisele, sest nimetatud hüvedest ilmajäämist püütakse vältida. Seega võib piirangut pidada eesmärgi saavutamiseks sobivaks.

Abinõu on **vajalik**, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.<sup>21</sup>

Nagu eespool välja toodud, on töötuna arvel olemine seotud õigusega saada töötuskindlustushüvitist ja TöMSis sätestatud registreeritud töötutele mõeldud tööturumeetmeid. Lisaks kaasneb registreeritud töötusega ka ravikindlustuskaitse. Aktiivsushüvete rikkumiste korral lõpetatakse inimesele ka töövõimetoetuse ja töötuskindlustushüvitise maksmine ning tööturuteenuste osutamine. Samas muutuvad eelnõukohaste muudatuste järel sanktsioonid töötuskindlustushüvitist ja töövõimetoetust saavatele töötutele selles osas leebemaks, et hüvitise ja toetuse maksmine lõpetatakse edaspidi koos töötuna arveloleku lõpetamisega. Praegu peatatakse või lõpetatakse hüvitise või toetuse maksmine juba enne töötuna arveloleku lõpetamist. Korduvate rikkumiste korral piiratakse lisaks töötuna arveloleku lõpetamise järel uuesti arvele tulekut 90 päeva jooksul. Selline piirang on ka kehtivas õiguses, seega ei ole tegemist uue piiranguga.

Küll aga muutuvad piirangud töötute jaoks senisega võrreldes koormavamaks, sest töötuna arveloleku lõpetamist ja uuesti arvele võtmise 90-päevast piirangut kohaldatakse sanktsioonina senisega võrreldes kiiremini, st sanktsiooni kohaldamiseks piisab vähemast arvust rikkumistest.

Muudatuste tulemusena rakenduvad rikkumiste korral sanktsioonid senisega võrreldes kiiremini, mis motiveerib registreeritud töötuid enam täitma seadusega sätestatud aktiivsustingimusi. 90-päevane ooteaeg on vajalik selleks, et rikkumise tõttu töötuna arveloleku lõpetamisel oleks töötule ka tegelik mõju. Kui uuesti töötuna arvele võtmise ooteaega ei rakendataks, oleks inimesel võimalik kohe pärast töötuna arveloleku lõpetamist taas töötuna arvele tulla ning jätkata ka registreeritud töötusega kaasnevate hüvede kasutamist. Seega korduvate süsteemsete rikkumiste korral ei oleks alternatiivse leebema meetme (nt pelgalt töötuna arveloleku lõpetamine) kohaldamisel töötute käitumisele ilmselt soovitud mõju, sest inimesel on kohe võimalik töötuna arvelolek ja sellega kaasnevad hüved taastada. Seega on sellistel puhkudel töötuna arvele võtmise ajaline piiramine eesmärgi saavutamiseks vajalik. Ooteaega kehtestamata ei ole võimalik süsteemi kuritarvitamist piisaval määral vältida.

Abinõu **mõõdukuse** üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust.<sup>22</sup> Kuigi töötute aktiivsushüvete ning nende rikkumiste korral on sanktsioonina töötuna arveloleku lõpetamise rakendamine eesmärgi saavutamiseks vajalik, ei tohi kehtestatav piirang siiski olla ülemäärane. Seega peaks piirangud olema sellised, mis riivavad inimese põhiõigusi minimaalselt, võimaldades samal ajal soovitud eesmärki täita. Seega tuleb analüüsida, kas soovitud tulemust on võimalik saavutada ka leebemaid piiranguid kohaldades.

Kehtiv õigus näeb ette, et aktiivsushüvete korduva rikkumise hinnatakse eraldi iga kohustuse liigi kaupa. See tähendab, et kui töötute rikub aktiivsuskohustusi korduvalt, kuid rikkumised on eri liiki, on sanktsiooni võimalik kohaldada alles pärast mitut rikkumist (kokku kuni seitse rikkumist). See võimaldab töötul vältida vastutust pikaajaliselt ning ka korduvate rikkumiste korral ning vähendab oluliselt sanktsiooni tõhusust, st ei täida eesmärki soodustada aktiivset töötotsingut.

---

<sup>21</sup> PS § 11 komm 31.

<sup>22</sup> PS § 11 komm 31, Vt ka nt RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13, p-d 32-35.

Ka kehtiva õiguse alusel kohaldatakse 90-päeva pikkust ooteaega uuesti töötuna arvele võtmisel alles siis, kui eelneva 12 kuu jooksul on inimese kaks viimast järjestikust töötuna arvelolekut lõpetatud töötü aktiivsuskohustuste rikkumise tõttu. Nagu eespool selgitatud, võib mõlemale töötuna arveloleku lõpetamisele omakorda eelneda kuni seitse ühekordset rikkumist (erandiks on TöMS § 12 lg 1 p-s 1 sätestatud rikkumine, mille korral saab töötukassa töötuna arveloleku lõpetada juba esimese rikkumise järel). Seega on võimalik TöMSi § 8 lõikes 5 sätestatud töötuna arvele võtmise ajalist piirangut rakendada alles siis, kui inimene on juba mitu korda ilma mõjuva põhjuseta töötü aktiivsuskohustusi rikkunud ning hoolimata korduvast töötuna arveloleku lõpetamisest jätkab aktiivsuskohustuste rikkumist.

Muudatuse järel arvestatakse töötuna arveloleku lõpetamise aluseks olevaid rikkumisi kehtiva õigusega võrreldes teisiti – kui kehtiva õiguse järgi peab töötuna arveloleku lõpetamiseks olema kolm samaliigilist rikkumist, piisab muudatuse järel sellest, kui rikkumisi on samuti kokku kolm, aga need kolm rikkumist võivad olla kõik n-õ eri liiki. Kui töötü on jättnud mõjuva põhjuseta kolmel korral nõustamisel osalemata töötukassa määratud ajal või viisil, ta ei täida muud tegevuskavas kokkulepitut tegevust või keeldub sobivast tööst ning tema töötuna arvelolek on kahel järjestikusel korral sel alusel lõpetatud, jääb sanktsiooni kohaldamine võrreldes kehtiva korraga samaks – ooteaega kohaldatakse juhul, kui sellel põhjusel on viimase 12 kuu jooksul lõpetatud kaks järjestikust töötuna arvelolekut. Eeltoodut arvestades on edaspidi võimalik töötuna arveloleku lõpetamist sanktsioonina rakendada senisest kiiremini (st vähemate rikkumiste korral).

Piirangute eesmärgid on suurendada töötsijate aktiivsust, toetada kiiremat tööellu naasmist, lühendada töötuse kestust ning tagada, et töötukassa teenused jõuaksid sihipäraselt nende inimesteni, kes on valmis tööle asuma. Olukord, kus kehtiv õigus võimaldab töötul jätta pika aja vältel põhjendamatu aktiivsuse nõuded täitmata, ilma et see mõjutaks registreeritud töötusega kaasnevaid hüvesid, ei toeta nimetatud eesmärgi täitmist. Seega on põhjendatud süsteemi muutmine selliselt, et see võimaldaks võimalikele kuritarvitustele kiiremini reageerida. Kuigi muudatuse järel muutub kord töötü jaoks senisest teataval määral rangemaks, peab sanktsiooni rakendamisele endiselt eelnema mitu põhjendamatu töötü kohustuse rikkumist, millega on kaasnenud hoiatused. Seega rakendatakse korduvate rikkumiste korral esmalt peale esimest ja teist rikkumist leebemat sanktsiooni (hoiatamine), peale kolmandat rikkumist töötuna arveloleku lõpetamine, aga võimalusega uuesti arvele tulla. Alles juhul, kui see tulemust ei anna, rikkumised jätkuvad ja 12 kuu jooksul on lõpetatud kaks viimast järjestikust töötuna arvelolekut TöMS § 12 lg 1 p 2 alusel, kohaldatakse põhiõigusi enam riivavat 90-päevast ooteaega.

Eespool esitatud analüüsile tuginedes saab kavandatud abinõusid pidada eesmärgi suhtes sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks. Seega järgib eelnõu proportsionaalsuse põhimõtet ning on kooskõlas põhiseadusega.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist. Esimene paragrahv reguleerib TöMSis tehtavaid muudatusi, teine paragrahv sotsiaalmaksuseaduses (SMS) tehtavaid muudatusi, kolmas paragrahv TKindlSis tehtavaid muudatusi, neljas paragrahv TVTSis tehtavaid muudatusi ning viies paragrahv sätestab seaduse jõustumise.

**Eelnõu § 1 punktiga 1** täiendatakse TöMSi § 3 lõike 1 punkti 4, lisades pärast sõna „taotlejal“ tekstiosa „, kellel on õigus Eestis töötada,“. Muudatuse eesmärk on üheselt ja selgelt reguleerida, millal rahvusvahelise kaitse taotlejad saavad end töötuna arvele võtta ja

tööturuteenuseid kasutada. Praegu tuleb see õigus kokku kahest seadusest: välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest (VRKS) ja TöMSist, kuid selget regulatsiooni TöMSis ei ole. VRKSi § 75 lõige 1 sätestab, et kaitse *saajal* on õigus saada tööturuteenuseid, ning § 10<sup>1</sup> lõige 1 määrab, millal kaitse *taotlejal* on õigus töötada, kuid ei reguleeri otsesõnu *taotleja* õigust tööturuteenuseid saada. TöMSi § 3 lõike 1 punktis 3 sisalduv lauseosa „välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustel“ viitab VRKSi töötamise õiguse sättele ja võimaldab tõlgendada, et kellel on õigus töötada, sel on õigus ka tööturuteenuseid saada. TVTSis on see õigus selgelt kirjas ja nii oleks õigus selgem ka TöMSis.

**Eelnõu § 1 punktiga 2** täpsustatakse tehniliselt TöMS § 5 lõike 7 punkte 1 ja 2. Isiku üldandmetena mõistetakse Justiits- ja Digiministeeriumi juhise kohaselt õigusaktides isiku nime, isikukoodi, sugu, kontaktandmeid sealhulgas aadressi, kodakondsust ja emakeelt<sup>23</sup>. Eeltoodust tulenevalt on tekkinud tarbetu dubleerimine ning peale lõikes 1 üldandmetele viitamist puudub vajadus neid andmeid eraldi nimetada. Eelnõuga jäetakse punkti 1 alles üldandmete viide ning eemaldatakse seaduse tekstist üleliigsed andmete liigid.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** muudetakse TöMSi § 5 lõike 7 punkti 7. TöMS § 5 lõikes 7 sätestatakse isikuandmed, mida töötukassal ja tööturuteenuse osutajad võivad töödelda tööturumeetmete pakkumiseks ja pakkumiseks. Kehtiva TöMS § 5 lõike 7 punkti 7 kohaselt on nendeks muuhulgas andmed isikule riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse poolt toetuse, pensioni, hüvitise ja elatisabi maksmise ja teenuse pakkumise kohta ning andmed isikule koostatud juhtumiplaani kohta. Eelnõuga lisatakse loetellu andmed isiku abivajaduse hindamise ja funktsioneerimisvõime piirangute kohta. Töötukassa ja kohaliku omavalitsuse koostöö tugevdamiseks ühiste klientide toetamisel on vaja kohalikust omavalitsusest (KOV-ist) saada lisa andmeid. Juhul, kui KOV-i poolt on dokumenteeritud info täisealise isiku abivajaduse hindamise kohta ja funktsioneerimisvõimes tuvastatud piirangute kohta ning kui KOV on tuvastanud, millistes eluvaldkondades (nt suhtlemine, vaimne ja füüsiline tervis, elukeskkond, hõivatus, igapäevaelu toimingud) vajab klient abi, siis on asjakohane need andmed töötukassale edastada. Samuti on asjakohased andmed, kui KOV-i poolt on dokumenteeritud kliendi sotsiaalne võrgustik ning kokkuvõtlik hinnang sotsiaalhoolekande abimeetmete vajaduste kohta.

Nende andmete vahetamine vähendab hindamiste dubleerimist osas, kus KOV kui ka töötukassa nõustajad kaardistavad kliendi abivajadust ja töötukassa saaks arvestada juba antud infoga töövaldkonnas inimese parimal viisil abistamiseks. Kui töötukassal on võimalik arvestada juba varem dokumenteeritud teabega, väheneb ka kliendi koormus, kuna ta ei pea korduvalt sarnastele küsimustele vastama.

KOV töötleb sotsiaalteenuste ja -toetuste registris andmeid enda osutatava abi kohta, mis on sätestatud koos andmekoosseisuga sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 144 lõigetes 1-3. Arvestades, et kohalikes omavalitsustes on ettevalmistamisel täisealiste abi- ja toetusvajaduse hindamine ning tulemuste dokumenteerimine ühtsete standardite Rahvusvahelise Funktsioneerimisvõime Klassifikatsiooni (RFK) alusel ja tulevikus kajastuvad andmed sotsiaalteenuste ja -toetuste registris, saab vajaliku tehnilise lahenduse valmimisel edaspidi andmeid pärida automatiseeritud andmevahetusega. Sama RFK klassifikatsioon on kasutusel ka töötukassas töövõime hindamisel ja tööalasel rehabilitatsioonil. Funktsioneerimisvõimes tuvastatud piirangute andmete kasutamine võimaldab töötukassal tugineda varasemale infole nii töövõime hindamisel kui ka tööalase rehabilitatsiooni vajaduse määramisel. Muudatus toetab vajaduspõhist ja valdkonnaülest andmevahetust, sest ka töötukassa töövõime hindamise

---

<sup>23</sup> Justiits- ja Digiministeeriumi [juhise isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes](#).

ja tööalase rehabilitatsiooni andmed on tehtud kättesaadavaks KOVile, st ka KOV saab tugineda inimese abivajaduse ja teenuste vajaduse hindamisel töötukassas kogutud andmetele, mis on vajalikud KOV teenuste pakkumisel ja inimese toetamisel. Kuni tehnilise lahenduse valmimiseni saab töötukassa andmeid klientide abivajaduse hindamise kohta küsida KOVidelt juhtumipõhiselt konkreetse menetluse raames, järgides isikuandmete töötlemise nõudeid, sh minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtet.

