

Tööturumeetmete seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega kavandatakse muuta tööturumeetmete seaduse (TöMS), töötuskindlustuse seaduse (TKindlS) ja töövõimetoetuse seaduse (TVTS) tingimusi, mis puudutavad töötuna arvele võtmist, töötute kohustusi arveloleku ajal ning arveloleku lõpetamise aluseid. Muudetakse rikkumiste arvu, mille järel lõpetatakse töötuna arvelolek, ning täpsustatakse, millistel juhtudel 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.

Selleks, et kiirendada registreeritud töötute tööturule naasmist, on vaja motiveerida töötuna arvel olevaid inimesi täitma aktiivsuskohustusi. Aktiivsuskohustuste täitmisega näitab registreeritud töötute üles soovi otsida ja leida tööd ning liikuda võimalikult kiiresti uuesti tööturule. Praegune süsteem võimaldab korduvaid rikkumisi enne kaaluka tagajärje saabumist, mis pikendab töötuse perioodi ja vähendab töötukassa teenuste sihipärasust. Muudatused aitavad vältida olukordi, kus töötuna arvelolekut kasutatakse ilma tegeliku kavatsuseta tööle asuda. Samuti on vaja ühtlustada aktiivsuspõhiste rakendamist töötutele, kuna praegu määratakse erinevaid sanktsioone töötuskindlustushüvitise saajatele, töövõimetoetuse saajatele ning töötutele, kes hüvitisi või toetusi ei saa. Sanktsioonide ühtlustamine toetab selge ühetaolise skeemi rakendamist ning tagab samasugused tingimused kõigile töötutele.

Aktiivsuspõhiste rikkumiste arvestus muudetakse selgemaks: kui seni võis töötuna arveloleku lõpetamisele eelneda mitu rikkumist ning töötuna arveloleku sai lõpetada kolme samaliigilise rikkumise järel, siis edaspidi lõpetatakse üldjuhul töötuna arvelolek pärast kolme rikkumist, sõltumata rikkumise liigist. Rikkumiste registreerimiseks kasutatakse astmelist lähenemist: esimesele kahele rikkumisele järgneb hoiatus ning kolmandale rikkumisele töötuna arveloleku lõpetamine ja 90-päevane ooteaeg enne uuesti arvele võtmist. Samuti antakse töötukassale õigus lõpetada arvelolek juhul, kui töötute käitumine nõustamisel agressiivselt või takistab muul moel koostööd. Sellisel juhul rakendub 90-päevane ooteaeg pärast esimest töötuna arveloleku lõpetamist. See toetab läbipaistvat ja selget sanktsioonide rakendamist ning annab inimesele võimaluse käitumist kohandada enne sanktsiooni rakendamist.

Oluline muudatus on ka see, et rikkumiste menetlus on edaspidi ühetaoline kõigile töötutele, sh töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajatele, mis tagab töötute võrdse kohtlemise. Seni on töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse saajatel olnud lisasanktsioonina hüvitise lõpetamine või toetuse maksmise peatamine, mis eelneb töötuna arveloleku lõpetamisele. Seega kohaldata hüvitise ja toetuse saajate suhtes aktiivsuspõhiste rikkumise korral kaalukat sanktsiooni varem (vähemate rikkumiste korral), kui seda tehti teiste töötute korral. Edaspidi kohaldatakse aktiivsuspõhiste rikkumiste korral sanktsioone ühetaoliselt ning

töötuskindlustushüvitise või töövõimetoetuse maksmine lõpetatakse koos töötuna arveloleku lõpetamisega, mitte enam lisasanktsioonina.

Eelnõukohase seadusega ajakohastatakse ka sobiva töö mõistet. Tööotsingu alguses saab töötu varasemaga võrreldes rohkem arvestada oma töökogemuse ja töötingimustega, et leida endisele tööle võrdväärne töö. Töötuna registreerimise 101. päevast seatakse rohkem tingimusi sobivale tööle, st tööle, mida töötu peab olema valmis vastu võtma, et tööle naasta. Varasemaga võrreldes tuuakse selline sobiva töö sisu muutus varasemaks (21. nädalalt 101. päevale), kuid ühtlasi arvestatakse sobiva töö valikul varasemast enam inimese töökogemusega, et leida kogemustele ja oskustele kõige paremini vastavad tööpakkumised.

Eelnõukohase seadusega täpsustatakse ka andmevahetust kohaliku omavalitsusega, luues täiendava aluse abivajaduse hinnangu ning funktsioneerimisvõime piirangute info saamiseks kohalikust omavalitsusest, täpsustatakse töötukassa õigust analüüside ja uuringute läbiviimiseks, et selgitada välja töötukassa tegevuse mõju, tulemuslikkust ja kvaliteeti. Täiendatakse ka sätteid, millest tuleneb töötukassa õigus töövõime hindamisel antud eksperdiarvamuste kvaliteeti ja põhjendatust kontrollida ja töövõime hindamise aluseks olevaid andmeid töödelda. Kõikide muudatuste puhul on tegemist praktikast kerkinud vajadustega, tagamaks riigi olemasolevate andmete efektiivne ja eesmärgipärane kasutus ning vältida dubleerimist.

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 töötu tegevuskavas, mis vähendab töötukassa koormus võrreldes haldusakti andmisega. Samuti vähendab koormust 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.

Aktiivsuspõhiste rakendamise seotud muudatused jõustuvad 1. jaanuaril 2027. aastal.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööhõive osakonna juhataja Kirsti Melesk (kirsti.melesk@mkm.ee, 5443 0834), tööturuteenuste juht Kristi Suur (kristi.suur@mkm.ee, 5913 9212), töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Ingrid Erm-Eks (ingrid.erm-eks@mkm.ee, 5660 0831), sama osakonna õigusnõunik Ilona Säde (ilona.sade@mkm.ee, 5667 4014) ning töövaldkonna andmete nõunik Age Viira (age.viira@mkm.ee, 5910 7348). Eelnõu koostamisel osalesid Eesti Töötukassa juhatuse liige Sirlis Sõmer-Kull (teenistusest lahkunud), õigusnõunik Ira Songisepp (ira.songisepp@tootukassa.ee) ja õigusteenuste osakonna juhataja asetäitja Irina Borozdina (Irina.Borozdina@tootukassa.ee).

Eelnõu ja seletuskirja õigusekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigused osakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (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)¹, mis esitati 29. septembril 2021 kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumitele ning huvirühmadele.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 19. juunil 2025 kinnitatud tegevusprogrammis² nimetatud ülesandega tõhustada töötute aktiivsushõudeid, et motiveerida kiiremat hõivesse liikumist, tähtaeg on I kvartal 2026.

Eelnõukohase seadusega on kavandatud muuta järgmisi seadusi:

- 1) tööturumeetmete seadus, RT I, 12.06.2025, 16;
- 2) sotsiaalmaksuseadus, RT I, 30.12.2025, 34;
- 3) töötuskindlustuse seadus, RT I, 03.06.2025, 6;
- 4) töövõimetoetuse seadus, RT I, 26.06.2025, 33.

