



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 17.02.2026

Meie 09.04.2026

nr 2-2/584-1, MKM/26-
0218/-1K
nr 8-2/1189

Tööturumeetmete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastas Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks tööturumeetmete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu põhimõtteliste märkustega arvestamisel.

I. Põhimõttelised märkused

- Eelnõu § 1 punkti 13** kohaselt muudetakse tööturumeetmete seaduse (TöMS) §-i 12, mis reguleerib töötuna arveloleku ja tööturumeetme pakkumise lõpetamist. Täpsemalt täiendatakse TöMS §-i 12 lõikega 3 järgmises sõnastuses: „Töötukassa võib teha otsuse isiku töötuna arveloleku lõpetamise kohta, kui töötu töötukassa töötajaga suulises või kirjalikus suhtluses hoiatusest hoolimata käitub agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt.“. Seega tekib muudatuste jõustumise korral lisaalus inimese töötuna arveloleku lõpetamiseks. Seletuskirja põhiseaduspärasuse analüüsi osas tunnistatakse, et töö kaotamise tõttu võib inimene sattuda puudusesse ja seetõttu lasub riigil põhiseadusest tulenev kohustus tööd kaotanud inimest abistada ning kavandatud muudatus riivab inimese õigust riigilt abi saada. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et töötuna arveloleku lõpetamist võimaldavate sätete kavandamisel peab arvestama sellega, et töötuna arvelolek on töötukassa makstava töötushüvitise saamise eeldus. Töötushüvitis võib tööd kaotanud inimese jaoks olla tema ainus sissetuleku allikas. Seega peab asjaolu, mis õigustaks inimese töötuna arveloleku lõpetamist, olema kaalukas ja objektiivselt põhjendatav. Hetkel seaduses sätestatud alused töötuna arveloleku lõpetamiseks on seotud sellega, kas töötuna arvel olev inimene rikub seadusest tulenevaid nõudeid, näiteks ei osale nõustamisel (TöMS § 12 lg 1 p 1), või kas inimene ise soovib või on võimeline temale seadusega pandud kohustused täitma (inimene ise avaldab soovi töötuna arveloleku lõpetamiseks (TöMS § 12 lg 1 p 7) või lõpetatakse see inimese surma korral (TöMS § 12 lg 1 p 8)). Eelnõus kavandatud alus töötuna arveloleku lõpetamiseks seadusest tulenevate nõuete rikkumist ei eelda. Muudatustega soovitakse panna inimese õigust saada tööturumeetmeid ja hüvitisi sõltuvusse sellest, kuidas abivajav inimene töötukassa ametnikuga suhtleb ja käitub. See tähendab, et muudatuste jõustumisel tekib ametnikul lai otsustusruum küsimuses, mis otseselt mõjutab tööd kaotanud inimese abisaamise võimalust. Seletuskirjas toodud selgitused ei ole piisavad ega veenvad selleks, et oleks võimalik nõustuda kavandatud muudatuse vajalikkusega. Muudatuse tulemusena võib jätta inimese abita sõltuvalt ametniku subjektiivselt hinnangust sellele, mida vastav ametnik peab agressiivseks, sündsusetuks või muul moel nõustamist takistavat käitumiseks. Justiits- ja Digiministeerium palub eelnõust § 1 punkt 13 välja jätta.
- Eelnõu § 1 punktis 14** kavandatud TöMS muudatus ütleb, et „käesoleva seaduse § 9 lõigete 5–7 2027. aasta 1. jaanuaril jõustunud redaktsiooni kohaldatakse ka inimeste suhtes, kes on

töötuna arvele võetud enne 2027. aasta 1. jaanuari“. Sisuliselt tähendab see seda, et vähendatud ehk 100-päevane periood inimese oskuste ja võimetega paremini kooskõlas töö leidmiseks ning TöMS mõistes sobiva töö muudetud kriteeriumid rakenduvad ka nende töötuna arvelolekul inimeste suhtes, kes on töötuna arvele võetud enne uute reeglite jõustumist. Seletuskirjas on öeldud: „Kuigi sobiva töö tingimused muutuvad, on haldusmenetluse efektiivsusest ja ökonoomiast lähtudes selgem, kui sobiva töö tingimusi rakendatakse edaspidi kõikidele töötutele ühtviisi. Kuigi kohustus vastu võtta sobiv töö saabub ajalise mõttes võrreldes senisega varem, ei kahjusta see juba töötuna arvel olevate inimeste õiguspärast ootust, kuna TöMSi § 9 lõike 1 punktide 3 ja 4 kohaselt on töötute kohustatud otsima tööd iseseisvalt ning vastu võtma sobiva töö ja kohe tööle asuma.“ Justiits- ja Digiministeerium ei saa nõustuda seisukohaga, et kavandatud muudatus ei kahjusta enne muudatuste jõustumist töötuna arvele võetud inimeste õiguspärast ootust. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et kavandatud muudatus kahjustab normi adressaatide õiguspärast ootust, sest töötuna arvelevõtmise hetkel kehtisid nende suhtes leebemad nõuded, millega inimestel oli õigus tööotsimisel arvestada. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 14 lõike 4 kohaselt võib seadust või selle sätet rakendada tagasiulatuvalt üksnes põhjendatud vajaduse korral, kui see toob kehtiva õiguse normidega võrreldes kaasa isiku õiguste laienemise, vabaduste suurenemise, kohustuste või vastutuse vähenemise või muu sellesarnase tagajärje või kui sellega ei rikuta õiguskindluse põhimõtet. Seega ei saa haldusmenetluse tõhususe vajadusega põhjendada tagasiulatuvalt inimeste õigusliku olukorra halvendamist. Justiits- ja Digiministeerium palub ebasoodsa tagasiulatuva mõjuga muudatus eelnõust välja jätta.