**Eelnõu § 1 punktiga 4** täiendatakse TöMSi § 8 lõiget 4 punktiga 11<sup>1</sup>. Muudatusega lisatakse loetellu uus kriteerium, mille alusel inimest ei võeta töötuna arvele, kui inimene on kinnipeetav või vahistatu vangistusseaduse tähenduses. Näiteks on kinnipeetav vanglas vangistust kandev süüdimõistetu ja vahistatu isik, kellele on tõkendina kohaldatud vahistamist ja kes kannab eelvangistust kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas. Kuna kinnipidamisasutuses viibimise ajal ei saa täita töötu kohustusi (näiteks osaleda kokkulepitud ajal ja viisil nõustamisel, täita tegevuskava) ega võtta vastu sobivat tööd või kohe tööle asuda, ei ole võimalik kinnipeetavaid või vahistatuid kinnipidamisasutuses viibimise perioodil töötuna arvele võtta. Töötu kohustust ei saanud nimetatud inimesed täita ka varem, kuid muudatusega sätestatakse seaduses selge ja üheselt mõistetav õiguslik alus arvele võtmise piirangute kohta.

**Eelnõu § 1 punktiga 5** muudetakse TöMSi § 8 lõiget 5. Lõige 5 reguleerib need töötuna arveloleku lõpetamise alused, mille esinemisel **kahe järjestikuse lõpetamise korral eelneva 12 kuu jooksul** rakendub töötuna arvele võtmisel 90-päevane ooteaeg. Muudatuse järgi jäetakse lõikest 5 välja viited lõpetamise alustele, s.o § 12 lõike 1 punktidele 1, 4 ja 5, mis tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks arveloleku lõpetamise aluste korrastamise tõttu (vt ka eelnõu § 1 punktid 12 ja 13).

Tingimused, mille alusel rakendatakse töötuna arvele võtmisel 90-päevast ooteaega juhul, kui eelneva 12 kuu jooksul on töötuna arvelolek lõpetatud kaks korda järjest ning töötu mõjuva põhjuseta kokku kolm korda kas:

1. ei osale nõustamisel temaga kokku lepitud ajal või viisil;
2. ei täida muud tegevuskavas kokkulepitud tegevust; või
3. keeldub sobivast tööst.

Kehtivas õiguses võib töötu erinevaid nõudeid rikkudes koguda kuni seitse rikkumist, enne kui tema töötuna arvelolek lõpetatakse. Pärast arveloleku lõpetamist on tal õigus end kohe uuesti töötuna registreerida, sõltumata korduvatest rikkumistest, ning rikkumiste arvestus algab uuesti. Pärast teist arveloleku lõpetamist 12 kuu jooksul rakendub 90-päevane ooteaeg. Muudatuse kohaselt lõpetatakse töötu töötuna arvelolek, kui tal on kolm rikkumist – sõltumata rikkumise liigist (nt nõustamisel mitteosalemine, kokkulepitud tegevuse täitmata jätmine või sobivast tööst keeldumine) – ning kui 12 kuu jooksul on lõpetatud kaks järjestikust töötuna arvelolekut eelnimetatud alustel, siis enne uuesti töötuna arvele võtmist rakendub sarnaselt hetkel kehtivale regulatsioonile 90-päevane ooteaeg.

Muudatuse eesmärk on motiveerida töötuid aktiivselt tööd otsima ja kokkulepetest kinni pidama. Praktika näitab, et korduvalt kokkuleppeid rikkunud kliendid lükkavad tööotsinguid põhjendamatult edasi, väldivad koostööd nõustajaga või on väga passiivsed ning kasutavad töötuna arvelolekut ning sellega seotud õigusi ilma tegeliku kavatsuseta tööle asuda. Muudatus kokku kolm rikkumist sõltumata rikkumise liigist annab tööotsijale selge signaali tööotsingute ja kokkulepitud tegevuste tähtsusest. Väheneb klientide korduvate rikkumiste käsitlemisele kuluv aeg ning selle võrra saavad aktiivsed tööotsijad rohkem tuge. Muudatus aitab parandada töötukassa teenuste sihipärasust ning vähendada süsteemi kuritarvitamise võimalusi, kus arvelolekut kasutatakse muudel eesmärkidel (nt hüvitiste või tervisekindlustuse saamiseks) tööotsingukohustust täitmata.

**Eelnõu § 1 punktiga 6** muudetakse TöMSi § 9 lõike 1 punkti 2 sõnastust ja jäetakse välja töötu kohustus osaleda nõustamisel vähemalt üks kord 30 päeva jooksul. Muudetud sõnastuse kohaselt peab töötu osalema nõustamisel töötukassa määratud ajal ja viisil. Muudatus võimaldab senisest paindlikumalt määrata nõustamise sagedust vastavalt töötu tööotsingute edenemisele (vt eelnõu § 1 punktide 7 ja 8 selgitusi).

**Eelnõu § 1 punktiga 7** jäetakse TöMSi § 9 lõike 2 teisest lausest välja tekstiosa „, arvestades isiku soovi ja võimalusi tööd leida“. Nõustamisviisi valikust jäetakse välja isiku sooviga arvestamine, kuna see on tekitanud vääriti mõistmist, et töötu saab ise otsustada nõustamisviisi. Töötukassa otsustab nõustamisviisi, arvestades eelkõige isiku võimalusi tööd leida. Inimese soovi võib arvesse võtta, kuid see ei ole otsust määrav kriteerium. Nõustamisviisi valik ei tugine üksnes inimese soovile, vaid nõustaja professionaalsele hinnangule, millised on inimese võimalused ja soov tööd leida ning milline nõustamisviis võimaldab konkreetsele töötajale kõige tõhusamal viisil tööle liikumiseks vajalikku tuge pakkuda. Valitud nõustamisviis peab nõustajal võimaldama piisaval määral hinnata inimese tööotsingu hetkeseisu ning vajaduse korral sobivat tuge pakkuda. Näiteks, kui töötaja ei saa kasutada internetti, kuid soovib e-nõustamist, selgitab nõustaja, et see ei loo piisavaid võimalusi töö leidmiseks ega tema tööotsingu toetamiseks, ning lepib kokku nõustamise esinduses või telefoni teel. Kui inimene vajab tuge tööpakkumiste otsimisel, lepib nõustaja kokku nõustamise esinduses, kus on võimalik tõhusamalt juhendada. Eelnõu on täiendatud sättega, mis selgitab nõustamise aja ja viisi valiku aluseid (vt eelnõu § 1 punkti 8 selgitusi).

**Eelnõu § 1 punktiga 8** lisatakse TöMS § 9 lõige 2<sup>1</sup>, millega reguleeritakse asjaolud, mida arvestatakse TöMS § 9 lõike 1 punkti 2 rakendamisel. Nõustamise aja ja viisi määramisel arvestatakse töötu võimalusi tööd leida, tema tööotsingu olukorda ning nõustamiskohtumise eesmärki.

Säte annab töötukassale aluse kujundada nõustamise sagedust ja korraldust paindlikult vastavalt töötu individuaalsele olukorrale. Erinevatel töötutel on tööturul väga erinev positsioon. Ühele võib piisata harvematest kontaktidest kuna tema oskused on tööturul nõutud ja tööotsing kulgeb edukalt iseseisvalt. Teine vajab tihedamat ja intensiivsemat tuge kuna tema tööle asumist takistavad mitmed asjaolud. Samuti võib nõustamise eesmärk olla erinev, näiteks tegevuskava koostamine, tööturuteenusele suunamine, tööotsingu vahekokkuvõtte tegemine või konkreetse tööpakkumise arutamine ning eesmärgist sõltub, kui sageli ja millises vormis nõustamine peab toimuma. Paindlik lähenemine võimaldab töötukassa nõustaja ressursi suunata vastavalt töötu abivajadusele.

Näide 1. Nõustamiskohtumise eesmärk on teenusevajaduse väljaselgitamine. Töötu vajab tööle asumiseks lisaoskusi. Nõustamiskohtumise eesmärk on hinnata, kas töötu vajab tööturukooolitust, ning kohtumine määratakse lähiajaks, et teenusevajadus välja selgitada ja vajalik tööturuteenus hinnata.

Näide 2. Tööotsingu olukord ei eelda sageli nõustamist. Töötu osaleb tööpraktikal, mille kestus on näiteks kaks kuud. Praktika ajal on töötu seotud tööandjaga ja omandab uusi oskusi. Järgmine nõustamine määratakse praktika lõpu lähedale, et hinnata tulemusi ja leppida kokku edasised sammu.

**Eelnõu § 1 punktiga 9** muudetakse TöMSi § 9 lõigetes 5 ja 6 sobiva töö sisu. Lõikes 5 muudetakse sobiva töö sisu tööotsingute alguses, andes töötajale rohkem vabadust valida oma varasemale kogemusele vastav töö.

Sobiva töö sätted seavad tingimused, millele vastavat tööd peab töötü olema valmis vastu võtma. Sobivast tööst põhjusega keeldumist loetakse aktiivsuse nõuete rikkumiseks. Kehtiv õigus seab sobivale tööle erinevad tingimused, sh kui kaugel on töökoht elukohast või milline peab olema aktsepteeritav töötasu. TöMS § 9 lõike 5 sobiva töö tingimused kehtivad esimese 20 nädala vältel töötuna arvele võtmisest arvates, so esimesed 140 päeva töötuna arvele võtmisest arvates. TöMSi § 9 lõike 5 muudatuse järgi peab sobiv töö arvestama töötü tervises seisundit, elukohta, haridust, töökogemust, hoolduskoormust, olemasolevat või omandatavat eriala ning varasemat töötasu. Seega on töötul praeguse regulatsiooniga võrreldes suurem vabadus otsustada, milline töö talle töötüsinguga alguses on sobiv.

Sobiv töö peab arvestama töötü tervises seisundit, st töö ei tohi olla töötule vastunäidustatud (vt ka TöMS § 9 lõike 6 punkti selgitust). Sobiv töö peab arvestama ka töötü elukohta. Praeguses regulatsioonis peetakse sobivaks ka tööd, mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu töötul rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 15 protsenti kuupalgast. Eelnõukohases regulatsioonis arvestatakse töötü elukohta, mis tähendab, et sobiva töö valimisel esimesel 20 nädalal ei seata tingimusi töökoha kaugusele kodust ja inimene saab ise määratleda milline on temale sobiva töökoha kaugus. Seega arvestab eelnõukohane määrus suuremal määral inimese ootustega sobivale tööle esimesel 20 nädalal.

Sobiv töö peab arvestama töötü varasemat töötasu. Praeguses regulatsioonis peetakse sobivaks tööd, mille eest pakutav töötasu on vähemalt 60 protsenti isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksutatavast tulust. Eelnõukohases regulatsioonis arvestatakse sobiva töö valimisel töötü varasemat töötasu ehk 60 protsendi piirangut enam sobiva töö valimisel ei seata. Inimene saab seada töötuse esimesel 20 nädalal ootuse saada varasema töötasuga võrreldavat tasu.

Varasema töökogemuse, hariduse, olemasoleva või omandatava eriala ning töötasuga arvestamine peab tagama ka selle, et sobivale tööle seatavad tingimused oleksid realistlikult täidetavad, st inimesel on vajalikud eeldused sobivale tööle edukalt kandideerida. Sobiva töö ootuste vastavust töötü olukorrale ja tööturu võimalustele hindab töötukassa nõustaja töökessel nõustamisel, arvestades TöMS § 9 lõike 5 ja 6 tingimusi. Nõustaja ei või seada sobivale tööle suuremaid piiranguid kui TöMS § 9 lõike 5 ja 6 vastavates punktides toodud. See toetab inimesele sobivate tööpakkumiste valikut ning kiiremat tööle asumist.

Seadusesse lisatakse uue sobiva töö tingimusena hoolduskoormus, mis tähendab töötü vältimatut ja regulaarset vajadust abistada hooldusvajadusega lähedast või pereliiget. Hoolduskoormuse sisu avatakse käesoleva eelnõu punkti TöMS § 9 lõike 6 punkti 6 ja eelnõu § 1 punkti 10 selgitustes.

Sobivale tööle vastavate tööpakkumiste valik tehakse töötukassa nõustaja ja töötü koostöös ning lisatakse inimese tegevuskavasse. Tegevuskavasse lisatud tööpakkumistele kandideerimine on töötule kohustuslik ning selle täitmist jälgitakse nõustamiskohtumistel. Töötukassa nõustaja toetab klienti vajaduse korral tööpakkumiste otsimisel ja analüüsimisel.

Selleks, et motiveerida aktiivset töötüsingut, muudetakse sobiva töö tingimusi teatud aja möödudes. Kui esimese etapis ei ole töötul õnnestunud sobivat tööd leida, tekib töötukassal õigus seada sobivale tööle tingimusi, mis laiendavad inimese töötüsinguid. Kuigi sobiva töö tingimusi muudetakse, jääb eelnõu järgi sobiva töö muutuse aeg samaks võrreldes praeguse regulatsiooniga. 2024. aastal on töötukassa andmetel arveloleku lõpetanud töötute arveloleku mediaankestus 134 päeva. Suurem vabadus sobivat tööd otsida toetab töötüsinguga aktiivsust töötuse alguses, kuid töötuse perioodi pikenemisel tuleb tegutseda aktiivsemalt, et ennetada pikaajalisse töötusse langemist ja toetada tööle asumist.

TöMSi § 9 lõikes 6 ajakohastatakse sobiva töö sisu alates 21. nädalast (so alates 141. päevast) pärast töötuna arvele võtmist, mil kliendil on kohustus laiendada tööotsingu kriteeriume. Lisaks on inimesel kohustus olla tööotsingul paindlikum ning olla valmis kaaluma erinevaid töökorralduse vorme (nt kaugtöö, ajutine töö teises piirkonnas või tähtajaline töö). Muudatus tehakse, arvestades töötukassa senist kogemust ning võimalusi sobiva töö tingimuste kontrollimiseks ja sellega kaasnevat töökoormust.

Uuendatud sättes seatakse 21. nädalast arvates sobivale tööle kuus tingimust.

Punktis 1 loetakse sobivaks selline töö, mis terviseseisundit arvestades ei ole töötule vastunäidustatud. Võrreldes kehtiva sobiva töö tingimusega („mis tervislikel põhjustel ei ole töötule vastunäidustatud“) ei muutu sobiva töö sisu, kuid selguse huvides kasutatakse sama sõnastust, mis TöMSi § 9 lõikes 5, mis puudutab sobiva töö tingimusi esimesel 20 nädalal. Töövõime hindamisel on ekspertarst leidnud või töötervishoiu arst tuvastanud, et inimesel võivad esineda piirangud sobivale tööle – näiteks ei saa inimene tervise tõttu töötada allergiat tekitavas keskkonnas või füüsiliselt väga koormavas ametis. Täiskoormusega töö võib olla vastunäidustatud, kui inimene suudab terviseseisundi tõttu töötada vaid osalise koormusega (nt kroonilised lihaskoe probleemid, südame-veresoonkonna haigused, vaimse tervise seisundid).