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

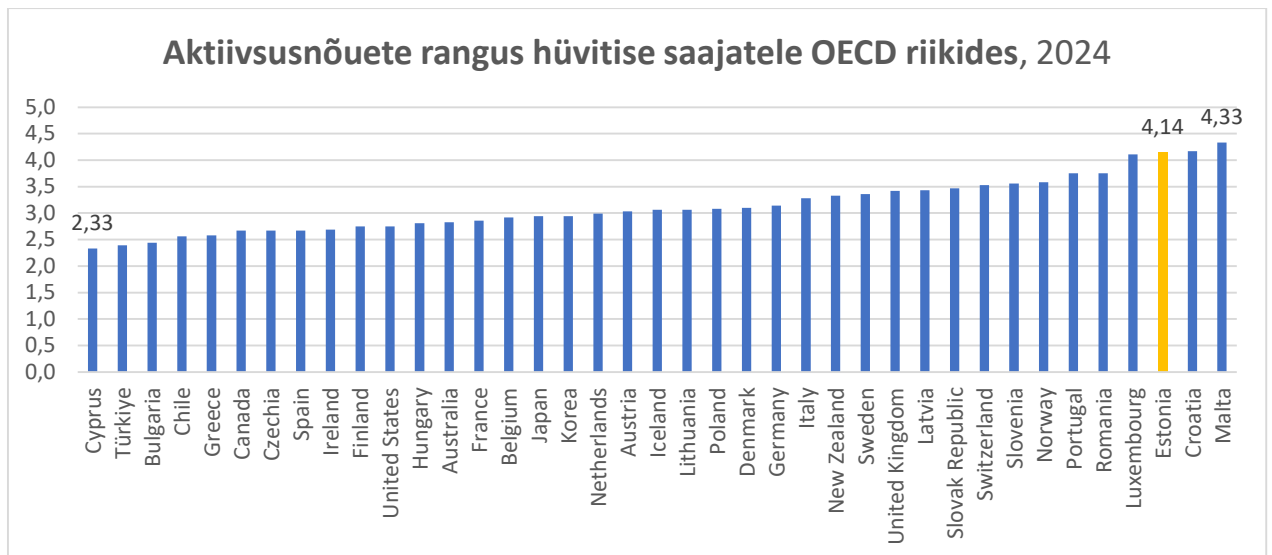
Töötutele seatud aktiivsushõuete eesmärk on toetada inimeste tööle asumist, motiveerides neid aktiivselt tööd otsima ja osalema nõustamisel või tööturumeetmetes, mis suurendavad tööle saamise võimalusi. Aktiivsushõuded tasakaalustavad töötushüvitiste võimalikke negatiivseid mõjusid inimese tööotsinguaktiivsusele, 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 aktiivsushõuded arvestaksid inimese töövõimega ja kohaliku tööturu olukorraga ning samaaegselt aktiivsushõuete täitmise kontrollimisega osutatakse inimesele igakülgset abi tööle saamiseks.

Muudatus 1: aktiivsushõuete lihtsustamine ja sanktsioonide ühtlustamine kõigile töötutele

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

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

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



Joonis 1. Aktiivsuspõuete rangus töötushüvitiste saajatele OECD riikides, 2024

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

Teisalt on aktiivsuspõuete 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 aktiivsuspõuete 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 aktiivsuspõuete 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 aktiivsuspõuetes:

- 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.
- Rikkumisena arvestatakse ka korduvalt agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt käitumist. Edaspidi selline käitumine dokumenteeritakse ja seda sanktsioneeritakse nagu teisi aktiivsuspõuete rikkumisi.

Muudatus 2: sobiva töö mõiste ajakohastamine

Sobiv töö aktiivsuspõuete 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 aktiivsushõlmed ja sanktsioonide rakendamine motiveerida aktiivsemaid tööotsinguid just töötuse varajases perioodis.³

Õigusliku regulatsiooni muutmise eesmärk on selgemini sõnastada sobiv töö aktiivsushõlmete kontekstis ja rakendada päriselt kontrollitavaid tingimusi, et nendel oleks mõju töötute käitumisele tööotsingul 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 TöMSi eelnenud tööturuteenuste ja -toetuste seadusest, ilma et sätteid oleks sisuliselt uuendatud. Praeguste tingimustega võrreldes muudetakse töö otsimise alguses sobiva töö määratlus paindlikumaks. Samas tuuakse sobiva töö tingimuste muutus võrreldes praegusega varasemaks: kui varem muutusid sobivaks peetava töö tingimused 21. töötuna arveloleku nädalal, siis seaduseelnõu järgi muutuvad tingimused saja päeva möödudes.

Sajal päeval 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 101. päevast 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 aktiivsushõlmete rikkumiste arvu, mis peavad eelnema töötuna arveloleku lõpetamisele. Samuti lisandub uus alus, mis võimaldab töötukassal töötuna arveloleku lõpetada juhul, kui töötu käitub töötukassa töötajaga hoiatusest hoolimata korduvalt agressiivselt, süüdsusetult või muul moel nõustamist takistavalt.

Kavandatava muudatuse järgi muutub osaliselt ka TöMSi § 8 lõikes 5 sätestatud 90-päevase ooteaja rakendamine. Kehtiva õiguse järgi rakendatakse TöMSi § 12 lõike 1 punktides 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 piisab ooteaja rakendamiseks sellest, kui inimese viimane töötuna arvelolek on lõpetatud § 12 lõike 1 punktis 2 sätestatud alusel. Lisaks saab 90-päevast ooteaega rakendada ka juhul, kui inimese viimane töötuna arvelolek lõpetati § 12 lõikes 3 sätestatud rikkumise korral ehk kui inimene on kirjalikus või suulises suhtluses töötukassa töötajaga käitunud korduvalt agressiivselt, süüdsusetult või muul moel nõustamist takistavalt. Tegemist on uue tingimusega, mida kehtivas õiguses ei ole.

³ 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>.

Kuna muudatuste tagajärjel muutub aktiivsushüvitiste rikkumise tõttu töötuna arveloleku lõpetamise kord töötaja jaoks võrreldes varasemaga ebasoodsamaks, võib öelda, et riivatakse põhiseaduse (PS) §-dega 28 ja 29 kaitstud põhiõigusi. Töötuskindlustushüvitist saavate töötute puhul võib uuesti töötuna arvele võtmise piiramisel esineda ka PSi §-ga 32 kaitstud omandipõhiõiguse riive.

PSi § 28 lõike 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.⁴ Kuivõrd töötuna arvelolek on töötukassa makstavate töötushüvitiste 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.⁵ 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 lõike 2 sisaldab vaid õigust saada abi puuduse korral⁶, 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 kokkuvõtte art 12 kohta 2018. a seisuga).⁷

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 (TöMS § 18 lg 1), 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.

⁴ Vt nt RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51.