3. **Eelnõu § 4 punkti 1** kohaselt täiendatakse töövõimetoetuse seaduse (TVTS) töövõime hindamist puudutavaid sätteid. Justiits- ja Digiministeerium palub jätta eelnõust välja kavandatud sätteid, mis ütlevad, et juurdepääs tervise infosüsteemi andmetele on lubatud ka töövõime hindamise mõjude ja tulemuslikkuse hindamiseks. Tervise infosüsteemi andmetele juurdepääsu võimaldamise ulatus ja eesmärk peavad olema kooskõlas sellega, milleks isik on töövõime hindamiseks nõusoleku andnud. Isiku antud nõusoleku ulatus on hetkel selline, et selle alusel saaks hinnata konkreetset tema juhtumi kohta antud eksperdi arvamust. Seega juurdepääs tervise infosüsteemi andmetele peaks olema võimaldatud üksnes kindlas juhtumis tehtud ekspertarvamuse kvaliteedi ja põhjendatuse hindamiseks. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei saa kavandada tervise infosüsteemi juurdepääsu võimaldamist üldise töövõime hindamise mõju ja tulemuslikkuse hindamiseks, sest isik ei ole andnud nõusoleku selleks, et tema isikuandmeid kasutatakse töövõime hindamise süsteemi tervikuna analüüsimiseks. Palume jätta kavandatud TVTS § 7 lõikest 8 välja tekstiosa „ning töövõime hindamise mõju ja tulemuslikkuse hindamise ning parendamise eesmärgil“.

II. Sisulised märkused

4. **Eelnõu § 1 punkti 2** kohaselt täiendatakse TöMS § 5 lõikega 5¹, mis võimaldab töötukassal edaspidi saada kohaliku omavalitsuse üksuselt ja edastada kohaliku omavalitsuse üksusele isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid. Seletuskirjas on selgitatud, et muudatus annab töötukassale õiguse inimese nõusolekuta edastada kohaliku omavalitsuse üksusele inimese kohta andmeid. Samas kehtivas TöMSis ei ole sätet ka selle kohta, et KOV-ile võiks edastada andmeid isiku nõusolekul. TöMS § 5 lõike 5 kohaselt korraldab töötukassa tööturumeetmete pakkumist ning muud tööle saamiseks ja tööl püsimiseks vajalikku abi koostöös tööandjate, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste teenuseosutajatega, vajaduse korral kaasates isiku nõusolekul tema lähivõrgustikku. Justiits- ja Digiministeerium palub selgitada, millisel õiguslikul alusel hetkel isikuandmeid KOV-ile edastatakse. Seaduse kohaselt võib isiku nõusoleku alusel hetkel kaasata üksnes tema lähivõrgustikku. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et eelkõige on vajalik isiku enda soov KOV-ilt teenust või abi saada. Olukorras, kus isik on töötukassa teenusest keeldunud, ei ole mõisteta, miks on tarvis tema andmeid KOV-ile edastada. Üksnes andmete edastamisega ei saa tekitada inimeses abisaamise soovi. Kui isik ei soovi töötukassa abi ning ei anna nõusolekut andmete edastamiseks, siis võib järeldada, et ta ei soovi tekinud olukorras ka KOV-i abi. Sellises olukorras andmete edastamine ei ole kooskõlas andmetöötluse eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttega. Seletuskirjas esitatud põhjendused ei ole piisavad, et pidada kavandatud andmetöötlust proportsionaalseks ja isiku seisukohast vajalikuks. Mõnes olukorras võib jaatada vajadust teavitada KOV-i abivajavast inimesest, kuid sellisel juhul tuleks KOV-ile edastada üksnes abivajava isiku nimi ja kontaktandmed inimese poole pöördumiseks. Juhul kui inimene soovib