Nõustaja tugineb tervisepiirangute hindamisel peamiselt töövõime hindamise eksperdiarvamusele ning kliendi esitatud lisainfole, vajaduse korral ka teenusepakkujate või tööandja tagasisidele. Töövõime hindamise eksperdiarvamuse kokkuvõttes kajastatakse, milline töökoormus või tööolud-tingimused inimesele sobivad või on vastunäidustatud. Lisaks võivad olulist infot vastunäidustuste kohta anda tööalase rehabilitatsiooni meeskonna, teenusepakkujate või tööandja tagasiside. Näiteks, kui töösuhe on tervislikel põhjustel katkenud või ilmneb koolitusel, et kliendile ei sobi valitud eriala terviseseisundi tõttu. Töötervishoiuarsti hinnangud ei ole töötukassale otse kättesaadavad, kuid klient saab need digiloost ise väljastada. Töötingimuste sobivus arutatakse nõustamise käigus läbi ning märgitakse tegevuskava olukorra analüüsi. Töötajale tervise tõttu sobimatuid töösoove tegevuskavasse ei lisata.

Punkti 2 kohaselt loetakse sobivaks ka tähtajaline töö. See tingimus võrreldes kehtiva õigusega ei muutu. Kui tööpakkumiste seas on tingimustele vastavaid tähtajalisi tööpakkumisi, peaks klient valima ka nende seast.

Punktiga 3 muudetakse töö kauguse kriteeriumit. Sobivaks peetakse tööd, mille korral jõudmiseks elukohast töökohta ja tagasi ei kulu rohkem kui kaks tundi päevas või mida on võimalik teha töötule elukohas püsivalt kaugtööna. Töökohta kauguse kriteeriumi eesmärk on anda töötule selge juhised, et kui esimese 20 nädala jooksul ei ole sobivas asukohast tööd leitud, peab ta 21. nädalast olema valmis vastu võtma tööpakkumisi, mis võimaldavad tööd kodukohast kaugemal. Teistpidi annab töökohta kauguse kriteerium töötule kindluse, et temalt ei saa nõuda ka töö otsimist kaugemalt, kui seaduses sätestatud tingimustega ette nähtud. Võrreldes kehtiva õigusega ei muutu sobivale tööle seatav tööle ja tagasi sõitmise aja piirang (kaks tundi). Ajapiirangu kontrollimisel arvestab töötukassa töötule kasutada olevaid transpordivõimalusi, näiteks kas inimene kasutab tööle sõitmiseks isiklikku transporti, millised on ühistranspordi võimalused tööle saamiseks või kas tööandja pakub alternatiivseid transpordivõimalusi (tööandja korraldatud transport). Võrreldes kehtiva korraga ei arvestata enam tööle sõitmise kulu, kuna selle kontrollimine on töötukassale liiga suure koormusega ning puudub võimalus kõikide töötute tööle ja koju sõidu kulu ühtsetel alustel arvestada (kulu sõltub kasutatavast transpordiliigist).

Kuivõrd tänapäeval võimaldavad paljud tööandjad kaugtöö tegemise võimalust, võib sobiva töö valimisel arvestada sellega. Seega võib pidada ka sobivaks tööd, mida pakutakse kaugemal ja mida on kliendi ütluste kohaselt võimalik teha elukohas kaugtööna.

Punktis 4 täpsustatakse sobiva töö töötasu suurust. Säte ei muuda sobiva töö töötasu tingimust võrreldes kehtiva õigusega, kuid sõnastab selgemalt, et töötasu tingimus kehtib nii töötuskindlustushüvitise saajatele kui ka hüvitise mittesaajatele. Sobivaks peetava töö eest makstav töötasu ei tohi olla väiksem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär. Täistööajaga töö korral peetakse sobivaks kuu töötasu alammäära ning osalise tööaja korral kas tunnitasu alammäära põhjal arvestatud minimaalset töötasu, mis vastab pakutavatele töötundidele, või tööajale või -koormusele vastavat proportsionaalset osa kuutöötasu alammäära. Kuigi töölepingu seaduse § 29 lõike 6 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäära madalamat töötasu ei või töötajale maksta, annab töötasu alammäära väljatoomine käesolevas sättes selge indikatsiooni töötule sellest, milliseid töötasu piire alates 21. töötuse nädalast tuleb arvestada sobiva töö valikul.

Kui inimene saab töötuskindlustushüvitist, loetakse sobivaks töötasu, mis on suurem töötasu samal perioodil saadavast töötuskindlustushüvitisest. Sealjuures arvestatakse sobiva töö valimise hetkel kehtivat töötuskindlustushüvitise suurust, kuna töötuskindlustushüvitise määr muutub ajas. Kui inimese saadav töötuskindlustushüvitis on madalam kui töötasu alammäär, arvestatakse sobiva töötasu suurusena töötasu alammäära piiri.

Punktis 5 muudetakse sobiva töö sisu selliselt, et see peab arvestama töötasu hariduse, eriala ja varasema töökogemusega või peab olema nende omandatud oskustega seotud. Hariduse, eriala ja töökogemusega arvestamisel ei tähenda sobiv töö seda, et töö peab üks ühele vastama varasemale erialale või ametile, vaid tööd otsitakse ka teistest sektoritest, kus kliendi oskusi saaks rakendada. Töö sobivust hinnatakse eelkõige oskuste ja tööülesannete sarnasuse alusel. Vajaduse korral võib sobivuse hindamisel kasutada oskuste kompassi või muid töövahendeid, mis seovad erialad konkreetsete oskuste ja ametitega. Oluline on, et sobivaks peetakse tööd, mille tegemiseks on inimesel olemas (ülekantavad) oskused, mis on omandatud varasema hariduse või töökogemuse käigus. Näiteks varem pearaamatupidaja ametikohta otsinud inimene peab olema valmis laiendama oma tööotsinguid ka raamatupidaja, arveametniku, finantsassistendi või raamatupidamise spetsialisti ametikohtadele. Kui inimene omandab töötukassa toel oskusi eriala vahetamiseks, loetakse sobivaks ka omandatud eriala tööd, et toetada töötute karjääripöördeid, kui need pakuvad rohkem töötamise võimalusi või kvaliteetsemat tööd. Kuna töötukassa toetab õpet vaid neis valdkondades, kus on olemas tööjõunõudlus ning oskused on üldjuhul omandatavad aasta jooksul, ei toeta see laiendus ebamõistlikke võimalusi. Kehtivas õiguses ei ole ette nähtud töötasu hariduse, eriala või töökogemusega arvestamist alates 21. nädalast, kuid praktikas rakendatakse töötutele sobiva töö valimisel tööpakkumiste sobitamist. Seega paraneb elnõuga selgus selles, milliseid tingimusi töötutele sobiva töö valimisel arvestatakse.

Punktiga 6 lisatakse uus sobiva töö tingimus: sobivaks peetakse tööd, mis arvestab mõistlikult määral hoolduskoormusega. Hoolduskoormus tähendab töötasu vältimatut ja regulaarset vajadust abistada hooldusvajadusega lähedast või pereliiget. Hooldusvajadusega võib olla alaealine laps, kelle turvalisus ja igapäevane toimetulek ei ole ilma kõrval abita tagatud, või täisealine, kelle toimetulek on ajutiselt või püsivalt piiratud tervises seisundi tõttu.

Hooldusvajadus võib avalduda väga erinevalt: see võib tähendada vajadust füüsilise abi järele kodustes igapäevatoimingutes (näiteks hügieenitoimingutes, söömisel, riietumisel, tervise eest hoolitsemisel või toidu valmistamisel ja majapidamistöodes), aga ka abi väljaspool kodu liikumisel ning teenuste kasutamisel, sh transpordi ja saatmise korraldamisel. Samuti võib



hooldus olla seotud järelevalve ning juhendamisega, kui hooldataval on näiteks kognitiivsed raskused või mäluprobleemid. Lapse puhul võib olla vaja tagada tema jõudmine lasteaeda või kooli või tervishoiuteenusele.

Hoolduskoormus võib oluliselt piirata inimese töötamise võimalusi. Näiteks võib hoolduse korraldamine eeldada paindlikku tööaega ja/või -koormust, töölt eemal viibimist teatud kellaaegadel ja/või päevadel, võimalust töötada kindlas piirkonnas – hoiuteenuse osutamise või kooli või elukoha lähedal, et tagada kiire reageerimisvõimalus hooldatava vajaduse korral. Töötamist võib piirata ka asjaolu, et vajalikud tugiteenused (nt lapsehoid, hooldusteenused, häirenuputeenus vms) või pereliikmete abi ei ole kättesaadav või nende maht ei kata tegelikku vajadust.

Sobiva töö kindlaksmääramisel hindab töötukassa nõustaja koos kliendiga, kuidas ja millises ulatuses hoolduskoormus mõjutab töötamise aega, asukohta ja koormust ning millised on inimesele realselt kättesaadavad lahendused hoolduse korraldamiseks töötamise ajal. Kui töötul on võtnud kasutusele kõik mõistlikud võimalused hoolduse korraldamiseks, kuid töö tegemine on siiski piiratud, arvestatakse sobiva töö pakkumisel vastavaid piiranguid, näiteks vajadust töötada osalise koormusega või vaid kindlatel tööaegadel. Kui on võimalik kasutada vajalikku tugiteenust, peab töötamise aeg olema kooskõlas teenuse pakkumise ajaga. Kui töötul abistab hooldatavat regulaarsetel raviprotseduuridel käimisel (nt korraldab transpordi kolm korda nädalas dialüüsil käimiseks või käib erivajadusega lapsega rehabilitatsiooniteenusel), sobib paindliku tööajaga töö. Kui hooldatava juures tuleb viibida sageli ja regulaarselt tööpäeva jooksul, on sobivaks tööks selline, mida saab teha elukohas kaugtööna või elukoha lähedal ning töökorraldus lubab töölt vajaduse korral ajutiselt lahkuda. Kui hooldatav vajab ööpäevaringset järelevalvet (nt väikelaps või dementsusega inimene) ning ei saa kasutada hoiuteenuseid, võib sobivaks tööks osutuda selline töö, mida on võimalik teha kodust kaugtöö vormis.

Töö ei ole sobiv, kui tööle asumine muudaks hooldusvajadusega pereliikme või lähedase abistamise objektiivselt võimatuks. Hinnang antakse igale juhtumile, arvestades tegelikke asjaolusid ja hoolduskohustuse korraldamise võimalusi. Eesmärk on tagada, et hooldajal oleks võimalik töötada viisil, mis ei seaks ohtu hooldusvajadusega inimese heaolu ning töö- ja hoolduskohustuste samaaegne täitmine oleks hooldajale jõukohane.

Kehtivas õiguses otsesõnu hoolduskoormusega sobiva töö valimisel ei arvestata. Praktikas arvestab siiski töötukassa, kui inimesel on põhjendatud hoolduskoormusest tulenevad piiranguid töötamiseks. Seega parandab eelnõu läbipaistvust ning sõnastab selgelt tingimused, millega arvestatakse sobiva töö valikul.

**Eelnõu § 1 punktiga 10** täiendatakse TöMSi § 9 lõikega 6<sup>1</sup>. Sättega täpsustatakse õigusselguse huvides, et TöMSi § 9 lõike 5 punkti 7 ja lõike 6 punkti 6 tähenduses peetakse hoolduskoormusena silmas töötul vajadust abistada hooldusvajadusega lähedast või pereliiget. Hoolduskoormust hinnatakse juhtumi põhjal. Hinnang sõltub konkreetsetest asjaoludest, nt kas vajalikku hooldust on võimalik piisaval määral tagada ka muul viisil, nt kasutades erinevaid hoiu- või sotsiaalteenuseid. Eraldi on välja toodud, et hoolduskoormusena arvestatakse perekonnaliikme hooldamisega seotud tegevusi. Hoolduskoormuse arvesse võtmist on põhjalikumalt avatud eelnõu § 1 punktis 9, kavandatava TöMSi § 9 lõike 6 punkti 6 selgitustes.

**Eelnõu § 1 punktiga 11** muudetakse TöMSi § 9 lõiget 7 ja täpsustatakse lõike 7 teise lause sõnastust. Kui isik on viimase 12 kuu jooksul olnud töötuna arvel kokku 20 nädalat või vähem, loetakse talle sobivaks töö, mis vastab TöMS § 9 lõikele 5, või kokku üle 20 nädala, loetakse töötule sobivaks töö, mis vastab TöMS § 9 lõikele 6. Lõike 7 tekstist jäetakse välja kolmas

lause, mis sisuliselt kordab teises lauses sätestatud. Töötuna arveloleku perioodi arvestuses muudatusi ei tehta.

**Eelnõu § 1 punktidega 12 ja 13** tunnistatakse kehtetuks TöMS § 12 lõike 1 punktid 1, 4 ja 5, mis on seotud TöMSi § 12 lõike 1 punkti 2 sõnastuse muudatusega.

TöMS § 12 lõike 1 punkti 1 kehtetuks tunnistamine on seotud TöMS § 9 lõike 1 punkti 2 muutmisega eelnõu § 1 punktis 6. Kehtiva TöMS § 12 lõike 1 punkti 1 kohaselt lõpetatakse töötuna arvelolek, kui töötü mõjuva põhjusteta ei osale nõustamisel vähemalt üks kord 30 päeva jooksul. TöMS § 9 lõike 1 punkti 2 muudetud sõnastuse kohaselt 30-päevane ajavahemik kaotatakse ning töötü peab osalema nõustamisel töötukassa määratud ajal ja viisil. Nõustamisel osalemata jätmise kokku lepitud ajal või viisil on üks töötuna arveloleku lõpetamise alus, mis on sätestatud TöMS § 12 lõike 1 punktis 2. Kuna nõustamise sagedus muutub paindlikumaks ja nõustamisel osalemise sagedust ei reguleerita enam seaduses, tunnistatakse dubleerimise vältimiseks TöMS § 12 lõike 1 punkt 1 kehtetuks. Edaspidi on töötuna arveloleku lõpetamise alus – nõustamisel osalemata jätmise töötukassa määratud ajal või viisil – sätestatud üksnes TöMS § 12 lõike 1 punktis 2.

TöMSi § 12 lõike 1 punkti 2 koondatakse kokku kolm töötuna arveloleku lõpetamise alust. Edaspidi arvestatakse sanktsiooni rakendamisel kõiki loetletud rikkumisi, olenemata rikkumise liigist.