⁵ Vt PS § 28 komm-d 18-22.

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

⁷ PS § 28, komm 22.

PSi § 29 lõike 3 kohaselt korraldab riik kutseõpet ning abistab töötajaid töö leidmisel. See säte kohustab riiki võtma meetmeid, mis tagaksid võimalikult paljude inimeste majandusliku aktiivsuse, sest inimeste tööne panus aitab ühiskonda edasi viia ning tagada selle üksikliikmete võimalusi eneseteostusele ja inimväärsele äraelamisele. ELi õigus ning siduv rahvusvaheline õigus näevad samuti ette kohustuse rakendada erinevaid poliitikasuundi ning üksikmeetmeid, et tagada inimeste suuremat majanduslikku aktiivsust.⁸

PSi § 29 lõike 3 teine pool kohustab riiki abistama töötajaid töö leidmisel. Sätet tuleb tõlgendada tänapäeva majandusolusid ja tööturuolukorda arvestavalt. PSi § 29 lõike 3 järgi on riigil tarvis arendada tööturumeetmeid ja muuta tööelisele elanikkonnale kättesaadavaks ka kvaliteetsed muud tööturumeetmed, mis on vajalikud võimalikult paljude inimeste töise hõivatuse tagamiseks.⁹

Nii nagu ümber- ja täiendõppesüsteemi kujundamisel on seadusandjal ka tööturumeetmete spetsiifilise süsteemi kujundamisel lai otsustusulatus. Seadusandja otsustada on, millised tööturuteenused kujundada ning kellele ja missugustel tingimustel anda nendele juurdepääs.¹⁰

Kui tööeline inimene jääb ajutiselt välja majanduselust ja kaotab sellega elatise teenimise võimaluse, tuleb talle sel perioodil tagada üldjuhul asendussissetulek sotsiaalkaitssüsteemi abil. Tõlgendatuna koostöös rahvusvahelise õigusega tähendab see kohustust tagada suurem sissetulekuabi, kui seda on abi puuduse korral.¹¹

Aktiivsushüvitiste rikkumise tõttu töötuna arveloleku lõpetamise ning uuesti töötuna arvele võtmise ajalise piiramise korral tuleb arvestada ka **PSi § 32** kaitsealasse kuuluva omandipõhiõigusega, sest ka sotsiaalhüvitised kujutavad endast rahaliselt hinnatavaid õigusi¹² ning PSi § 32 lõike 2 esimene lause kaitseb ka rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid.¹³ Riigikohus on näiteks lugenud olemuslikult PSi § 32 kaitsealasse kuuluvaks õiguse pensionile kui rahaliselt hinnatavale õigusele.¹⁴ Samuti on Riigikohus pidanud omandipõhiõiguse intensiivseks riiveks olukorda, kus kindlustatud risk on realiseerunud, kuid töötuskindlustushüvitise maksmine on välistatud.¹⁵

Töötuna arveloleku lõpetamine ning uuesti arvele võtmise ajaline piiramine takistab ligipääsu nii töötukassa makstavatele hüvitistele kui ka registreeritud töötutele osutatavatele teenustele, mistõttu esineb nii PSi §-s 28, §-s 29 kui ka §-s 32 sätestatud põhiõiguste riive. Seetõttu on vaja analüüsida, kas nimetatud põhiõiguste riivel on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ning kas riive on proportsionaalne. Kuna kõik need põhiõigused on PSi kohaselt lihtsa seadusereservatsiooniga ja seetõttu järgnev analüüs sarnane, käsitletakse järgmisena nimetatud põhiõiguste riivet koos.

Piirangu eesmärk

Põhiõiguste piiramise lubatavuse esmane eeldus on legitiimne eesmärk. Kavandatud muudatuste eesmärgid on suurendada töötajate aktiivsust, toetada kiiremat tööellu naasmist, lühendada töötuse kestust ning tagada, et töötukassa teenused jõuaksid sihipäraselt nende inimesteni, kes on valmis tööle asuma. Aktiivsuskohustuste täitmisega näitab registreeritud

⁸ PS § 29, kumm 15-16.

⁹ PS § 29 kumm 20.

¹⁰ PS § 29 kumm 21.

¹¹ PS § 29, kumm 22.

¹² PS § 28 kumm 18, vt ka nt RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13/10 p 34.

¹³ RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18.

¹⁴ Vt RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 88.

¹⁵ Vt RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 41.

töötu üles soovi otsida ja leida tööd ning liikuda võimalikult kiiresti uuesti tööturule. PSi § 32 riive korral on oluline märkida, et töötuskindlustushüvitise eesmärk on kompenseerida kindlustatule kaotatud sissetulek osaliselt just tööotsingute ajaks. Seega on ka töötuskindlustushüvitise saamise eelduseks muu hulgas töötuna arvel olemine ja sarnaselt teiste registreeritud töötutega peab hüvitise saaja täitma töötü põhikohustusi, sh otsima aktiivselt tööd ning olema valmis võtma vastu sobiva töö ja kohe tööle asuma. Kui töötü 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.¹⁶ Seega on legitiimne mis tahes mõistlik ja asjakohane põhjus.¹⁷ Tööotsijate aktiivsuse suurendamist, tööellu kiirema naasmise toetamist, töötuse kestuse lühendamist ning töötukassa teenuste sihtrühmani 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.¹⁸

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

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. Töötuna arvel olemine on seotud õigusega saada töötuskindlustushüvitist (TKindlS § 6 lg 1 p 1), töötutoetust (TöMS § 18 lg 1) ja TöMSis sätestatud registreeritud töötutele mõeldud tööturumeetmeid. Lisaks makstakse registreeritud töötü (ning töötutoetust või töötuskindlustushüvitist saava inimese) eest sotsiaalmaksu, mis tagab töötule ravikindlustuskaitse (SMS § 2 lg 1 p 8 ja § 6 lg 1 p-d 6 ja 6¹). Aktiivsuseõuete rikkumise tõttu töötuna arveloleku lõpetamise korral lõpetatakse inimesele ka töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise maksmine ning tööturuteenuste osutamine. Seega kaotab inimene

¹⁶ PS § 11 kamm 22.

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

¹⁸ PS § 11 kamm 30 ja 31.

¹⁹ PS § 11 kamm 31.

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

töötuna arveloleku lõpetamise tagajärjel mitu töötukassa pakutavat 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.²¹

Nagu eespool välja toodud, on töötuna arvel olemine seotud õigusega saada töötuskindlustushüvitist, töötutoetust 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. Lisandub võimalus rakendada 90-päevast ooteaega ka juhul, kui inimese viimane töötuna arvelolek lõpetati § 12 lõikes 3 sätestatud rikkumise korral ehk kui inimene on kirjalikus või suulises suhtluses töötukassa töötajaga käitunud korduvalt agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt.

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.²² Kuigi töötute aktiivsushüvete ning nende rikkumise 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.

²¹ PS § 11 komm 31.