KOV-ilt siiski teenust saada, siis võib inimese soovil ja nõusolekul edastada teenuse osutamiseks ka muid vajalikke andmeid. Eelkirjeldatu pinnalt tuleb eelnõu täiendada, kavandades selles, milliseid isikuandmeid on õigus KOV-ile mõlemas kirjeldatud etapis edastada. Seletuskirjas on selgitatud, et andmekoosseis, mida töötukassa võib KOV-ile edastada, on sätestatud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimääruse § 13 punktis 3. Justiits- ja Digiministeerium palub arvestada sellega, et andmetöötluse ulatus, piirid ning töödeldavate isikuandmete kategooriad tuleb sätestada seaduses. Määrusega võib töödeldavad isikuandmete kategooriad üksnes täpsustada. Justiits- ja Digiministeerium palub tulenevalt eeltoodud tähelepanekutest lähtuvalt eelnõu täiendada.

- 5. Eelnõu § 1 punktiga 6** täiendatakse TöMS §-i 8, mis reguleerib isiku töötuna arvelevõtmist. Kavandatud muudatuste kohaselt ei võeta isikut töötuna arvele enne 90 päeva möödumist viimastest töötuna arveloleku lõpetamisest, kui isiku viimane töötuna arvelolek lõpetati TöMS § 12 lõike 1 punktis 2 või § 12 lõikes 3 sätestatud alusel. Seletuskirjast ei selgu, mis põhjusel ja milliste kaalutluste tulemusena on otsustatud 90-päevase perioodi kasuks. Seletuskirjas on öeldud, et ka varem on olukorras, kus isiku töötuna arvelolek rikkumiste tõttu lõpetati, kehtinud 90-päevane ooteaeg enne, kui inimesel tekib õigus töötuna arvele naasta. Samas on eelnõuga kavandatud praegu kehtiva korraga võrreldes palju rangemad reeglid, mille rikkumine toob endaga kaasa töötuna arveloleku lõpetamise, mille tõttu omakorda lõpeb inimese õigus saada vastava õigusliku staatusega kaasnevaid hüvesid ja teenuseid. Ka seletuskirjas on öeldud: „[---] muutuvad piirangud töötuna jaoks senisega võrreldes koormavamaks, sest töötuna arveloleku lõpetamist ja uuesti arvele võtmise 90-päevast piirangut kohaldatakse sanktsioonina senisega võrreldes kiiremini [---] 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 kokku kolm, st need kolm rikkumist võivad olla ka kõik n-õ eri liiki.“ Seletuskirjas esitatud kavandatud muudatuste põhiseaduspärasuse analüüs ei ole selles küsimuses piisav. Põhiseaduspärasuse hindamisel ei ole analüüsitud kavandatud rangemate reeglite kontekstis töötuna arvelevõtmise ooteaja lühendamise võimalust. Samuti ei ole selgitatud, miks on otsustatud, et tulevikus piisab töötuna staatuse kaotamiseks kolmest rikkumisest, kui hetkel võib seletuskirja kohaselt töötuna arveloleku lõpetamisele eelneeda kuni seitse ühekordset rikkumist. Kuna rikkumiste regulatsioon muudetakse rangemaks, palub Justiits- ja Digiministeerium kaaluda vajadust lühendada 90-päevast ooteaega inimestele, kelle suhtes on rikkumiste tulemusena töötuna arvelevõtmine lõpetatud. Samuti palume tulenevalt eeltoodut märkustest seletuskirja täiendada.
- 6. Eelnõu § 1 punkti 7** kohaselt muudetakse nõustamise viisi reguleerivat sätet. Muudatuste jõustumisel ei arvesta töötukassa edaspidi nõustamise viisi üle otsustamisel isiku sooviga. Seletuskirjas ei ole piisavalt põhjendatud sellise muudatuse vajalikkust. Kehtiva TöMS kohaselt otsustab nõustamise viisi töötukassa. Seega juba kehtiva seaduse kohaselt ei ole isikul õigust nõuda teatud viisil nõustamist. Justiits- ja Digiministeerium leiab, et võimalusel peaks töötukassa nõustamise viisi üle otsustamisel arvestama ka inimese sooviga. See oleks kooskõlas hea halduse tavaga. Teeme ettepaneku sõnastada TöMS § 9 lõige 2 järgmiselt: „*Nõustamine võib toimuda töötukassas kohapeal, töötukassa infosüsteemi kaudu, telefoni teel või muul viisil. Nõustamise viisi otsustab töötukassa, arvestades võimalusel isiku soovi ja võimalusi tööd leida.*“.
- 7. Eelnõu § 1 punkti 8** kohaselt muudetakse töötuna põhikohustusi reguleerivat paragrahvi. Täpsemalt puudutavad kavandatud muudatused seda, millist tööd loetakse töötule sobivaks sõltuvalt sellest, kui kaua on töötuna arvel olnud. Sobiva töö on töötuna kohustatud vastu võtma (TöMS § 9 lg 1 p 3). Mida kauem on inimene töötuna arvel, seda vähem peab TöMSi mõistes sobiv töökoht arvestama inimese individuaalsete omadustega või olukorraga (TöMS § 9 lg 5 ja 6). Hetkel kehtiva sõnastuse kohaselt loetakse töötule sobivaks tööks esimese 20 nädala vältel töötuna arvelevõtmisest arvates töö, mis vastab TöMS § 9 lõikes 5 loetletule¹.