Kehtivas seaduses on erinevad töötuna arveloleku lõpetamise alused eraldi punktides (TöMS § 12 lg 1 p-d 2, 4 ja 5), kuigi sisuliselt on nende olemus sarnane – töötuna arvel olev isik ei täida talle pandud kohustusi (ei osale nõustamisel, ei täida tegevuskavas kokkulepitut tegevusi või keeldub sobivast tööst). Praegu hinnatakse korduvaid rikkumisi eraldi iga kohustuse liigi kaupa. See tähendab, et kui inimene rikub arveloleku kohustusi korduvalt, kuid rikkumised on eri liiki, rakendub sanktsioon alles pärast mitut rikkumist (kokku kuni seitse rikkumist). See võimaldab töötul vältida vastutust ka korduva rikkumise korral ning vähendab sanktsiooni tõhusust, st ei täida eesmärki soodustada aktiivset tööotsingut.

Muudatuse kohaselt käsitletakse eriliigilisi rikkumisi samas arvestuses ning rakendatakse hoiatuste süsteemi: esimese ja teise rikkumise korral dokumenteeritakse rikkumine ning töötule tehakse hoiatus, mis annab töötule võimaluse esimese ja teise rikkumise järel käitumist korrigeerida; kolmanda rikkumise järel lõpetatakse töötuna arvelolek. Kui selgub, et töötul oli mõjuv põhjus, siis töötuna arvelolekut ei lõpetata. Peale esimest töötuna arveloleku lõpetamist on töötul võimalik ennast taas töötuna arvele võtta. Peale teist järjestikust töötuna arveloleku lõpetamist 12 kuu jooksul, rakendub 90-päevane ootetähtaeg uuesti töötuna arvelevõtmisel. Selline lähenemine on inimese jaoks etteaimatav. Rikkumiste ja sanktsioonide info edastatakse inimesele ning nõustaja selgitab rikkumise sisu ja tagajärgi ka suuliselt.

Selline lahendus on valitud, kuna see on töötü jaoks soodsam. Erinevalt teisest töötuna arveloleku lõpetamisest, mille alusel arveloleku lõpetamisega kaasneb 90-päevane ootetähtaeg uuesti töötuna arvelevõtmisel, ei rakendu § 12 lg 1 punkti 2 alusel esmakordsel arveloleku lõpetamisel ootetähtaega. See tähendab, et töötul on võimalik end soovi korral kohe uuesti töötuna arvele võtta ning taastada ligipääs töötukassa teenustele ja sotsiaalsetele tagatistele, mis arvelolekuga kaasnevad (sh ravikindlustus). 90-päevane ootetähtaeg lisandub alles juhul, kui 12 kuu jooksul lõpetatakse töötü arvelolek uuesti § 12 lg 1 punkti 2 alusel.

Selline kollisioonireegel toetab eelnõu üldist eesmärki kohelda töötut proportsionaalselt ja anda talle võimalus käitumist korrigeerida ilma, et esmasele rikkumiste kogumile järgneks kohe kõige rangem võimalik tagajärg. Esmakordse juhtumi järel rakendub 90-päevane ootetähtaeg

oleks sellistes olukordades eproportsionaalne ning võiks töötut tööturult veelgi enam kõrvale jätta. Lisaks toimib kordumisel rakenduv ootetähtaeg motiveeriva mõjuna kuna töötute teab juba esimese juhtumi järel, et sama käitumise kordumisel 12 kuu jooksul kaasnevad oluliselt rangemad tagajärjed, mis suunab teda käitumist korrigeerima. Lühidalt annab 90-päevase ooteaja kohaldamine pärast arveloleku lõpetamist töötajale selge signaali töötötsingute ja kokkulepitud tegevuste tähtsusest (vt ka selgitusi eelnõu § 1 punkti 5 kohta).

Arveloleku lõpetamine on töötute jaoks oluliste tagajärgedega kuna töötuna arveloleku ajal on tagatud näiteks ravikindlustus. Arveloleku lõppemisega kaasneb töötuskindlustushüvitise maksmise lõppemine ning ravikindlustuse kaotus. Töövõimetoetuse saajate puhul on töötuna arvelolek üks viise, kuidas täita TVTS-is sätestatud aktiivsuse nõuet. Arveloleku lõppemisel ei ole töötul enam võimalik aktiivsuse nõuet selle kaudu täita ning kui ta ei täida nõuet muul viisil, lõpeb ka töövõimetoetuse maksmine. Seetõttu peab arveloleku lõpetamise lävi olema piisavalt kõrge ja proportsionaalne ning töötutele peab olema tagatud võimalus käitumist enne lõplikku tagajärge korrigeerida.

Näide. Töötukassa määrab töötutele nõustamiseks aja. Töötute ei ilmu kohale ega teata mõjuvast põhjusest. Rikkumine dokumenteeritakse ja töötute hoiatatakse. Järgmisel korral töötute keeldub sobivast tööst. Rikkumine dokumenteeritakse ja töötute hoiatatakse. Kolmandal korral jätab töötute täitmata tegevuskavas kokkulepitud tegevuse. Töötuna arvelolek lõpetatakse. Kuna tegemist on esmakordse lõpetamisega sellel alusel, ei kohaldata 90-päevast ootetähtaega ning töötul on võimalik end soovi korral kohe uuesti töötuna arvele võtta. Töötute võetakse uuesti töötuna arvele. Töötukassa määrab taas töötutele nõustamiseks aja. Töötute ei ilmu nõustamisele, rikkumine dokumenteeritakse ja töötute saab hoiatuse. Teine kord jätab töötute mõjuva põhjusega täitmata tegevuskavas kokku lepitud tegevuse, näiteks ei kandideeri sobivale töökohale. See on teine rikkumine § 12 lg 1 punkti 2 ühisarvestuses ja töötute saab hoiatuse. Järgmisele kokkulepitud nõustamisele töötute jälle ei ilmu ega teata mõjuvast põhjusest. Arvelolek lõpetatakse § 12 lg 1 p 2 alusel ning rakendub 90 päeva ootetähtaeg.

Muudatus tugevdab sanktsioonide ennetavat ja hoiakuid kujundavat mõju ning tagab ühtse ja selge rikkumiste arvestuse. Rahvusvahelised uuringud näitavad, et järelevalve ja sanktsioonide võimalus töötutoetuste maksmisel lühendab töö leidmiseks kuluvat aega töötuse varases staadiumis.<sup>24</sup> Töötute kohustuste täitmise kontroll suurendab töötute töötötsingu aktiivsust, seejuures annab suurema osa mõjust tajutud sanktsiooniohu tulemusel toimuv käitumisreaktsioon (*threat effect*), seda kõigi töötute, mitte ainult sanktsioneeritute seas. Juba sanktsiooni hoiatus või sanktsiooniohu tajumine suurendab töötötsingu aktiivsust ja suurendab töötusest väljumise tõenäosust.<sup>25</sup> Kolme rikkumise lävi on valitud proportsionaalsuse alusel: liiga leebe süsteem ei mõjuta töötute käitumist, samas liiga kiire sanktsioneerimine võib suurendada ebasobivale tööle asumist ja selle kaudu korduvat töötust. Mitmes uuringus on leitud, et sanktsioonide äärmiselt range kohaldamine võib küll lühiajaliselt suurendada tööle asumist, kuid tuua kaasa ebasobivale tööle liikumist ning seeläbi mõjutada negatiivselt hõives püsimist.<sup>4</sup> Sanktsioonide progresseeruv ülesehitus toetab õigusselgust inimese jaoks ja soodustab kohustuste täitmist enne rangemate meetmete rakendamist. Kolmeastmeline mudel soodustab aktiivset töötötsingut, kuid jätab inimesele võimaluse oma käitumist esmaste rikkumiste järel korrigeerida. Inimesele arusaadav astmeline süsteem toetab sanktsioonide

<sup>24</sup> McVicar, D. (2020) The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates," IZA World of Labor, Institute of Labor Economics (IZA), pages 1-49, June.

<sup>25</sup> Lombardi, S. (2019) Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: evidence from two reforms. Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU). <https://www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/2019/threat-effects-of-monitoring-and-unemployment-insurance-sanctions-evidence-from-two-reforms/>.

ennetavat mõju, suurendab usaldust töötukassa vastu, vähendab passiivse arveloleku juhtumeid ning toetab töötuna arveloleku eesmärki, milleks on soodustada tööle minekut.

**Eelnõu § 1 punktiga 14** täiendatakse TöMSi § 32 lõigetega 6 ja 7, sätestades seaduse muudatustega seotud üleminekusätteid.

Lõige 6 sätestab, et 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvat sobiva töö mõistet kohaldatakse ka inimeste suhtes, kes on töötuna arvele võetud enne 2027. aasta 1. jaanuari. Eelnõuga rakenduvad sobiva töö sätteid on inimesele võrdsed või soodsamad kui oleks enne 1. jaanuari kehtinud TöMS sätteid, mistõttu ei ole nende rakendamine vastuolus hea õigusloome tavadega (täpsem sobiva töö tingimuste võrdlus tabelis 1 allpool).

**Tabel 1.** Sobiva töö tingimuste võrdlus kehtivas ja eelnõukohases tööturumeetmete seaduses

<b>Aeg töötuna arvele tulekust arvates</b>	<b>Kuni 20 nädalat (140 päeva)</b>	<b>Alates 21. nädalast (141–... päeva)</b>
Kehtiv tööturumeetmete seadus § 9, lg 5 ja 6	<p>(5) Sobivaks tööks töötule esimese 20 nädala vältel töötuna arvelevõtmisest arvates loetakse tööd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) mis tervislikel põhjustel ei ole töötule vastunäidustatud;</li> <li>2) mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu töötul rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 15 protsenti kuupalgast;</li> <li>3) mis vastab töötule haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele;</li> <li>4) mille eest pakutav töötasu on vähemalt 60 protsenti isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust, kuid mitte vähem kui kahekordne töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär, kusjuures isiku sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kuu keskmise tulu arvutamisel võetakse arvesse töötuna arvelevõtmisele eelnenud viimase kuue kuu kolm esimest kuud.</li> </ol>	<p>(6) Sobivaks tööks töötule alates 21. nädalast töötuna arvelevõtmisest arvates loetakse tööd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) mis tervislikel põhjustel ei ole töötule vastunäidustatud;</li> <li>2) mis võib olla tähtajaline;</li> <li>3) mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu töötul rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 15 protsenti kuupalgast;</li> <li>4) mille eest pakutav töötasu on täistööajaga töötamise korral suurem kui töötule samal perioodil saadav töötuskindlustushüvitis, kuid ei ole väiksem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär;</li> <li>5) mis ei pea vastama töötule haridusele, erialale ega varasemale töökogemusele</li> </ol>
Eelnõukohane tööturumeetmete seadus § 9 lg 5 ja 6	<p>„(5) Sobivaks tööks töötule esimese 20 nädala vältel töötuna arvelevõtmisest arvates loetakse töö, mis sisaldub tegevuskavas ja mis arvestab eelkõige töötule:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) tervises seisundit (tingimus sama);</li> <li>2) elukohta (soodsam tingimus; ei ole seatud 2 tunni piirangut);</li> </ol>	<p>(6) Sobivaks tööks töötule alates 21. nädalast töötuna arvelevõtmisest arvates loetakse töö:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) mis tervises seisundit arvestades ei ole töötule vastunäidustatud (tingimus sama);</li> <li>2) mis võib olla tähtajaline (tingimus sama);</li> </ol>

	3) varasemat töötasu (soodsam tingimus; ei ole seatud piirangut allapoole varasemat töötasu); 4) haridustaset (sama); 5) varasemat töökogemust (sama); 6) olemasolevat või omandatavat eriala (soodsam, võtab arvesse ka uue eriala kui omandab seda töötuse ajal) ja 7) hoolduskoormust (soodsam, tingimust ei ole kehtivas seaduses).	3) mille korral jõudmiseks elukohast töökohta ja tagasi ei kulu rohkem kui kaks tundi päevas või mida on võimalik teha töötasu elukohas püsivalt kaugtööna (sama); 4) mille eest makstakse töötasu vähemalt töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammääras või mis töötuskindlustushüvitise saamise korral on suurem töötasu samal perioodil saadavast töötuskindlustushüvitisest, kui see ületab töötasu alammäära (tingimus sama); 5) mis arvestab töötasu haridust, eriala ja varasemat töökogemust või tööturukoolitusel omandatavat eriala (tingimus soodsam, sh võetakse arvesse ka uus eriala kui töötasu omandab seda töötuse ajal); 6) mis arvestab mõistlikul määral hoolduskoormusega (soodsam, tingimust ei ole kehtivas seaduses).
--	---	---

Lõige 7 sätestab, et kõikidel inimestel, kes on töötuna arvele võetud enne 1. jaanuari 2027, ei arvestata enne 2027. aasta 1. jaanuari mõjuva põhjusega nõustamisel osalemata jätmisi, tegevuskava täitmisest ja sobivast tööst keeldumisi. 1. jaanuaril 2027 algab uus töötuna arveloleku lõpetamise aluste arvestus. See tagab ühesuguse töötuna arveloleku lõpetamise aluste arvestuse kõigile töötukassas töötuna arvel olevatele töötutele ning ei ole vaja arvestada paralleelselt erinevate rühmade rikkumisi nende töötuna registreerimise ajast lähtudes. See tagab töötuna arveloleku tingimuste ühetaolisuse ja arusaadavuse nii töötukassa klientidele kui ka nõustajatele.

**Eelnõu § 1 punktiga 15** täiendatakse TöMSi § 33 lõiget 7. Lõige 7 on rakendussäte, mis on seotud töötutoetuse kaotamisega alates 1. jaanuarist 2026 ja milles sätestatakse seaduse varasema redaktsiooni kohaldamine isikutele, kellele makstakse töötutoetust või kellele töötutoetuse maksmine on peatatud TöMSi enne 1. jaanuari 2026 kehtinud redaktsiooni alusel. Muudatusega täpsustatakse rakendussätet, et TöMSi § 24 lõike 1 punktide 1–3 ja lõike 2 ning § 25 lõike 1 punktide 1–3 korral varasemat redaktsiooni ei kohaldata. Muudatus on vajalik, kuna aktiivsuspõuete rikkumisega kaasnevate sanktsioonide muudatuste järel ei ole TöMSi §-des 24 ja 25 sätestatud sanktsioonide kohaldamine enam asjakohane. Seetõttu ei kohaldata neid enam ka § 33 lõikes 7 nimetatud isikute suhtes.

**Eelnõu §-ga 2** jäetakse sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punktist 11 välja viide tööharjutusele kuivõrd töötukassa tööharjutuse teenuse pakkumine lõpetati vastavalt Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ 1. jaanuaril 2026. aastal jõustunud muudatusele.