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

Kehtiv õigus näeb ette, et aktiivsuspõhiste korduvaid rikkumisi hinnatakse eraldi iga kohustuse liigi kaupa. See tähendab, et kui töötul rikut 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 rikkumise korral ning vähendab oluliselt sanktsiooni tõhusust, st ei täida eesmärki soodustada aktiivset tööotsingut.

Ka uuesti töötuna arvele võtmisel kohaldatakse 90-päeva pikkust ooteaega kehtiva õiguse alusel alles siis, kui eelneva 12 kuu jooksul on inimese kaks viimast järjestikust töötuna arvelolekut lõpetatud töötul 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 töötul 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 kokku kolm, st need kolm rikkumist võivad olla ka kõik n-õ eri liiki. Samuti muutub osaliselt ooteaja kohaldamise kord. Kui töötul on jätnud mõjuva põhjuseta kord 30 päeva jooksul nõustamisel osalemata, jääb sanktsiooni kohaldamine võrreldes praegusega samaks – ooteaega saab kohaldada juhul, kui sellel põhjusel on viimase 12 kuu jooksul lõpetatud kaks järjestikust töötuna arvelolekut. Kui töötul ei osale mõjuva põhjuseta kokku kolm korda nõustamisel temaga kokkulepitud ajal või viisil, ei täida muud tegevuskavas kokkulepitud tegevust või keeldub sobivast tööst, saab ooteaega rakendada aga juba teisel korral, kui sel alusel töötuna arvelolek lõpetatakse. Seega on edaspidi võimalik töötuna arveloleku lõpetamist sanktsioonina rakendada senisest kiiremini (st vähemate rikkumiste korral). Muudatusega lisandub ka uus töötuna arveloleku lõpetamise ja ooteaja rakendamise alus – nimetatud sanktsioone hakatakse rakendada ka juhtudel, kui töötul on töötukassa töötajaga suulises või kirjalikus suhtluses käitunud korduvalt agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt. Kui töötul käitumine muudab võimatuks talle vajaliku abi osutamise, sh tööotsingute planeerimise ja edasiste sammude kokkuleppimise, ning häiriv käitumine jätkub mitmel nõustamiskohtumisel nõustaja selgitustest ja hoiatustest hoolimata, on põhjendatud rakendada töötul suhtes sarnaselt muude töötul kohustuste rikkumistega sanktsioonina töötuna arveloleku lõpetamist. Otsuse tegemine on nõustaja kaalutusotsus, mille aluseks on dokumenteeritud tõendid ja juhtumi põhjalik analüüs, et välistada arveloleku liiga kergekäeline lõpetamine ning tagada, et meetmeid rakendatakse ainult juhul, kus kliendi käitumine muudab teenuse osutamise võimatuks.

Piirangute eesmärgid on suurendada tööotsijate 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 põhjendamatult aktiivsuspõhised 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 töötul jaoks senisest rangemaks, peab sanktsiooni rakendamisele endiselt eelnema mitu põhjendamatut töötul kohustuse rikkumist, millele on järgnenud ka rikkumiste tõttu töötuna arvel oleku lõpetamine. Seega rakendatakse korduvate rikkumiste korral esmalt leebemat sanktsiooni (töötuna arvel oleku lõpetamine) ning alles juhul, kui see tulemust ei anna ja rikkumised jätkuvad, 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 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 § 10¹ 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 täiendatakse TöMSi § 5 lõikega 5¹. Muudatusega luuakse selge õiguslik alus töötukassa ja kohaliku omavalitsuse vaheliseks andmevahetuseks, et tagada töötsijale abi ka juhul, kui ta ei ole ise võimeline seda küsima või ei ole nõus spetsialistide kaasamisega. Paljud töötud ei suuda aktiivselt tööd otsida või tööturuteenuseid kasutada sotsiaalsete probleemide tõttu, mida töötukassa meetmetega lahendada ei saa (nt hoolduskoormus, sõltuvus, eluaseme või sissetuleku puudumine, terviseiga seotud piirangud jne). Kui tööle aitamiseks on vaja enne või töötsingutega samal ajal leida lahendus probleemidele inimese teistes eluvaldkondades ning inimene ise nende lahendamiseks või selleks vajaliku abi küsimiseks toime ei tule, kaasavad töötukassa nõustajad inimese elukohajärgse kohaliku omavalitsuse. Praegu on praktikas vahetatud kohaliku omavalitsusega infot üksnes siis, kui kliendiga on saavutatud kokkulepe elukohajärgse kohaliku omavalitsuse kaasamiseks ning nõustaja on kajastanud selle tegevuskavas. Üldjuhul fikseerib töötukassa kokkuleppe tegevuskavas ehk paneb kirja, mis tegevuse raames, kellega ja mis eesmärgil ühendust võetakse. Samuti pannakse kirja periood, mille jooksul koostööd tehakse ning mis mahus võib infot küsida. Esineb aga olukordi, kus inimene ei ole nõus kohaliku omavalitsuse kaasamisega või ta ei ole töötukassale kättesaadav (ei pöördunud kokkulepitud nõustamisele), kuid on tõenäoline, et õigeaegse abita jäämine süvendab inimese toimetulekuraskusi või toob kaasa ohu inimese tervisele või eluaseme kaotuse jne. Kui vajalik koostöö jääb algatamata, võib juhtuda, et inimese töötuna arvelolek lõpetatakse, kuna inimene ei suuda sotsiaalsete probleemide tõttu täita töötukassa kohustusi. Infovahetus kohaliku omavalitsusega võimaldab töötukassal näiteks saada ülevaadet inimese abivajadusest, talle pakutud teenustest ja toetustest, et hinnata terviklikumalt võimalikke tööturutakistusi, millist abi inimesele on pakutud või mille järele võib olla täiendav vajadus. Õigeaegne ja terviklik sekkumine (tööturuteenused koos kohaliku omavalitsuse abimeetmetega) aitaks parandada inimese tööle naasmise ja tööturul püsimise võimalusi ning vähendada pikaajalise töötuse riski.

Muudatus annab töötukassale õiguse inimese nõusolekuta edastada kohaliku omavalitsuse üksusele inimese kohta andmeid, sh eriliigilisi andmeid. Nõustajal jääb kohustus järgida

isikuandmete kaitse põhimõtteid ning tagada, et andmeid edastatakse mahus, mis on vajalik inimese abivajaduse hindamiseks ja vajaliku abi osutamiseks kohaliku omavalitsuse poolt. Andmekoosseis, mida töötukassa võib kohalikule omavalitsusele edastada on sätestatud sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimääruse § 13 punktis 3. Samuti saab töötukassa nõustaja kohalikult omavalitsuselt töötusandmete toetamiseks vajalikke andmeid (näiteks isikule osutatavate teenuste ja toetuste kohta). Andmekoosseis, mida on võimalik kohalikult omavalitsuselt küsida, on loetletud TöMS § 5 lõike 7 punktis 7 ja töötukassa andmekogu põhimääruse (vt ka eelnõu § 1 punkt 3 ja seletuskirja lisa).