¹ TöMS § 9 lg 5: „Sobivaks tööks töötule esimese 20 nädala vältel töötuna arvelevõtmisest arvates loetakse tööd:

1) mis tervislikel põhjustel ei ole töötule vastunäidustatud;

2) mille puhul sõiduks elukohast töökohta ja tagasi ühissõidukiga ei kulu töötul rohkem kui kaks tundi päevas ega rohkem kui 15 protsenti kuupalgast;

3) mis vastab töötuna haridusele, erialale ja varasemale töökogemusele;

4) mille eest pakutav töötasu on vähemalt 60 protsenti isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust,

Seega on töötul võimalik esimese 140 päeva jooksul töötuna arvelevõtmisest alates loobuda tööst, mis ei vasta TöMS § 9 lõikele 5. Muudatuste jõustumisel väheneb vastav ajavahemik 40 päeva võrra ehk 100 päevani. Samuti muudetakse mõned TöMS § 9 lõikes 5 sätestatud sobiva töö kriteeriumid tööotsijale ebasoodsamaks, näiteks on seaduses hetkel sõnastatud (TöMS § 9 lg 5 p 4), et sobivaks tööks loetakse töö „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 [---]“. Muudatuste jõustumisel peab sobiv töö arvestama töötü varasema töötasuga, kuid mis ulatuses, see jääb ilmselt töötukassa nõustaja otsustada. Seega kokkuvõttes antakse muudatuste jõustumisel inimesele 40 päeva võrra vähem aega tema võimetele ja oskustele paremini vastava töö leidmiseks ning muudetakse ka sobiva töö kriteeriumid tööotsijale ebasoodsamaks. Samas seletuskirjas on öeldud, et 2024. aastal on töötukassa andmetel arveloleku lõpetanud töötute arveoleku mediaankestus 134 päeva. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul tekib seletuskirjas väljaõeldu ja kavandatud muudatuste pinnalt põhjendatud küsimus, miks on tarvis vähendada inimese võimetele paremini sobiva töö leidmise perioodi, kui praktika kohaselt on just 140-päevane periood see, mille jooksul üldjuhul töö leitakse? Seda enam, et kavas on muuta ka sobiva töö sisulisi kriteeriume. Justiits- ja Digiministeerium palub jätta muutmata TöMSis sätestatud sobiva töö määratluse ajalised kriteeriumid.

8. **Justiits- ja Digiministeerium** juhib tähelepanu sellele, et kehtiva TöMS § 5 lõike 7 punktides 1 ja 2 on sätestatud ülevõetavad andmete liigid, mis on juba kaetud TöMS § 5 lõike 7 punktis 1 nimetatud üldandmetega. Selgitame, et üldandmete alla kuuluvad hetkel sätetes eraldi välja toodud andmed nagu: isiku nimi, isikukood, sugu, kontaktandmed sealhulgas aadress, kodakondsus ja emakeel. Palume jätta välja TöMS § 5 lõike 7 punktides 1 ja 2 andmete liigid, mis on kaetud üldandmete määratlusega.
9. **Eelnõu § 3 punkti 3** kohaselt muudetakse töötuskindlustuse seaduses (TKindIS) töötukassa eesmärki käsitlevat regulatsiooni. Kavandatud muudatustega seoses palume arvestada sellega, et kavandatud sätte puhul on tegemist töötukassa eesmärgi täiendamisega, mis ei ole omaette õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks uuringute läbiviimisel. Uuringute tegemisel tuleb lähtuda isikuandmete kaitse seaduse (IKS) §-st 6. Juhul kui töötukassa teeb perioodiliselt kindlaks määratud uuringuid, siis soovime vastav isikuandmete töötlemise alus sätestada seaduses.
10. Palume arvestada kooskõlastuskirja lisa esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega, märkustega eelnõu mõjuhindamise kohta ning muude tähelepanekutega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reeglendi² § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

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.“ [RT I, 12.06.2025, 16](#)

² [RT I, 12.04.2025, 54](#)

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Eelnõu seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Maria Sults 58663067
Maria.Sults@justdigi.ee

Birgit Hermann
Kristel Niidas
Eleri Kästik