**Eelnõu §-s 3** sätestatakse TKindlSi tehtavad muudatused.

**Eelnõu § 3 punktiga 1** muudetakse TKindlSi § 13 lõike 1 punkti 1. Muudatuse kohaselt lõpetatakse töötuskindlustushüvitise maksmine alles siis, kui lõpeb arvelolek. Kehtiva korra

järgi kaasnes esimese rikkumisega töötuskindlustushüvitise lõppemine näiteks olukorras, kus töötu ei täida temaga tegevuskavas kokkulepitud tegevusi. See tähendas, et hüvitise maksmine inimesele lõpetati, kuigi tema töötuna arvelolek säilis. Inimesel säilis ka õigus hüvitist uuesti taotleda.

Edaspidi ei lõpetata esimese rikkumise järel töötuskindlustushüvitise maksmist. Selleks, et rakendada kõigile töötutele, sh töötuskindlustushüvitise saajatele, ühetaolist rikkumiste menetlemise korda, minnakse üle süsteemile, kus hüvitise maksmine lõpetatakse alles koos arveloleku lõppemisega. See tähendab, et ka töötuskindlustushüvitise saajate puhul järgneb esimesele kahele rikkumisele hoiatus ning kolmanda rikkumise järel lõpeb arvelolek ja töötuskindlustushüvitise maksmine. Astmeline lähenemine ning selged ja töötule selgitatud rikkumised ja nende tagajärjed võimaldavad ka töötutel oma käitumist korrigeerida. Samuti motiveerib töötuna arveloleku ja töötuskindlustushüvitise lõppemise hoiatus töötuid aktiivsushüvitiseid järgima ja toetab nende kiiremat tööle asumist.

**Eelnõu § 3 punktiga 2** tunnistatakse TKindlSi § 13 lõike 1 punktid 2 ja 3 kehtetuks, kuna neis nimetatud rikkumised on koondatud ühte punkti. Edaspidi lõpevad töötuskindlustushüvitise maksed aktiivsushüvitise rikkumiste tõttu üksnes töötuna arveloleku lõppemise korral (vt selgitust seletuskirja § 3 p-s 1).

**Eelnõu § 3 punktiga 3** täiendatakse TKindlSi § 23 lõike 2 punkti 6, sätestades töötukassa õiguse teha iseseisvalt analüüse ja uuringuid (nt klientide rahulolu uuring, kvaliteediuuring) töötukassa tegevuse, sh töötuskindlustuse ja rakendatavate tööturumeetmete ning töövõime hindamise ja töövõimetoetuse mõju, tõhususe ja kvaliteedi kohta.

Sätte senise sõnastuse põhjal võis jääda arusaamatuks, kas töötukassal on õigus sätte kohaselt enda tegevuse mõju, kvaliteedi ja tulemuslikkuse hindamiseks pöörduda ka inimeste poole. Sätte ümbersõnastamise eesmärk on tagada, et inimeselt oleks võimalik küsida tagasisidet töötukassa tegevuste osas (nt rahulolu uuringutes), sätte vastaks seeläbi töötukassa ülesannetele ja võimaldaks töö paremat planeerimist ja korraldamist ka läbi inimeste tagasiside, toimides halduse enesekontrolli osana ja sisendina.

Analüüside ja uuringute tegemise õiguslikku alust täiendab TKindlSi § 35 lõike 1 punkt 7. Uuringute läbiviimine toimub töötukassa andmekogus töödeldavate andmete piires. Juhul kui uuringu või analüüsi tegemiseks on vaja saada täiendavaid andmeid muudest allikatest, toimub andmetöötlus isikuandmete kaitse seaduse § 6 alusel.

Uuringuid ja analüüse teeb töötukassa ise või töötukassa tellimusel teenusepakkuja, kellega sõlmitakse leping ning kellele edastatakse uuringuks ja analüüsi tegemiseks vajalikud andmed. Töötukassal on sellel eesmärgil õigus töödelda töötukassa andmekogusse kantud isikuandmeid ja eriliigilisi andmeid ning edastada neid andmeid analüüsi või uuringusse kaasatud kolmandale isikule. Andmeid kolmanda isikuga jagades on sätestatud konfidentsiaalsuskohustus ning järgitakse kõiki andmekaitse põhimõtteid, näiteks minimaalsuse põhimõtte järgmiseks pseudonüümitakse edastatavad andmed, kui kaasatud kolmandal isikul puudub talle antud ülesande täitmiseks vajadus andmete töötlemiseks isikut otseselt tuvastada võimaldaval viisil.

Kvaliteedi analüüsimisel täidetakse mh Euroopa Liidu kohustusi. Näiteks tuleb Euroopa Liidu Nõukogu soovitude kohaselt esitada andmeid soovitude tulemuse seireks. Selline seirevajadus kaasneb nõukogu 15. veebruari 2016. a soovitusel, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (2016/C 67/01), või 30. oktoobri 2020. a soovitusel, mis käsitleb algatust „Töösild – noorte tööhõive tugevdamine“ ja millega asendatakse nõukogu 22. aprilli

2013. a soovitus noortegarantii loomise kohta (2020/C 372/01). Mõlemal juhul on vaja esitada seireandmeid sihtrühma kohta ka kuus ja 12 kuud pärast töötuna arveloleku lõpetamist.

Tööturuteenustega rahulolu uurimise vajadus tuleb töötukassale Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusest (EL) nr 573/2014/EL, mille artikli 4 lõike 1 punkti iv kohaselt mõõdavad kõik ELi avalikud tööturuasutused kliendi rahulolu avalike tööturuasutuste teenustega.

**Eelnõu § 3 punktiga 4** täiendatakse TKindlSi § 28 lõikega 4, et anda nõukogule võimalus võtta otsuseid vastu ka koosolekut kokku kutsumata. Kehtiva õiguse kohaselt on TKindlS § 28 lõike 3 järgi nõukogu töö vorm koosolek, mistõttu ei ole nõukogul praegu võimalik teha oma pädevusse kuuluvaid otsuseid muus vormis. Muudatuse eesmärk on täpsustada töötukassa juhtimisreegleid ja suurendada nende paindlikkust, võimaldades nõukogul vajaduse korral, sealhulgas kiireloomulistes olukordades, teha otsuseid kirjalikus menetluses. Samal ajal säilitatakse nõukogu otsuste tegemiseks vajalik häälteenamuse põhimõte. Ühtlasi nähakse ette, et TKindlSi § 28 lõike 2 punktides 2–2<sup>3</sup>, 6 ja 8–11 nimetatud küsimustes saab otsuseid vastu võtta üksnes nõukogu koosolekul. Tegemist on töötukassa tegevuse ja juhtimise seisukohalt olulisemate küsimustega, sealhulgas töötukassa eelarve, töötuskindlustusmaks määra, töötuskindlustushüvitiste sihtfondi ning koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondi laekuvatest maksetest tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali ülekantavate vahendite määra kehtestamise ja muutmise ettepanekute tegemine, juhatuse tegevusega seotud küsimused, mille otsustamisel on vajalik nõukogu liikmete vahetu arutelu ja seisukohtade kujundamine koosolekul.

**Eelnõu § 3 punktiga 5** täiendatakse TKindlSi uue §-ga 28<sup>1</sup>, millega sätestatakse nõukogu otsuse vastuvõtmise kord koosolekut kokku kutsumata. Tegemist on töötukassa juhtimisreeglite täpsustusega, mille eesmärk on suurendada otsustamise paindlikkust, jättes samal ajal otsustamise sisulised eeldused ja pädevused muutmata.

Uues sättes reguleeritakse otsuse projekti edastamine nõukogu liikmetele, vastamiseks tähtaja määramine ning otsuse vastuvõetuks lugemise tingimused. Otsuse projekt ja sellega seotud dokumendid saadetakse nõukogu liikmetele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mis tähendab, et need peavad olema püsivalt taasesitatavad, kuid ei pea olema allkirjastatud.

Otsus loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletab vähemalt üle poole nõukogu liikmetest, ning tähtjaks vastamata jätmist käsitatakse otsusele vastu hääletamisena. Nõukogu liige loetakse vastu hääletanuks, kuna nõukogu liige peab oma seisukoha kujundama ja vastutuse otsuse tegemisel võtma ega saa otsustamist vältida erapooletuks jäämise kaudu. Nõukogu liikme seisukoht esitatakse kirjalikus (omakäeliselt või elektrooniliselt allkirjastatud) vormis.

Samuti nähakse ette nõukogu liikmete teavitamine vastuvõetud otsusest ja hääletamistulemustest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

**Eelnõu § 3 punktiga 6** täpsustatakse TKindlS § 30 lõiget 6. Muudatuse eesmärk on täpsustada, et lõikes 6 sätestatud juhatuse otsuste vastuvõtmise kord kohaldub juhatuse otsuste vastuvõtmisel koosolekul. Muudatus on vajalik, et eristada koosolekul otsuste vastuvõtmise korda sama paragrahvi lõike 7 alusel koosolekut kokku kutsumata otsuste vastuvõtmisest ning vältida võimalikke tõlgendamisprobleeme (vt eelnõu § 3 punkte 7 ja 8). Tegemist on täpsustava muudatusega, millega ei muudeta otsuste vastuvõtmiseks nõutavat häälteenamust ega otsustamise korda sisuliselt.

**Eelnõu § 3 punktiga 7** täiendatakse TKindlSi § 30 lõikega 7, millega nähakse ette võimalus töötukassa juhatusel võtta otsuseid vastu ka koosolekut kokku kutsumata, välja arvatud

küsimustes, mille puhul põhikirjas on ette nähtud otsuse tegemine juhatuse koosolekul. Töötukassa nõukogu pädevuses on põhikirja kehtestamise ettepaneku tegemine valdkonna eest vastutava ministri kaudu Vabariigi Valitsusele. Muudatus on juhtimisreeglite täpsustus, mille eesmärk on suurendada juhatuse otsustamise paindlikkust ja tagada võimalus teha kiireloomulisi otsuseid ilma koosolekut kokku kutsumata. Samas antakse Vabariigi Valitsusele volitus näha põhikirjas ette küsimused, mida juhatus ei või otsustada koosolekut kokku kutsumata.

**Eelnõu § 3 punktiga 8** täiendatakse TKindlSi uue §-ga 30<sup>1</sup>, millega sätestatakse juhatuse otsuse vastuvõtmise kord koosolekut kokku kutsumata. Tegemist on töötukassa juhtimisreeglite täpsustusega, mille eesmärk on suurendada otsustamise paindlikkust, jättes samal ajal otsustamise sisulised eeldused ja pädevused muutmata.

Uues sättes reguleeritakse otsuse projekti edastamine juhatuse liikmetele, vastamiseks tähtaja määramine ning otsuse vastuvõetuks lugemise tingimused. Otsuse projekt ja sellega seotud dokumendid saadetakse juhatuse liikmetele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, mis tähendab, et need peavad olema püsivalt taasesitatavad, kuid ei pea olema allkirjastatud.

Otsus loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletab vähemalt üle poole juhatuse liikmetest, ning tähtjaks vastamata jätmist käsitatakse otsusele vastu hääletamisena. Juhatus liikme seisukoht esitatakse kirjalikus (omakäeliselt või elektrooniliselt allkirjastatud) vormis.

Samuti nähakse ette juhatuse liikmete teavitamine vastuvõetud otsusest ja hääletamistulemustest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

**Eelnõu §-s 4** sätestatakse TVTSis tehtavad muudatused.

**Eelnõu § 4 punktiga 1** muudetakse TVTS § 7 lõiget 5 ning lisatakse ministri määruse kehtestamiseks volitusnormi töövõime hindamisel antud eksperdiarvamuste kvaliteedi ja põhjendatuse hindamine.

**Eelnõu § 4 punktiga 2** täiendatakse TVTSi § 7 lõigetega 7 ja 8. Sätted on vajalikud selleks, et töötukassal oleks õiguslik alus kontrollida pärast töövõime hindamise otsuste tegemist töövõime hindamisel antud eksperdiarvamuste kvaliteeti ja põhjendatust ning kaasata kontrollimisse tervishoiuteenuse osutajaid ja teisi eksperte. Seeläbi on võimalik parendada ka töövõime hindamise kvaliteeti.

TVTSi § 7 lõike 1 kohaselt võib töötukassa kaasata eksperdiarvamuse saamiseks vajaduse korral tervishoiuteenuse osutajaid ja teisi eksperte. TVTSi § 7 lõike 2 kohaselt sõlmib töötukassa töövõime hindamisel eksperdiarvamuse saamiseks tervishoiuteenuse osutajaga tsiviilõigusliku lepingu. Töötukassa ülesanne on teha nende tervishoiuteenuse osutajate tegevuse üle eksperdiarvamuste andmisel lepingulist kontrolli. TVTSi § 7 lõikega 7 antaksegi töötukassale õigus kontrollida eksperdiarvamuste kvaliteeti ja põhjendatust kaasates selleks vajadusel tervishoiuteenuse osutajaid ja teisi eksperte. Selliseid kvaliteedikontrolle tehakse praktikas peamiselt kahel põhjusel. Esiteks kui tuleb sisend inimese enda või mõne kolmanda osapoole poolt, et töövõime hindamisel võib olla kliendi suhtes tehtud vale otsus, siis peab töötukassa seda uurima. Selleks, et kontrollida hindamise aluseid ning seda, kas hindamisel on võetud arvesse kõik asjakohased andmed, on vaja ligipääsu tervise infosüsteemi andmetele. Teiseks hinnatakse metoodika kvaliteeti, mille aluseks on igapäeva praktikas hindamises küsitavusi või erinevat tõlgendamist põhjustavad teemad (nt vaimse võimekuse hindamine). Selleks analüüsitakse koostatud eksperdihinnanguid ja tuvastatakse seal metoodika arendamise kohad (nt arsti juhendi uuendamise vajadus). Seega on kvaliteedikontrolli tulemuse põhjal



võimalik hinnata nii üksikute otsuste kvaliteeti ja nende põhjendatust konkreetse inimese suhtes kui ka ühtlustada töövõime hindamise kvaliteeti ja järjepidevus.