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse TöMSi § 5 lõike 7 punkti 7. Töötukassa ja kohaliku omavalitsuse koostöö tugevdamiseks ühiste klientide toetamisel on vaja kohalikust omavalitsusest (KOV-ist) saada lisa andmeid. Sellised andmed sisaldavad KOV dokumenteeritud infot täisealise isiku abivajaduse hindamise kohta ja funktsioneerimisvõimes tuvastatud piirangute kohta. KOV on tuvastanud, millistes eluvaldkondades (nt suhtlemine, vaimne ja füüsiline tervis, elukeskkond, hõivatus, igapäevaelu toimingud) vajab klient abi. Samuti 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.

2024. aastast hinnatakse kohalikes omavalitsustes täisealiste abi- ja toetusvajadust ühtsete standardite alusel ning tulemused dokumenteeritakse Rahvusvahelise Funktsioneerimisvõime Klassifikatsiooni (RFK) alusel STAR andmekogus. Sama 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 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.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse TöMSi § 8 lõiget 4 punktiga 11¹. 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 vähemalt kord 30 päeva jooksul, 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 4 ja 5, mis tunnistatakse

eelnõukohase seadusega kehtetuks arveloleku lõpetamise aluste korrastamise tõttu (vt ka eelnõu § 1 punktid 11 ja 12).

TöMSi § 8 lõikest 5 jäetakse välja ka viide TöMSi § 12 lõike 1 punktile 2, mis tõstetakse ümber paragrahvi 8 lisatavasse lõikesse 6 (vt järgmise punkti selgitus).

Eelnõu § 1 punktiga 6 lisatakse TöMSi § 8 lõige 6, mis reguleerib, milliste töötuna arveloleku lõpetamise aluste korral kaasneb 90-päevane ooteaeg töötuna arvele naasmiseks esimese arveloleku lõpetamise järel. Tingimust rakendatakse kahe töötuna arveloleku lõpetamise aluse korral: 1) kui töötu mõjuva põhjuseta kokku kolm korda kas ei osale nõustamisel temaga kokku lepitud ajal või viisil või ei täida muud tegevuskavas kokkulepitud tegevust või keeldub sobivast tööst või 2) kui töötu töötukassa töötajaga suulises või kirjalikus suhtluses hoiatusest hoolimata käitub agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt.

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. Alles 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 enne uuesti töötuna arvele võtmist rakendub 90-päevane ooteaeg. Muudatuseks jäetakse TöMSi § 8 lõikest 5 välja viide sama seaduse § 12 lõike 1 punktile 2 ning lisatakse see TöMSi § 8 lõikesse 6.

Samuti kaasneb 90-päevane ooteaeg, kui töötu töötukassa töötajaga suulises või kirjalikus suhtluses hoiatusest hoolimata käitub agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt (vt täpsemalt eelnõu § 1 punkti 15 selgitust).

Muudatuse eesmärk on motiveerida töötuid aktiivselt tööd otsima ja kokkulepetest kinni pidama. Senine kord, mille kohaselt 90-päevane ooteaeg rakendus alles pärast teist rikkumist, ei olnud piisavalt mõjus, et motiveerida kliente järjepidevalt ja sihipäraselt tööd otsima ning teenuseid kasutama. 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 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 7 jäetakse TöMSi § 9 lõike 2 teisest lausest välja sõnad „soovi ja“. 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 tööotsijale 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 tööotsija 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 § 1 punktiga 8 muudetakse TöMSi § 9 lõigetes 5 ja 6 sobiva töö sisu. Lõikes 5 muudetakse sobiva töö sisu tööotsingute alguses, andes tööotsijale rohkem vabadust valida oma varasemale kogemusele vastav töö. Samas lühendatakse tööotsingute esimest etappi praeguselt 20 nädalalt sajale päevale.

Sobiva töö sätted seavad tingimused, millele vastavat tööd peab töötu olema valmis vastu võtma. Sobivast tööst põhjuseta keeldumist loetakse aktiivsuse nõuete rikkumiseks. Kehtiv õigus seab sobivale tööle suured piirangud, sh kui kaugel on töökoht elukohast või milline peab olema aktsepteeritav töötasu. 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 tööotsingu alguses on sobiv. Näiteks praeguses regulatsioonis peetakse sobivaks tööd, mille eest pakutav töötasu on vähemalt 60 protsenti isiku ühe kuu keskmisest sotsiaalmaksuga maksumatavast tulust. Eelnõukohases regulatsioonis arvestatakse sobiva töö valimisel ka töötü varasemat töötasu ehk 60 protsendi piirangut enam sobiva töö valimisel ei seata. 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 töökesksel nõustamisel. See toetab inimesele sobivate tööpakkumiste valikut ning kiiremat tööle asumist.

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 tööotsingut, 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 tööotsinguid. Muudatusega tuuakse sobiva töö tingimuste muudatus senise 20 nädala (140 päeva) pealt saja päeva peale. 2024. aastal on töötukassa andmetel arveloleku lõpetanud töötute arveloleku mediaankestus 134 päeva. Töö leidmise tõenäosus on suurem töötuse alguses, kuid kahaneb ajas. Seetõttu on oluline toetada aktiivseid tööotsinguid võimalikult varases töötuse faasis ning toetada kiiret tööle asumist. Suurem vabadus sobivat tööd otsida toetab tööotsingu 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 101. 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 101. päevast arvates sobivale tööle kuus tingimust.

Punktis 1 loetakse sobivaks selline töö, mis tervises seisundit 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 ajal päeval. 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 tervises seisundi tõttu töötada vaid osalise koormusega (nt kroonilised lihas-skeleti 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 tervises seisundi 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. Töökoha kauguse kriteeriumi eesmärk on anda töötule selge juhised, et kui esimese saja päeva jooksul ei ole sobivas asukohast tööd leitud, peab ta 101. päevast olema valmis vastu võtma tööpakkumisi, mis võimaldavad tööd kodukohast kaugemal. Teistpidi annab töökoha 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 alammäär ja osalise tööaja korral kas tunnitasu alammäär põhjal arvestatud minimaalset töötasu, mis vastab pakutavatele töötundidele, või tööajale või -koormusele vastavat proportsionaalset osa kuutöötasu alammäärast. Kuigi töölepingu seaduse § 29 lõike 6 alusel Vabariigi Valitsuse

kehtestatud alammäärast madalamat töötasu ei või töötajale maksta, annab töötasu alammäära väljatoomine käesolevas sättes selge indikatsiooni töötule sellest, milliseid töötasu piire alates 101. töötuse päevast tuleb arvestada sobiva töö valikul.

Kui inimene saab töötuskindlustushüvitist, loetakse sobivaks töötasu, mis on suurem töötul 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 töötul 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 töötul hariduse, eriala või töökogemusega arvestamist alates 21. nädalast, kuid praktikas rakendatakse töötutele sobiva töö valimisel tööpakkumiste sobitamist. Seega paraneb eelnõuga 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 töötul 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 majapidamistöös), aga ka abi väljaspool kodu liikumisel ning teenuste kasutamisel, sh transpordi ja saatmise korraldamist. 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 reaalset kättesaadavad lahendused hoolduse korraldamiseks töötamise ajal. Kui töötu 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 töötu 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, on sobiv töö selline, 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 9 täiendatakse TöMSi § 9 lõikega 6¹. Sättega täpsustatakse õigusselguse huvides, et TöMSi tähenduses peetakse hoolduskoormusena silmas töötu 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 8, kavandatava TöMSi § 9 lõike 6 punkti 6 selgitustes.

Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse TöMSi § 9 lõiget 7 sama paragrahvi lõigete 5 ja 6 muudatuste tõttu ning korrigeeritakse ka viiteid. Töötuna arveloleku perioodi arvestuses muudatusi ei tehta.

Eelnõu § 1 punktidega 11 ja 12 muudetakse TöMSi § 12 lõike 1 punkti 2, koondades sellesse kolm töötuna arveloleku lõpetamise alust. Edaspidi arvestatakse sanktsiooni rakendamisel kolme rikkumist, olenemata rikkumise liigist. TöMSi § 12 lõike 1 punktid 4 ja 5 tunnistatakse kehtetuks.

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 kokkulepitud 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; kolmanda rikkumise järel lõpetatakse töötuna arvelolek. Selline lähenemine on inimese jaoks etteaimatav. Rikkumiste ja sanktsioonide info edastatakse inimesele ning nõustaja selgitab rikkumise sisu ja tagajärgi ka suuliselt.

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.²³ Töötu kohustuste täitmise kontroll suurendab töötute tööotsingu 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 tööotsingu aktiivsust ja suurendab töötusest väljumise tõenäosust.²⁴ 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.⁴ Sanktsioonide progresseeruv ülesehitus toetab õigusselgust inimese jaoks ja soodustab kohustuste täitmist enne rangemate meetmete rakendamist. Kolmeastmeline mudel soodustab aktiivset tööotsingut, kuid jätab inimesele võimaluse oma käitumist esmaste rikkumiste järel korrigeerida. Inimesele arusaadav astmeline süsteem toetab sanktsioonide ennetavat mõju, suurendab usaldust töötukassa vastu, vähendab passiivse arveloleku juhtumeid ning toetab töötuna arveloleku eesmärki, milleks on soodustada tööle minekut.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse TöMSi § 12 lõikega 3, mille kohaselt võib töötukassa teha otsuse isiku töötuna arveloleku lõpetamiseks ka juhul, kui töötute käitub töötukassa töötajaga suulises või kirjalikus suhtluses hoiatusest hoolimata agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt.

Muudatusega luuakse seadusesse selge õiguslik alus, mis võimaldab lõpetada töötuna arveloleku, kui inimese käitumine muudab nõustamise ja teenuste suunamise võimatuks või ohustab töötajate, klientide ja teenuseosutajate turvalisust või kahjustab oluliselt töötukassa mainet.

Töötuna arveloleku eesmärk on toetada inimest tööle naasmisel, pakkudes talle nõustamist, teenuseid, vahendades tööpakkumisi ja vajaduse korral toetades teda kandideerimisel. Kui klient käitub korduvalt agressiivselt, äärmuslikult ebaviisakalt või muul moel nõustamist takistavalt, ei ole võimalik talle vajalikku abi osutada ega eesmärgipäraselt koostööd teha. Praktikas on esinenud olukordi, kus klient osaleb kokkulepitud nõustamisel, kuid tema agressiivne ja ebatsensuurne käitumine muudab sisulise vestluse, tööotsingute planeerimise ja edasiste sammude kokkuleppimise võimatuks. Kui kliendi häiriv käitumine kordub mitmel nõustamiskohtumisel ning ta ei muuda oma käitumist ka pärast nõustaja selgitusi ja hoiatusi, võivad sellised kohtumised vajada lisaturvameetmeid. Sageli saadavad sellised kliendid ka kohtumiste vahelisel ajal ähvardavaid või solvavaid e-kirju nõustajatele ja teistele töötajatele.

²³ 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.

²⁴ 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/>.

Sellisel käituvat klienti ei saa vahendada tööandjatele ega suunata teenusele, sest ta käitub agressiivselt või äärmuslikult ebaviisakalt ka teenusepakkujatega ja tööandjatega suheldes või häirib grupiteenustel teisi osalejaid, mistõttu teenusepakkuja ei saa teenust kvaliteetselt osutada. Selline käitumine võib kahjustada töötukassa mainet ning koostööd tööandjate ja partneritega.

Otsuse tegemine on nõustaja kaalutlusotsus, mille aluseks on dokumenteeritud tõendid ja juhtumi põhjalik analüüs. Nõustaja peab otsust kirjalikult põhjendama, mis välistab arveloleku kergekäelise lõpetamise ning tagab, et meetmeid võetakse kasutusele ainult juhul, kui kliendi käitumine muudab teenuse osutamise võimatuks. Otsus tehakse, kui klient käitub eespool kirjeldatud viisil korduvalt, kuigi nõustaja on iga kord selgitanud sellise käitumise ebakohasust ning hoiatanud, et selle tagajärjeks võib olla töötuna arveloleku lõpetamine. Enne arveloleku lõpetamise otsust dokumenteeritakse kliendi ebasobiv käitumine ja talle tehtud hoiatus tema tegevuskavas, mis edastatakse ka kliendile. See tagab protsessi läbipaistvuse ja võimaldab kliendil oma käitumist korrigeerida enne otsuse tegemist. Muudatus aitab parandada töötukassa osutatavate teenuste kvaliteeti, töötajate ja klientide turvalisust ning säilitada töötukassa mainet ja koostööpartnerite usaldust.

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. 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 ajalises 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 töötu kohustatud otsima tööd iseseisvalt ning vastu võtma sobiva töö ja kohe tööle asuma.

Lõige 7 sätestab, et kõikidel inimestel, kes on töötuna arvele võetud enne 1. jaanuari 2027, ei arvestata enne 2027. aasta 1. jaanuari mõjuva põhjuseta 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 aktiivsushüpete 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 kui võrd töötukassa tööharjutuse teenuse pakkumine lõpetati vastavalt Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ 1. jaanuaril 2026. aastal jõustunud muudatusele.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse TKindlSis 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 aktiivsuse nõudeid 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 aktiivsuse nõuete 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 selgelt töötukassa õiguse teha iseseisvalt analüüse ja uuringuid (nt klientide rahulolu uuring, kvaliteedi uuring) 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.

Uuringuid ja analüüse teeb töötukassa ise või töötukassa tellimusel teenusepakkuja, kellega sõlmitakse leping ning kellele edastatakse uuringuks ja analüüsi tegemiseks vajalikud andmed. Seejuures on töötukassal 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 soovitusega, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (2016/C 67/01), või 30. oktoobri 2020. a soovitusega, 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 §-s 4 sätestatakse TVTSis tehtavad muudatused.