Kehtiva TVTSi järgi ei saa eksperdiarvamuste kvaliteedi ja põhjendatuse hindamisel kasutada tervise infosüsteemis olevaid andmeid, kuna TVTSi § 7 lõike 4 kohaselt on töövõimet hindaval arstiõppe läbinud töötukassa töötajal ja tervishoiuteenuse osutajal juurdepääs tervise infosüsteemis olevatele isikuandmetele vaid töövõime hindamiseks. Eksperdiarvamuste kvaliteedi ja põhjendatuse hindamiseks on arstiõppe läbinud töötukassa ekspertarstidel ja töötukassa kaasatud arstiõppe läbinud isikutel vajalik näha lisaks eksperdiarvamuses sisalduvatele andmetele ka selle aluseks olevaid tervise infosüsteemi andmeid, et oleks võimalik eksperdiarvamuse kvaliteeti kontrollida alusandmete võrdluses. Ilma nende andmeteta on praegu keeruline tagada täpset arusaama hinnangu sisulisest kvaliteedist. Sättega luuakse õiguslik alus teha päringuid tervise infosüsteemi, mitte lähtuda üksnes tervishoiuteenuse osutajate ekspertarstide varem tehtud päringu andmetest. Kuivõrd tegemist on halduse enesekontrolliga efektiivse ja sisuliselt hästi toimiva haldusmenetluse tagamiseks, ei saa see toimuda isiku nõusoleku alusel.

Vastava kvaliteedi ja põhjendatuse hindamise kontrolli andmekoosseis on piiratud töövõime hindamiseks vajaliku andmekoosseisuga. Rohkemate andmete kogumine oleks andmete töötlemise eesmärki arvestades ülemäärane ja rikuks minimaalsuse põhimõtet. Seetõttu antaksegi TVTSi § 7 lõikega 8 arstiõppe läbinud töötukassa töötajale ja töötukassa kaasatud arstiõppe läbinud isikule eksperdiarvamuste kvaliteedi ja põhjendatuse hindamiseks juurdepääs tervise infosüsteemis olevatele TVTSi § 7 lõikes 4 nimetatud isikuandmetele TVTS § 6 lõikes 1 nimetatud nõusoleku ulatuses ning töövõime hindamise taotluse, otsuse ja eksperdiarvamuse andmetele töötukassa andmekogus.

**Eelnõu § 4 punktiga 3** tunnistatakse kehtetuks TVTSi § 18, mis käsitleb töövõimetoetuse peatamise võimalust. Kehtiva seaduse kohaselt järgneb esimesele rikkumisele töövõimetoetuse peatamine kümneks päevaks, teise rikkumise korral peatamine 30 päevaks. Muudatusega lõpetatakse töövõimetoetuse peatamine ning dokumenteeritud rikkumise järel lähtutakse kõikide teiste töötutega samadest põhimõtetest: esimese kahe rikkumise korral tehakse hoiatus (töövõimetoetuse maksmist ei peatata) ning kolmandaga kaasneb töötuna arveloleku lõppemine ja sellega lõpeb ka töövõimetoetuse maksmine. Muudatus ühtlustab töövõimetoetuse saajate, töötuskindlustushüvitise saajate ja kõikide teiste registreeritud töötute sanktsioonide rakendamise põhimõtteid. Astmeline lähenemine ja selgelt registreeritud rikkumised ja töötule rikkumiste tagajärgede selgitamine võimaldavad ka töötutel oma käitumist parandada.

**Eelnõu § 4 punktiga 4** muudetakse TVTSi § 19 lõiget 6, jättes sättest välja viide TVTSi §-le 18, kuna see tunnistatakse kehtetuks (vt täpsemalt eelnõu § 4 p 3).

**Eelnõu §-ga 5** sätestatakse seaduse aktiivsuspõhiste muudatuste jõustumine 1. jaanuaril 2027 (need on § 1 punktid 5–15, § 3 punktid 1, 2 ja 4–8 ning § 4 punktid 3 ja 4). Jõustumistähtaeg on seatud arvestusega, et enne seaduse jõustumist jõuaks töötukassa teha vajalikud korralduslikud ja infotehnoloogilised muudatused. Ülejäänud sätted jõustuvad üldises korras.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole puutumuses Euroopa Liidu õigusaktidega.

## 6. Seaduse mõju

### Eesmärk ja sisuliste muudatuste kokkuvõte:

Eelnõuga muudetakse tööturumeetmete süsteemi, et suurendada töötajate aktiivsust, lühendada töötuse kestust ning muuta süsteem lihtsamaks ja paremini rakendatavaks. Selleks lihtsustatakse aktiivsuspõhiste rikkumiste arvestust, kehtestatakse ühtne ja astmeline sanktsioonisüsteem, ajakohastatakse sobiva töö mõistet, täpsustatakse andmevahetust töötukassa ja kohalike omavalitsuste vahel ning muudetakse töötukassa juhtimis- ja otsustusreeglid paindlikumaks.

Eelnõu otsesed sihtrühmad on registreeritud töötud, töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajad ning töötukassa. Muudatused mõjutavad töötuid, kuna muutuvad nende kohustused ja tingimused, millest sõltub töötutoetuste ja teenuste saamine. Töötukassa jaoks lihtsustuvad menetlused ja väheneb töökoormus, kuid uue süsteemi rakendamise võib töökoormus ajutiselt suurendada.

### Mõju analüüs

Muudatuste rakendamisega kaasneb otsene mõju järgmistes valdkondades: (1) sotsiaalne mõju (mõju tööhõivele), (2) mõju riigivalitsemisele (sh töötukassale ja töötukassa eelarvele).

Mõju majandusele ja tööandjatele avaldub kaudselt. Avalduva mõju ulatus sõltub sellest, kas muudatuste tulemusena töötute liikumine tööturule suureneb või jääb muutumatuks ja mõjutab seeläbi tööjõupakkumist tööandjatele. Kuna mõju majandusele on kaudne, ei analüüsita seda põhjalikumalt. Mõju tööturule on täpsemalt analüüsitud sotsiaalse mõju osas.

Mõju regionaalarengule avaldub kaudselt. Aktiivsuspõhiste täitmine on kohustuslik kõigile töötuna registreeritud inimestele, olenemata piirkonnast. Seega ei tekita aktiivsuspõhiste rakendamine iseenesest piirkondlikke erinevusi. Töötukassa esindused on olemas kõigis maakondades ning nõustamisi korraldatakse vajadusel ja põhjendatud juhul ka distantsilt, sh töötukassa iseteeninduskeskkonnas, telefoni või videokõnena. Seega on põhjendatud juhul piisavalt võimalusi paindlikuks teenuseosutamiseks. Kaudne regionaalne mõju avaldub eelkõige läbi sobiva töö kättesaadavuse seetõttu, et tööturu olukord on piirkondlikult erinev (samal põhjusel võib aktiivsuspõhiste mõju erineda ka ajas kui tööturu olukord muutub). Olukorras ja piirkonnas, kus tööpakkumiste arv on suur, on suurem võimalus leida sobiv töö kiiresti, kuid majanduslanguse perioodil või suurema töötusega piirkonnas on sobivaid tööpakkumisi vähem, mistõttu võivad sobiva töö otsingud võtta kauem aega. Selleks, et motiveerida töötajate laiendamist olukorras, kus sobivat tööd ei ole iseseisvalt leitud, muutuvad sobiva töö tingimused alates 21. nädalast peale töötuna registreerimist. See tähendab, et võimalike tööpakkumiste arv, mida töötukassa saab inimesele vahendada, laieneb. Lähtudes eeldusest, et tööle asumise motivatsioon ei erine piirkondlikult, ei ole oodata piirkondlikke erisusi aktiivsuspõhiste rikkumiste arvus. Lähtudes eelnevast puudub eelnõu rakendamisel otsene mõju regionaalarengule ja sellega seotud riiklikele strateegilistele eesmärkidele ning kohaliku omavalitsuse tegevusele.

Muudatused ei mõjuta IT-valdkonda, haridust, kultuuri, riigikaitset ja välissuhteid ega siseturvalisust ja keskkonda, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud.

### **6.1. Sotsiaalne mõju**

#### Kokkuvõte:

Kavandatud muudatused mõjutavad töötute käitumist töötajana. Aktiivsuspõhiste rikkumiste arvestuse lihtsustamine ja sanktsioonide selgem süsteem muudavad kohustused ning

nende rikkumise tagajärjed töötule arusaadavamaks ja etteaimatavamaks. See suurendab motivatsiooni täita aktiivsuspõhiseid ning osaleda nõustamises ja teistes tööturuteenustes.

Astmeline sanktsioonisüsteem annab inimesele võimaluse oma käitumist enne rangemate tagajärgede saabumist korrigeerida. See toetab proportsionaalset lähenemist ja vähendab riski, et inimene langeb süsteemist välja üksikute rikkumiste tõttu.

Sobiva töö mõiste ajakohastamine ja selle järkjärguline laienemine soodustab tööotsingute ulatuse suurenemist ning valmisolekut vastu võtta laiemat valikut tööpakkumisi. Selle tulemusena võib lüheneda töötuse kestus ja väheneda pikaajalise töötuse risk.

Võimaliku negatiivse kõrvalmõjuna võib suurenda risk, et haavatavamad sihtrühmad, eelkõige vähenenud töövõimega või keerukamate sotsiaalsete probleemidega inimesed, ei suuda nõudeid täita ning nende töötuna arvelolek lõpetatakse. Samuti võib muudatuste rakendamise algfaasis ajutiselt suurenda töötuna arveloleku lõpetamise otsustega seotud vaidluste arv.

Töötukassa andmetel oli 2025. aasta iga kuu lõpu seisuga töötuna arvel keskmiselt 46 301 inimest, 2024. aastal oli see arv 50 281. Rahvaarvuga võrreldes moodustavad registreeritud töötud ligikaudu 3,5% Eesti elanikkonnast ning osakaal tööjõust (registreeritud töötuse määr) on 2025. aastal olnud ligikaudu 6%. Seega võib mõjutatud sihtrühma pidada proportsioonina kogu tööjõust pigem väikeseks.

Registreeritud töötute seas on naised rohkem kui mehi, kuna naised registreerivad end töötuna sagedamini. Soolised erinevused avalduvad eeskätt vanuserühmas 25–54, kus 2025. aasta kuude keskmisena oli töötuna arvel ligikaudu 2751 naist rohkem kui meest; samas vanuserühmas on ka töötute koguarv suurim. Peaaegu iga viies registreeritud töötu on vähenenud töövõimega. Ukraina sõja tõttu rahvusvahelise kaitse saanud registreeritud töötute arv on 2025. aasta oktoobri lõpuks vähenenud 2801 inimeseni, moodustades 6,6% kõigist töötutest. Töötuse määr Ida-Virumaal on ülejäänud Eestiga võrreldes endiselt oluliselt kõrgem. Muudatustega kavandatud töötuna arveloleku süsteemi lihtsustamine, süsteemi suurem läbipaistvus ja selgus ning töötute tõhusam tööellu naasmise toetamine puudutab kaudselt kõiki töötuna arvel olevaid isikuid. Samas on muudatuste mõju ja ulatus registreeritud töötutele erinev: see sõltub töötuna arveloleku kestusest ja aktiivsuspõhiste täitmisest, sh sellest, kas töötu saab rahalist või mitterahalist tuge, samuti töötu individuaalsetest (nt tervislik seisund ja töövõime) ja sotsiaalsetest (nt hoolduskoormus) taustateguritest, mis kujundavad tema võimalusi aktiivsuspõhiseid täita ja tööturule naasta.

Järgnevalt analüüsitakse kavandatud muudatuste sotsiaalseid mõjusid muudatuste kaupa, kirjeldades seejuures ka neid sihtrühmi, kes on muudatustest otseselt mõjutatud.

#### **6.1.1. Muudatus 1: aktiivsuspõhiste lihtsustamine ja sanktsioonide ühtlustamine kõigile töötutele**

Muudatuste jõustumisel lõpetatakse töötuna arvelolek kolme rikkumise järel, sõltumata rikkumise liigist.

Järgnevas tabelis on näha, kui palju on eriliigilisi sanktsioone registreeritud töötutele rakendatud. Statistika on kuvatud rikkumise kuupäeva, hüvitise või toetuse liigi (esimese rikkumise ajal kehtiv toetus või hüvitis) ja rikkumise järjekorranumbri (esimene, teine ja kolmas rikkumine) kaupa. Tabelis ei ole eraldi välja toodud TKH ja TVT koos saajaid, kuna selle rühma rikkumiste arv on prognoosi koostamiseks liiga väike: 2024. aastal 11, 2023. aastal kolm ja 2021. aastal üks rikkumine.

**Tabel 2.** Sanktsioonide arv aastatel 2021–2025 oktoober toetuse/hüvitise saamise (esimese rikkumise ajal) põhjal

Toetus/hüvitis esimese rikkumise järel	Rikkumise nr	Rikkumise aasta				
		2021	2022	2023	2024	2025 10 k
Ei saanud toetust või hüvitist	1	1364	1170	1790	3645	3831
	2	331	320	533	1256	1591
	3	75	95	173	485	701
Sai töötuskindlustushüvitist	1	10	9	11	56	89
	2	2	2	2	20	29
	3		1	1	6	7
Sai töötutoetust	1	120	143	300	530	659
	2	7	14	69	106	162
	3	1	8	22	32	58
Sai töövõimetoetust	1	149	160	282	594	631
	2	21	39	75	158	203
	3	7	9	24	60	77

Allikas: Eesti Töötukassa

Peamiseks põhjuseks läbi aastate on olnud nõustamisel mitteosalemine vähemalt kord 30 päeva jooksul, mis moodustab umbes 96% sanktsioonidest aastail 2019–2024 (vt tabel 3). Aastati on selle rikkumise arv stabiilselt kasvanud ning 2024. aastal ulatus see üle 11 000. 2024. aastal kasvas märkimisväärselt ka tegevuskava kolm korda täitmata jätmine ning kolm korda mõjuva põhjuseta nõustamisel mitteosalemine. See viitab ühelt poolt töötute tööotsingu kesisele aktiivsusele, mistõttu kasvab aktiivsuse nõuete rikkumiste arv, ning teiselt poolt töötukassa sekkumiste rangemaks ja järjekindlamaks muutumisele.