Eelnõu § 4 punktiga 1 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 hinnata ja parendada ka töövõime hindamise mõju ja tulemuslikkust.

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 viiakse läbi hindamise metoodika analüüse, mille aluseks on igapäeva praktikas hindamises küsitavusi või erinevat tõlgendamist põhjustavad teemad (nt vaimse võimekuse hindamine), 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 hindamiste kvaliteeti ja järjepidevus läbi metoodika selgituste.

Kehtiva TVTSi järgi ei saa eksperdiarvamuste kvaliteedi ja põhjendatuse hindamisel ning töövõime hindamise mõju ja tulemuslikkuse analüüside tegemisel 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 ning töövõime hindamise mõju ja tulemuslikkuse hindamise ning parendamise eesmärgil juurdepääs

tervise infosüsteemis olevatele TVTSi § 7 lõikes 4 nimetatud isikuandmetele ning töövõime hindamise taotluse, otsuse ja eksperdiarvamuse andmetele töötukassa andmekogus.

Eelnõu § 4 punktiga 2 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, töotuskindlustushüvitise 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 3 muudetakse TVTSi § 19 lõiget 6, jättes sättest välja viide TVTSi §-le 18, kuna see tunnistatakse kehtetuks (vt täpsemalt eelnõu § 4 p 2).

Eelnõu §-ga 5 sätestatakse seaduse aktiivsuse nõuete muudatuste jõustumine 1. jaanuaril 2027 (need on § 1 punktid 5–15, § 3 punktid 1 ja 2 ning § 4 punktid 2 ja 3). 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

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.

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

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 suhteliselt väikeseks.

Registreeritud töötute seas on naisi 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 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 aktiivsuspõuete täitmisest, sh sellest, kas töötuna saab rahalist või mitterahalist tuge, samuti töötuna individuaalsetest (nt tervislik seisund ja töövõime) ja sotsiaalsetest (nt hoolduskoormus) taustateguritest, mis kujundavad tema võimalusi aktiivsuspõuete täitmisel 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: aktiivsuspõuete lihtsustamine ja sanktsioonide ühtlustamine kõigile töötutele

Muudatuste jõustumisel lõpetatakse töötuna arvelolek kolme rikkumise järel, sõltumata rikkumise liigist. Samuti nähakse ette töötukassa õigus lõpetada arvelolek töötuna agressiivse käitumise või muu koostööd takistava tegevuse korral, millele järgneb 90-päevane ooteaeg enne töötuna uuesti arvele võtmist. Seni võis töötuna arveloleku lõpetamisele eelneeda mitu erinevat rikkumist.

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 1. 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

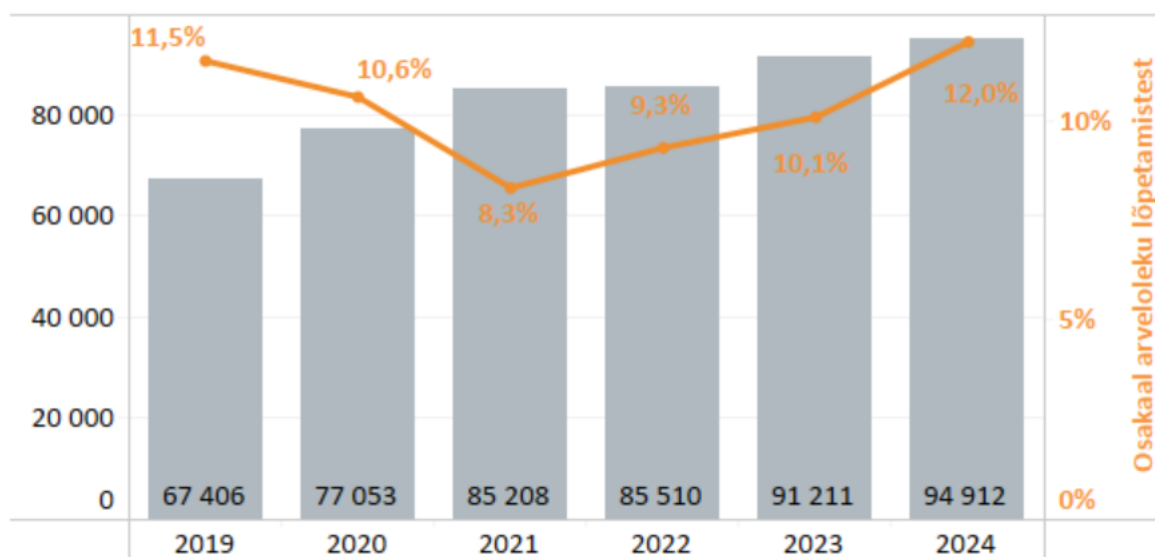
Peamiseks põhjuseks läbi aastate on olnud nõustamisel mitteosalemine vähemalt kord 30 päeva jooksul, mis moodustab umbes 96% sanktsioonidest aastail 2019–2024 (vt tabel 2). Aastati on selle rikkumise arv stabiilselt kasvanud ning 2024. aastal ulatus see üle 11 000. 2024. aastal kasvas märkimisväärselt 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 2. 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 aktiivsuse nõuete 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 töötajate 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, sihtrühma, seire intensiivsuse ja tööturu olukorra spetsiifiline²⁵. 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, mille eelneb hoiatus.

Tabel 3. Kehtivad aktiivsushüvitised ja nende rikkumise tagajärjed

Aktiivsushüvitise täitmata/tagajärg	Rikkumiste arv	TKH lõpp	TT peatamine	TT lõpp	TVT peatamine	TVT lõpp	Arveloleku lõpp
-------------------------------------	----------------	----------	--------------	---------	---------------	----------	-----------------

²⁵ ²⁵ 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.

1. Ei osale nõustamisel kokkulepitud ajal	1	X	viimasele nõustamisele järgnevast päevast kuni nõustamisel osalemise päevani, k.a.		10 päeva		
	2			X	30 päeva		
	3					X	X
2. Ei osale nõustamisel 30 päeva jooksul	1						X
3. Jätab täitmata kokkulepitud tegevuse	1	X	10 päeva		10 päeva		
	2			X	30 päeva		
	3					X	X
4. Keeldub sobivast tööst	1	X	10 päeva		10 päeva		
	2			X	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 4): 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 4. 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 5). 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 5. Aktiivsuspõuete ja nende rikkumise tagajärjed muudatusettepaneku järgi