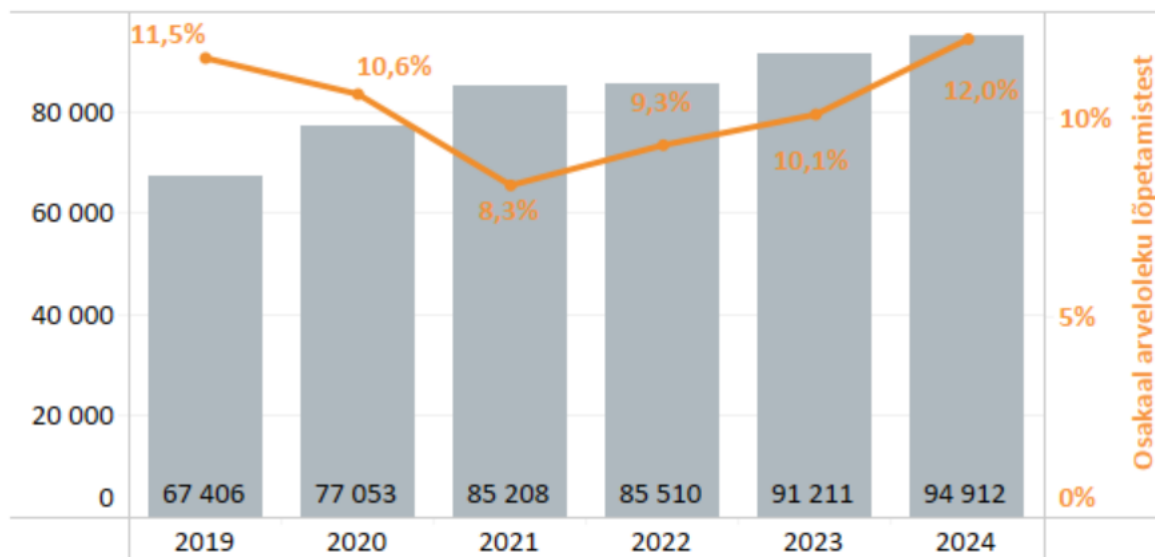
**Tabel 3.** Aktiivsuse nõuete mittetäitmise põhjused, 2019–2024

Aasta	Eelmisest pöördumisest 30 päeva möödumine	Tegevuskava kolmandat korda täitmata jätmine	Kolmandat korda mõjuva põhjuseta pöördumata jätmine
2019	7638	96	23
2020	8100	56	14
2021	7030	41	20
2022	7914	44	19
2023	9115	58	36
2024	11 056	202	118

Allikas: Eesti Töötukassa

Samal ajal on kasvanud ka töötuna arveloleku lõpetamise otsuste koguarv ning sanktsioonidega lõpetamiste osakaal. Jooniselt 2 on näha, et töötuna arveloleku lõpetamise otsuste koguarv on aastatel 2019–2024 selgelt kasvanud, ulatudes 2019. aasta 67 406 otsuselt 2024. aastaks juba

94 912 otsuseni. Samal ajal on kasvanud aktiivsushüvitiste rikkumise osatähtsus arveloleku lõpetamise korral. Kui 2019. aastal moodustasid sanktsioonidega lõpetamised 11,5% kõigist lõpetamistest, siis 2024. aastal oli näitaja 12,0%. Selline suundumus viitab ühelt poolt klientide aktiivsuse vähenemisele ja raskustele tööotsingukohustuste täitmisel ning teiselt poolt töötukassa praktika ühtlustumisele ja järjekindlamale sekkumisele.



**Joonis 2.** Arveloleku lõpetamise otsuste arv ja aktiivsushüvitiste rikkumiste osatähtsus arveloleku lõpetamise otsustes, 2019–2024.

Allikas: Eesti Töötukassa

Arvestades, et nii otsuste koguarv kui ka sanktsioonide osatähtsus kasvab, toetab see vajadust selgemate ja rangemate tingimuste järele, et tagada ühtne hindamis- ja otsustamispraktika ning vähendada olukordi, kus aktiivsushüvitiste täitmata jätmise tagajärjed on ebaselged.

Astmeline süsteem (esimesele kahele rikkumisele järgneb hoiatus, kolmandale rikkumisele arveloleku lõpetamine) suurendab töötajate motivatsiooni tööd otsida ja teeb sanktsioonide rakendumise etteaimatavaks. Lühiajaliselt võib kohanemisperioodil rikkumiste arv suureneda (töötukassa 2027. a prognoos: +5%), kuid edaspidi, kui inimesed on uute hüvitistega kohanenud ja oma käitumist korrigeerinud, võib eeldada rikkumiste arvu vähenemist, töölemineku osakaalu kasvu ja töötuse mediaankestuse vähenemist. Empiirilised uuringud näitavad, et tõhusam tööotsingu seire ja rangemad nõuded võivad keskmiselt lühendada töötuse kestust, uuringud näitavad töötuse kestuse vähenemist umbes 10–16% ning tööle liikumise tõenäosuse suurenemist umbes 20–30%, mõnel juhul isegi enam. Samas on mõju suurus tugevalt riigi, sihtühikute, seire intensiivsuse ja tööturu olukorra spetsiifiline<sup>26</sup>. Töötukassa hinnangul lüheneb keskmine töötuna arveloleku kestus u 13 päeva ning selle mediaan u kaks päeva (võrreldes 2024. aastal tegelikult lõpetatud arvelolekute kestusega).

Kuna kõikidele töötuna arvel olevatele isikutele rakenduvad samad sanktsioonid, sõltumata saadavast hüvitisest või toetusest, ei peatata **töötuskindlustushüvitise või töövõimetoetuse maksmist enam esimese rikkumise järel**, vaid alles pärast kolmandat registreeritud rikkumist, millele eelneb hoiatus.

**Tabel 4.** Kehtivad aktiivsushüvitised ja nende rikkumise tagajärjed

<sup>26</sup> <sup>26</sup> McVicar, D. (2020) The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates," IZA World of Labor, Institute of Labor Economics (IZA), pages 1-49, June.

Aktiivsuspõue täitmata/tagajärg	Rikkumiste arv	TKH lõpp	TVT peatamine	TVT lõpp	Arveloleku lõpp
<b>1. Ei osale nõustamisel kokkulepitud ajal</b>	1	X	10 päeva		
	2		30 päeva		
	3			X	X
<b>2. Ei osale nõustamisel 30 päeva jooksul</b>	1				X
<b>3. Jätab täitmata kokkulepitud tegevuse</b>	1	X	10 päeva		
	2		30 päeva		
	3			X	X
<b>4. Keeldub sobivast tööst</b>	1	X	10 päeva		
	2		30 päeva		
	3			X	X

2024. aastal lõpetati TKH 44 korral. TVT maksmise peatamiste arv on aastail 2022–2025 selgelt kasvanud nii kümneks kui ka 30 päevaks peatamise korral (tabel 5): vastavalt 213-lt (2022) kuni 905ni (2025, jaan–nov), mis tähendab enam kui neljakordset tõusu, ning 26-lt kuni 176ni samal ajavahemikul, st ligi seitsmekordne suurenemine.

**Tabel 5.** Töövõimetoetuse peatamiste arv perioodil jaan 2022 – nov 2025

Peatamise aasta	10 päeva	30 päeva
2022	213	26
2023	392	65
2024	762	124
2025	905	176

Allikas: Eesti Töötukassa

Muudatuste jõustumisel muutuvad töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajatele aktiivsuspõuete tingimused mõnevõrra leebemaks, kuna toetuse või hüvitise maksmise lõpetamisele eelneb hoiatus, mis võimaldab töötul oma käitumist kohandada (vt tabel 6). See tähendab ühtlasi, et esialgu sanktsioonide arv eeldatavasti kasvab, kuna esialgu ei kaasne sellega hüvitise/toetuse lõppemist, vaid tehakse hoiatus. Samuti väheneb töötuskindlustushüvitiste lõpetamiste ja töövõimetoetuste peatamiste arv, kuna neid ei rakendata esimeste rikkumiste järel. Töötukassa stsenaariumiarvutuste kohaselt väheneb aastatel 2027–2029 eeskätt teise ja kolmanda rikkumise arv nii töötuskindlustushüvitise kui ka töövõimetoetuse saajate seas, kuna astmeline lähenemine võimaldab käitumist kohandada ning inimesed harjuvad uue süsteemiga. Uus süsteem vähendab seega riski, et üksik või korduv, kuid mitte süstemaatiline rikkumine toob kohe kaasa toetuse või hüvitise kaotuse, seega suureneb sihtrühma jaoks õigusselgus ja õiguskindlus. Eriti oluline on mõju vähenenud töövõimega isikutele, kellel võib aktiivsuspõuete regulaarne täitmine olla keerukam.

**Tabel 6.** Aktiivsuspõuete ja nende rikkumise tagajärjed muudatusettepaneku järgi

Aktiivsuse nõue täitmata/tagajärg	Rikkumiste arv	Ei saa hüvitist ega toetust	Töötuskindlustus-hüvitis (BTKH ja STKH)	Töövõimetoetus (TVT)
1. Mõjuva põhjuseta ei osale nõustamisel kokkulepitud ajal või viisil, ei täida muud kokkulepitud tegevust või keeldub sobivast tööst	1	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)		
	2	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)		
	3	Arveloleku lõpetamine*		
	1	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)		
	2	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)		
	3	Arveloleku lõpetamine*		
	Isikut ei võeta töötuna arvele enne 90 päeva möödumist viimasest töötuna arveloleku lõpetamisest			

\*TKH ja TVT lõppemised on seotud arvelolekuga, st TKH lõppeb koos arvelolekuga ja TVT juhul, kui klient 14 päeva jooksul aktiivsuse nõuet muul viisil ei täida.

Juhul kui muudatuste rakendamise tulemusel kasvab 90 päevase ooteaja rakendamiste arv, kasvab ka nende töötute arv, kelle ravikindlustus enne töötuna arvele tuleku naasmist võib katkeda. Ravikindlustus lõppeb 1 kuu pärast töötuna arveloleku lõppu juhul, kui inimene ei ole saanud ravikindlustust muudel alustel.

### 6.1.2. Muudatus 2: sobiva töö mõiste ajakohastamine

Seaduses muudetakse sobiva töö määratlus töö otsimise alguses seaduses paindlikumaks. Alates 21. nädalast seatakse sobivale tööle rohkem tingimusi ning arvestatakse inimese varasemaid oskusi, kogemusi ning töötukassa toel toimuvat ümberõpet, et pakkuda kõige enam sobivat tööd ja vajaduse korral toetada karjääripööret. Siiski on võrreldes praeguse regulatsiooniga sobiva töö tingimused eelnõu kohaselt edaspidi inimesele soodsamad. Muudatuse eesmärk on tagada inimestele paremini sobiv ja seeläbi stabiilsem töö, et ennetada ühtlasi korduvat töötust.

Kõige ulatuslikum mõju on sobiva töö mõiste ajakohastamisel töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajatele, kellel ei ole olulisi tööturutakistusi, kuid kes toetuse saamise tõttu võivad tööle liikumist edasi lükata. Samuti on enam mõjutatud enne töötuks jäämist spetsialisti ametikohal töötanud inimesed, kelle jaoks 21. nädalast tekkiv surve liikuda osaliselt sobivale või madalama kvalifikatsiooniga tööle võib tähendada suuremat kohanemisvajadust. Uuringute kohaselt<sup>27</sup> võib sobiva töö liialt kiire muutmine survestada inimesi võtma kiiresti vastu töökoha, mis ei pruugi tingimata kõige paremini sobida. Seejuures mõjutab töö sobivuse tegelikku hinnangut ka tööle sõitmiseks kuluv aeg arvestades transpordivõimalusi, sellega seotud rahalist kulu ning kaugtöö tegemise võimalusi. Muudatusega eemaldatakse sobiva töö määratlusest ühistranspordi kasutamise ja töökohani jõudmise rahalise kulu arvestamine, mistõttu lähtutakse edaspidi eelkõige ajakulust (kuni kaks tundi päevas) või kaugtöö võimalusest. Selline muudatus tuleneb praktilistest piirangutest: enne ei olnud võimalik täpselt arvestada ühistranspordi väljumisaegu ega teenuse sobivust töötaja töögraafikuga, samuti ei ole halduslikult mõistlik kontrollida iga töökoha puhul eraldi transpordikuluseid. Sisulist muudatust ja suuremat majanduslikku otstarbekuse linnakeskustest väljaspool elavate töötute jaoks muudatus kaasa ei too, sest praktikas ei hinnatud ka enne seadusemuudatust eraldi ühistranspordi aega ja kulusid ning kaugtöö võimalusi arvestati juba vajaduse korral paindlikult. Pärast koroonakriisi muutus levinuks kaugtöö tegemine<sup>28</sup>, mille võimalused puudutavad enim just muudatustest mõjutatud profiiliga (spetsialistid vanuses 25-54) töötajaid, ja mida sobiva töö määratluse juures ka arvesse hakatakse võtma.

<sup>27</sup> [IZA World of Labor - Unemployment benefits and job match quality](#)

[IZA World of Labor - The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates.](#)

<sup>28</sup> [Kaugtöö võimalused ja arengud Eestis | Statistikaamet](#)

Sobiva töö valiku otsustavad inimene ja töötukassa koostöös. See vähendab survet võtta kiiresti vastu töö, mis ei vasta inimese kvalifikatsioonile ja oskustele. Paindlik otsing suurendab tõenäosust, et inimene leiab töö, mis vastab tema kvalifikatsioonile ja oskustele, mis omakorda aitab kaasa töökoha pikaajalisele säilimisele ja töörahulolule.

Muudatuse järgi arvestatakse sobiva töö leidmisel mõistlikul määral hoolduskoormuse piirangutega, näiteks pereliikmete või lähedaste eest hoolitsemisega seotud piiranguid (nt lasteaiast tulenev ajapiirang). See muudatus mõjutab eelkõige naisi, kes tihti kannavad suuremat hoolduskoormust ning kelle tööotsinguid sellised piirangud kõige enam mõjutavad. Muudatus tagab võrdsemad võimalused tööotsinguks ja tööturule naasmiseks.

Kuigi muudatus toetab kiiremat tööle minemist, on oluline siiski arvestada, et seda mõjutab lisaks ka üldine majanduskeskkond ja tööturu olukord – majanduskasvu ja töökohtade loomise olukorras asutakse tööle kiiremini ning majanduslanguse ja kasvava töötuse tingimustes võib kõigi sihtrühmade tööle asumine olla aeglasem. Seejuures kehtib viitaeg ja kehvema majandusolukorra mõju avaldub sellele järgneval aastal.

## **6.2. Mõju riigivalitsemisele (Eesti Töötukassale)**

Töötukassa vaatest väheneb kontrollitegevuste maht, kuna sõidukulusid ei pea hindama. Sanktsioonide arv esialgu suureneb, kuid kasv aeglustub ajapikku, mis vähendab edaspidi töötukassa töökoormust. Esimesel aastal pärast muudatuse jõustumist võib suurenedagi vaiete arv.