Aktiivsusnõue täitmata/tagajärg	Rikkumiste arv	Ei saa hüvitist ega toetust	Töötuskindlustus-hüvitis (BTKH ja STKH)	Töövõimetoetus (TVT)
1. Mõjuva põhjusega ei osale nõustamisel kokkulepitud ajal või viisil või ei täida muud kokkulepitud tegevust või keeldub sobivast tööst	1	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)
	2	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)	Rikkumise dokumenteerimine (hoiatus)
	3	Arveloleku lõpetamine	Arveloleku lõpetamine*	Arveloleku lõpetamine*
	Isikut ei võeta töötuna arvele enne 90 päeva möödumist viimasest töötuna arveloleku lõpetamisest			
2. Mõjuva põhjusega ei osale 30 päeva jooksul nõustamisel	1	Arveloleku lõpetamine	Arveloleku lõpetamine*	Arveloleku lõpetamine*
	2	Arveloleku lõpetamine	Arveloleku lõpetamine*	Arveloleku lõpetamine*
	Isikut ei võeta töötuna arvele enne 90 päeva möödumist viimasest töötuna arveloleku lõpetamisest, kui asjakohase avalduse esitamisele eelneva 12 kuu jooksul lõpetati isiku kaks viimast järjestikust töötuna arvelolekut eelnõukohase seaduse § 12 lõike 1 punktis 1 sätestatud alusel.			
3. Käitub korduvalt agressiivselt, sündsusetult või muul moel nõustamist takistavalt	1	Arveloleku lõpetamine	Arveloleku lõpetamine*	Arveloleku lõpetamine*
	Isikut ei võeta töötuna arvele enne 90 päeva möödumist viimasest töötuna arveloleku lõpetamisest, kui asjakohase avalduse esitamisele eelneva 12 kuu jooksul lõpetati isiku kaks viimast järjestikust töötuna arvelolekut eelnõukohase seaduse § 12 lõike 1 punktis 1 sätestatud alusel.			

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

6.1.2. Muudatus 2: sobiva töö mõiste ajakohastamine

Seaduses muudetakse sobiva töö määratlus töö otsimise alguses seaduses paindlikumaks ning sobiva töö rangemat muudatust rakendatakse varem. Kui seni kitsenesid sobiva töö tingimused 21. nädalal, siis nüüd saja päeva möödudes. Alates 101. päevast 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 karjääripöoret.

2024. aastal lõpetas saja päeva jooksul arveloleku u 41% töötutest – meeste hulgas oli osakaal 43,2% ja naiste hulgas 38,6%. See tähendab, et arvelolek kauem kui sada päeva puudutab enamikku (59%) töötutest, kes ei leidnud või ei alustanud sobivat tööd esimese saja päeva jooksul. Naiste seas on pikemaajaline arvelolek tõenäolisem. Sobiva töö varasem muudatus mõjutab enim neid inimesi, kel ei ole olulisi tööturutakistusi ning kes on muudatuse tõttu motiveeritud valima sobivama töö kiiremini. 2024. aastal oli selliseid inimesi, kes olid töötuna arvel üle saja päeva, kuid kelle tõenäosus 180 päeva jooksul tööle asuda oli andmete järgi suur (st neil ei ole olulisi tööturutakistusi, nt ebapiisavad oskused, tervisest tulenevad takistused vms), töötukassa andmeil 4877. See on sihtrühm, keda sobiva töö muudatus võiks mõjutada enim. Mõjutatud sihtrühmas on rohkem töötuskindlustushüvitise ning töötutoetuse saajaid ja neid, kes enne töötuks jäämist töötasid spetsialisti ametikohal. Mõnevõrra rohkem on 25–54 vanuserühma kuulujaid (6 protsendipunkti rohkem võrreldes kõigi arveloleku lõpetanud töötutega) ja naisi (erinevus 5 protsendipunkti).

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 101. päevast tekkinud surve liikuda osaliselt sobivale või madalama kvalifikatsiooniga tööle võib tähendada suuremat kohanemisvajadust. Uuringute kohaselt²⁶ võib sobiva töö liialt kiire muutmine survestada inimesi võtma kiiresti vastu töökoha, mis ei pruugi tingimata kõige paremini sobida. Seeläbi lühiajaliselt töötuse kestus küll lüheneb, kuid edaspidi kasvab ka korduv töötus, kuna inimesed lahkuvad neile sobimatust töökohast kiiremini või kannatab töö kvaliteet (töö stabiilsus, töötasu vms). See võib positiivset töötuse lühendamise efekti vähendada (inimesed leiavad küll kiiremini töö, kuid ka kaotavad selle sagedamini). Siiski puudub selge alus, et hinnata, milline on optimaalne tööotsingu kestus või tasakaalupunkt lühema töötuse ja kvaliteetsema töö vahel.

Selle riski realiseerumise ennetamiseks analüüsib töötukassa edaspidi lühiajalise ja korduva registreeritud töötuse esinemissagedust. Riski aitab maandada tööturuteenuste pakkumine ning tööpakkumiste sobitamine inimese varasemast töökogemusest ja omandatud oskustest lähtudes. Samuti saab esimesed sada päeva töötuna registreeritud inimene otsida tööd paindlikumalt, arvestades oma tervises seisundit, elukohta, haridust, eriala, varasemat töökogemust ja töötasu. 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 ebasoovitavate mõjude riski avaldumist aitab maandada ka see, et sobiva töö leidmisel arvestatakse 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 sõidukulused ei pea hindama. Sobiva töö piir muutumise tõttu suureneb nende klientide hulk, kelle töösoovid on vaja ümber hinnata (need, kes praegu kehtiva piiri ajaks liiguvad tööle, kuid kelle arvelolek kestab kauem kui sada päeva). Sanktsioonide arv esialgu suureneb, kuid kasv aeglustub ajapikku, mis vähendab edaspidi töötukassa töökoormust. Esimesel aastal pärast muudatuse jõustumist võib suurenedagi vaiete arv.

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 juhendamise juba praegu.

²⁶ [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.](#)

6.3. Muudatuste andmekaitseline mõju

1. Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4 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, täiendades 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 eesmarke, 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 analüüsides 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 (eksperdihinnangus sisalduvate andmete töötlus), kuid täiendav töötlus puudutab eksperdihinnangu alusandmeid, mida eksperdihinnangusse 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 algatakse aastas 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 andmetöötlustest tõusetuvat mõju ja riski andmesubjekti õigustele ja vabadustele pidada antud olukorras väikeseks.

7. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumisel on tarvis muuta majandus- ja infotehnoloogiaministri 22. detsembri 2023. a määrust nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“, mille kavand on lisatud seletuskirjale.

8. 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 90-päevane ooteaeg enne uuesti töötuna registreerimist ning hüvitiste või toetuste jätkamist. 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.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse aktiivsuspäevade muudatustega seotud punktid (need on § 1 punktid 5–15, § 3 punktid 1 ja 2 ning § 4 punktid 2 ja 3) jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril. Jõustumistähtaeg on seadud arvestusega, et enne seaduse jõustumist jõuaks töötukassa teha vajalikud korralduslikud ja infotehnoloogilised muudatused. Ülejäänud sätted jõustuvad üldises korras.

10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu koostöölastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse andmiseks Eesti Töötukassale, Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Ametühingute Keskliidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO ja Eesti Puuetega Inimeste Kojale.