Töötukassa juhtimis- ja otsustusreeglite muutmisel (eelno § 3 punktid 4-8) on piiratud mõju töötukassa tegevusele. Muudatus suurendab juhtimisotsuste tegemise paindlikkust ja kiirendab kiireloomuliste küsimuste lahendamist, vähendades vajadust koosolekute kokkukutsumiseks. Samas ei muudeta töötukassa pädevust, ülesandeid ega otsustamise sisulisi aluseid ning olulisemates küsimustes säilib otsustamine koosolekul. Seetõttu on muudatuse mõju pigem korralduslik ja positiivne ning sellega ei kaasne olulist lisakoormust ega täiendavaid kulusid.

Muudatuse rakendamiseks tuleb ajakohastada juhendeid ja koolitada nõustajaid, et tagada ühtne praktika. Samuti eeldab muudatus hoiatuste kuvamist kliendile e-töötukassas ja nõustajale EMPISes, mis nõuab tehnilist arendust. Mõju töötukassale ei ole siiski märkimisväärne, kuna vajalikud arendused ja juhendite muudatused tehakse ühekordselt ning nõustajate praktika ühtlustamist toetatakse koolituste ja juhendamisega juba praegu.

Kohalike omavalitsuste puhul mõjutab eelnõu eelkõige andmevahetuse korraldust. Täpsem andmevahetus töötukassaga võimaldab vältida dubleerivat abivajaduse hindamist. Selle tulemusena võib väheneda KOV-ide töökoormus, kuna sama teavet ei ole vaja korduvalt koguda ja töödelda. Muudatus ei pane kohalikele omavalitsustele uusi sisulisi ülesandeid ega too eeldatavalt kaasa olulist lisakoormust või täiendavaid kulusid.

## **6.3. Muudatuste andmekaitseline mõju**

1. Eelnõu § 1 punktiga 3 täpsustatakse töötukassa ja KOV vahelist andmevahetust, võimaldades töötukassal saada KOV-lt edaspidi isiku abivajaduse hindamise ja funktsioneerimisvõime piirangute andmeid, täites andmete ühekordse küsimise põhimõtet. Andmete jagamise eesmärk on inimese abivajaduse hindamisel dubleerimise ja samas lünkade vältimine, kuna abivajaduse hinnangut on võimalik kasutada tööalase abivajaduse määratlemisel ja abi võimaldamisel parimal viisil. Ka funktsioneerimisvõime piirangute osas puudub vajadus neid hakata kordama eraldiseisvalt töötukassale, kui sotsiaalabi pakkumisel on need juba kirjeldatud ning töötukassal on võimalik nende teadmistega abistada inimest parimal viisil tööturul hakkama saamiseks.



Arvestades töötlemise eesmärki ja viise, võib pidada andmevahetust dubleerimise vältimiseks vajalikuks ja kohaseks. Andmete töötlemisel tagatakse läbipaistvus seaduses sätestatud andmekoosseisuga (TöMS § 5 lõike 7 punkti 7 täiendused), täpsustades vastavalt ka töötukassa andmekogu (TKIS) põhimäärust, selgitades inimesele tema andmete kasutamist tööturuteenuste määramisel ning andes andmesubjektile soovi korral ka tema andmete väljavõte. Andmed on kaitstud nii tehniliste (andmekogu tehnilised meetmed ja ligipääsupiirangud) kui ka organisatoorsete (juhised, koolitused) kaitsemeetmetega.

Andmed ei ole TKIS põhiaandmeteks, mistõttu töötukassa saab need sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) kaudu ning need salvestatakse töötukassa andmekogus (TKIS). Tegemist on riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega, mille andmevahetus toimub üle X-tee. Arvestades, et TKIS ja STAR andmevahetus toimib ka täna, kus mõlemad pooled rakendavad kõiki isikuandmete kaitsega kehtivaid nõudeid, ei too täiendav andmetöötlus kaasa uusi riske.

Andmetele juurdepääs on piiratud töötukassa töötajatega, kelle ülesandeks on inimese abistamine, teatud juhtudel on andmetele ligipääs vajalik ka töötajatel, kes tagavad andmekogu tehnilise toimimise. Kõik tegevused logitakse ja töötajatel on konfidentsiaalsuskohustus. Andmeid ei edastata kolmandatele isikutele, va tööturuteenuse osutamiseks vajalikus ulatuses teenust osutavale lepingupartnerile.

Kokkuvõtlikult ei kaasne muudatustega mõju, mis oluliselt mõjutaks või suurendaks andmesubjekti riski oma õiguste või vabaduste kasutamisel.

**2.** Eelnõu § 3 punktiga 3 täpsustatakse töötukassa analüüside ja uuringute läbiviimise korraldust ja eesmärgi, rõhutades, et töötukassa viib läbi uuringuid ja analüüse oma tegevuse mõju, tulemuslikkuse ja kvaliteedi hindamiseks. Selleks peab olema võimalik koguda tagasisidet töötukassa teenuseid kasutavalt inimeselt (nt viies läbi rahulolu-uuringuid, teadlikkuse uuringuid jms). Uuringute ja analüüside läbiviimine on töötukassa tegevuse efektiivsuse tagamisel väga oluline aspekt. Arvestades, et just teenuste kasutajad saavad olla inimesteks, kes enda kogemuse põhjal oskavad anda tagasisidet positiivsete ja negatiivsete aspektide kohta, ei ole sisuliselt ühtegi võrreldavat meetet, mis aitaks töötukassal saada samaväärselt infot enda teenuste ja nende kvaliteedi kohta. Kuigi võib kaaluda ka teiste inimeste küsitlemist või muid info kogumise vahendeid, ei oleks ükski neist sedavõrd täpne, kui teenuseid kasutanud inimeste tagasiside. Seeläbi võib andmetöötlust pidada eesmärgipäraseks, aidates töötukassal enda tegevust läbi halduse enesekontrolli paremustada. Töötlemisel tagatakse läbipaistvus, selgitades uuringute läbiviimisel andmesubjektile töötlemise eesmärki ja tulemust. Siiski ei ole töötukassa tagasiside saamine olukorraks, mida peaks tagama sunniga, vaid andmesubjekt võib keelduda uuringule vastamisest keelates endale uuringukutsete saatmise kui ka jättes talle saadetud uuringule vastamata. Uuringutes osalemine on vabatahtlik ning inimesele ei kaasne uuringule vastamata jätmisega või uuringust keeldumisega negatiivseid tagajärgi.

Minimaalsuse põhimõttest lähtuvalt küsitakse andmesubjektilt tagasisidet vaid temale asjakohaste teenuste kohta. Samuti võib andmesubjekt jätta vastamata küsimustele, millele ta ei soovi vastata. Uuringu eesmärki tutvustatakse inimesele saadetud kirjas, samuti on kirjeldatud, kuidas on võimalik oma õiguseid teostada ja keelata edaspidiselt uuringute kutsete saamine.

Uuringute vastuseid hoitakse konfidentsiaalsena ning jagatakse vaid uuringu täitmisesse kaasatud kolmanda osapoolega, kellel on samuti konfidentsiaalsuskohustus. Andmeid töödeldakse töötukassa või uuringu täitmisesse kaasatud kolmanda osapoole kaitstud keskkonnas, tagades andmete turvalisuse ning kaitse andmete hävimise või kahjustumise eest.

Kokkuvõtlikult võib töötlemise mõju andmesubjektile pidada väheseks ning andmesubjektil on igal hetkel võimalik keelduda uuringus osalemast või jätta uuringule vastamata. Oluline on märkida, et sätte täpsustus ei puuduta teisi uuringuid ja analüüse, mida töötukassa enda töö efektiivsuse ja tööturu uuringute eesmärgil juba täna läbi viib.

3. Eelnõu § 4 punkti 1 muudatusega antakse arstiõppe läbinud töötukassa töötajale ja töötukassa kaasatud arstiõppe läbinud isikule ligipääs töövõime hindamise ekspertarvamuste kvaliteedi ja põhjendatuse hindamiseks ning töövõime hindamise mõju ja tulemuslikkuse hindamise ja parendamise eesmärgil juurdepääs tervise infosüsteemi andmetele.

Muudatused on inimeste huvides, kuna aitavad tagada kvaliteetse ja efektiivse töövõime hindamise, kus arvestatakse kvaliteedinõuetega ning tagatakse jätkuv teenuse parendamine. Nimetatud eesmärki arvestades on sättega täidetud eesmärgipärasuse, seaduslikkuse ja läbipaistvuse põhimõtete järgimine, kus andmete töötlemine on ettenähtav ja läbipaistev (seaduses kirjeldatud), täpselt ja selgelt määratletud ning toimub õiguspärastel eesmärkidel.

Tagatud on ka minimaalsuse põhimõte, kasutades üksnes selliseid andmeid, mis olid aluseks töövõime hindamisel ning piirates vastavalt töödeldavate andmete koosseisu seaduses. Andmeid töötleb piiratud ring inimesi, kellel on andmete tõlgendamiseks vastav haridus ning kelle ülesannete hulka kuulub vastava järelevalve ja hindamise läbiviimine, tagades andmetöötluse konfidentsiaalsuse. Andmetöötlus samade andmete osas toimub sisuliselt juba ka täna (eksperdi hinnangus sisalduvate andmete töötlus), kuid täiendav töötlus puudutab eksperdi hinnangu alusandmeid, mida eksperdi hinnangusse ei ole kantud. Töövõime hindamise otsuseid tehti 2025. aastal 43 045. Igal aastal analüüsitakse vähemalt korra mingi kindla parameetri alusel (nt mõne konkreetse haigusgrupi hindamine) koostatud eksperdiarvamuste kvaliteeti (olenevalt valitavast teemast analüüsitakse 20-100 hindamise juhtu). Nende eesmärk on hindamismetoodika analüüs. Lisaks algatatakse aastaks kuni 30 menetlemise uuendamist olukorras, kus on vajalik juba tehtud otsuste ülevaatamine. Arvestades juba praegu toimuvat kontrolli raames töödeldavate andmete hulka võib muudatusega kaasneva andmete töötlemise mahu suurenemist hinnata väikeseks.

Andmeid säilitatakse üksnes ulatuses, mis on vajalik järelevalves ja parendamise tegevustes leitud erinevuste dokumenteerimiseks. Seejuures ei vaja dokumenteerimist igasugune erinevus, vaid dokumenteeritakse üksnes konkreetsetel juhtumil tähtsust omavad aspektid, mille alusel on võimalik järelevalves teha edasisi toiminguid või paremustada teenuse kvaliteeti.

Kokkuvõtlikult on andmetöötlus töötukassale enda ülesannete efektiivseks ja kvaliteetseks täitmiseks väga oluline. Arvestades eriliigiliste andmete kasutust, suureneb küll andmesubjekti õiguste ja kohustuste riive, kuid arvestades, et tegemist on töövõime hinnangu alusandmetega, töötlemine on piiratud konkreetse kontrolli või kvaliteedi tegevusega ja töödeldavate andmete maht muutub väga vähesel määral, võib täiendavast andmetöötlusest tõusetuvat mõju ja riski andmesubjekti õigustele ja vabadustele pidada antud olukorras väikeseks.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud eeldatavad kulud ja tulud**

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigieelarvele lisakulusid ega -tulusid.

Mõnevõrra suurenevad töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse kulud, kuna hüvitiste maksmist ei lõpetata ning töövõimetoetust ei peatata enam esimese rikkumise järel. Töötukassa 2024. aasta andmetel oleks töövõimetoetuste kulu olnud *ca* 130 000 euro võrra suurem võrreldes tegeliku kuluga sel aastal, kui nende toetuste maksmist poleks peatatud. Kui 44 inimest, kelle TKH lõpetati rikkumise tõttu ennetähtaegselt, oleks TKH maksimaalselt ära

kasutanud (see tähendab kas TKH perioodi lõpuni või arveloleku lõpuni), siis oleks TKH kulu olnud *ca* 28 500 euro võrra suurem.

Teisalt töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse kulu väheneb, kuna kolmandale rikkumisele järgneb töötuna arveloleku lõppemine ja hüvitiste või toetuste maksmise lõppemine kuni uuesti arvele tulemiseni või teistkordse arveloleku lõppemise järel 90-päevase ooteaja möödumiseni. Aastatel 2027–2029 kulu väheneb järjest, kuna rakendatavate sanktsioonide arv eeldatavasti väheneb. Kulu väheneb hinnanguliselt 346 000–452 000 eurot.

Muudatuste rakendamiseks vajalike IT-arenduste kulu on hinnanguliselt 154 900 eurot, millega on arvestatud töötukassa eelarves ja mis on ühekordne kulu.

## **8. Rakendusaktid**

8.1. Eelnõu seadusena jõustumisel on tarvis muuta järgmiseid määruseid:

- 1) TKindlS § 35 lõike 2 alusel kehtestatud majandus- ja infotehnoloogiaministri 22. detsembri 2023. a määrus nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“;
- 2) TVTS § 7 lõike 5 alusel kehtestatud sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 22. veebruari 2016. a määrus nr 15 „Töövõime hindamiseks, puude raskusastme tuvastamiseks ning hüvitiste määramiseks ja maksmiseks vajalike tervise infosüsteemi andmete loetelu ja päringute perioodid“.

Kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 1).

8.2. Seaduse vastuvõtmisel tuleb muuta järgmiseid määruseid:

- 1) TKindlS § 24 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2001. a määrus nr 417 „Töötukassa põhikiri“.

Punktis 8.1. nimetatud rakendusaktide kavandid on esitatud seletuskirja lisa 1. Punktis 8.2 nimetatud rakendusakt töötatakse välja määruse muutmise käigus.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seaduse aktiivsuse nõuete muudatustega ja töötukassa nõukogu ning juhatuse tööd reguleerivad punktid (need on eelnõu § 1 punktid 5–15, § 3 punktid 1, 2 ja 4–8 ning § 4 punktid 3 ja 4) jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril. Jõustumistähtaeg on seatud arvestusega, et enne seaduse jõustumist jõuaks töötukassa teha vajalikud korralduslikud ja infotehnoloogilised muudatused ning inimesed saaksid aegsasti infot eelseisvate muudatuste kohta ja oskaksid nendega arvestada. Ülejäänud sätted jõustuvad üldises korras. Sätete muudatused on tehnilised ja selgitavad, mistõttu on oluline, et isikutele oleksid need võimalikult varakult teada.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse andmiseks Eesti Töötukassale, Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Ametühingute Keskliidule, Eesti Töoandjate Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Puuetega Inimeste Kojale ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Eelnõu esitatati kooskõlastamiseks teise kooskõlastusringi raames Justiits- ja Digiministeeriumile ning teadmiseks teistele esimeses kooskõlastusringis kaasatud partneritele. Esitatud kooskõlastusmärkused ning vastused neile on seletuskirja lisana kooskõlastustabelis (lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)

allkirjastaja nimi

allkirjastaja ametinimetus