

Töölepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga luuakse tööandjale ja töötajale võimalus sõlmida paindliku töötaja kokkuleppeid, teisisõnu leppida kokku töötajas töötajavahemikuna. Paindliku töötaja kokkulepe võimaldab töötajal lisaks kokkulepitud töötundidele teha soovi korral lisatunde kuni täistööajanormi täitumiseni. Paindliku töötaja kokkuleppe sõlmimiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused:

- töötaja tunnitasu on vähemalt 1,2-kordne tunnitasu alammäär (v.a kui töötaja on alaealine või on tööandja juures töötanud lühikest aega);
- paindliku töötaja kokkulepe sõlmitakse kirjalikus vormis;
- paindliku töötaja kokkuleppe järgi on töötaja kokkulepitud tööaeg vähemalt 10 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (st töötaja töötab vähemalt veerand koormusega);
- kokkulepitud töötunnid ja lisatunnid kokku ei tohi ületada täistööaega;
- töötajal on õigus lisatundide tegemisest keelduda ning pakutavate lisatundide vastuvõtmist tuleb töötajal kinnitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis;
- summeeritud töötaja arvestuse kasutamisel tuleb töötajale arvestusperioodi lõppedes esitada selge graafik, kus on kogu töötatud arvestusperioodi kohta eristatud kokkulepitud töötunnid, lisatunnid ja ületunnid.

Paindliku töötaja kokkulepe võimaldab pakkuda nii tööandjale kui ka töötajale senisest paindlikumat töökorraldust ning tulla neil paremini toime tingimustes, kus tööandja töömahu- ja tööjõuvajadus kõiguvad ning töötaja töö tegemise võimalus ja valmisolek periooditi erineb. Paindliku töötaja kokkulepete regulatsiooni oluline eesmärk on vähendada tööandjate soovi sõlmida töölepingu kõrval teisi võlaõiguslikke lepinguid (nt töövõtuleping, käsundusleping), mis ei taga tööd tegevatele isikutele piisavaid sotsiaalseid tagatise ja vajalikku tööalast kaitset (nt ei ole võlaõiguslike lepingute puhul reguleeritud töö- ja puhkeaeg, puhkus, miinimumtöötasu, töölepingu ülesütlemine, sh etteteatamistähtajad ja hüvitised).

Samuti reguleerib eelnõu küsimust, kui palju peab töötaja saama nädalas järjest puhata. Muudatus on tingitud hiljutisest Euroopa Kohtu otsusest iganädalase ja igapäevase puhkeaja kohta, mis on tekitanud ebaselgust, kui palju peab töötaja saama nädalas järjest puhata. Eelnõuga sätestatakse põhimõtte, et töötajale tuleb üks kord nädalas tagada järjestikust puhkeajaga tavapärase töötaja arvestuse korral (st E–R töö) 48 tundi ja summeeritud töötaja arvestuse korral (st graafikuga töö) 36 tundi. Tegemist on pikaajase praktikaga, mis on Eestis kehtinud TLS loomisest. Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus selles osas, kui palju järjestikkust puhkeajaga tuleb üks kord nädala jooksul minimaalselt töötajale tagada.

Lisaks võetakse eelnõuga üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus. Direktiivi nõuetekohaseks ülevõtmiseks ei tehta seadustesse sisulisi muudatusi, kuivõrd Eesti õigus vastab direktiivis ette nähtud nõuetele. Direktiivi ülevõtmiseks üksnes täiendatakse erinevate seaduste normitehnilisi märkusi.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (maria-helena.rahumets@mkm.ee; 5916 2680), töösuhete poliitika juht Liis Tõnismaa (teenistussuhe ajutiselt peatatud) ja strateegiaosakonna analüütik Marian Juurik (teenistusest lahkunud). Eelnõu koostamises on osalenud töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunik Johann Vootele Mäevere (johann.maevere@mkm.ee; 5378 5158), osakonnajuhataja Seili Suder (seili.suder@mkm.ee; 5918 6829) ja tööala asekanstler Ulla Saar (ulla.saar@mkm.ee; 5919 8883).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi käigus tegi ettepanekuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja toimetas keeleliselt Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Merike Koppel (merike.koppel@just.ee; 5856 9469).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus.¹ Direktiivi eesmärk on parandada töötajate töötingimusi, seda eelkõige piisava miinimumpalga tagamise läbi. Direktiiv näeb ette raamistikku, kuidas tagada piisavat miinimumpalka. Samuti kohustab direktiiv riiki looma kollektiivlääbirääkimiste edendamise tegevuskava, mille eesmärk on suurendada kollektiivlepingutega kaetust. Tegevuskava loomiseks on peetud läbirääkimisi Ametiühingute Keskliidu ja Tööandjate Keskliiduga ning see lepitakse kokku kolmepoolselt. Direktiivi nõuetekohaseks ülevõtmiseks ei tehta seadustesse sisulisi muudatusi, kuivõrd Eesti õigus vastab direktiivis ette nähtud nõuetele. Direktiivi ülevõtmiseks on üksnes tarvis täiendada erinevate seaduste normitehnilisi märkusi.

Sotsiaalministeeriumi koostatud töölepingu seaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus,² kus kirjeldati muu hulgas tööaja paindlikkust, tehti ettepanekud tööaja kokkuleppimiseks tööajavahemikuna ning hinnati muudatustega kaasnevaid võimalikke mõjusid, läbis kooskõlastusringi 7. septembriks 2018. Väljatöötamiskavatsuses välja pakutud muudatused ei leidnud sellel ajal tööturu osapoolte toetust, mistõttu otsustati nende ettepanekutega mitte edasi liikuda.

2021. aasta aprillis sõlmisid Eesti Teenindus- ja Kaubandustöötajate Ametiühing, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Tööandjate Keskliit ja Sotsiaalministeerium hea tahte kokkuleppe, et katsetada jaekaubandussektoris muutuvtunni kokkulepete kasutamist. Muutuvtunni kokkuleppeid reguleerivad õigusnorme rakendati 15.12.2021 kuni 14.06.2024. Katseprojekti käigus hinnati muutuvtunni kokkulepete mõju nii tööandjatele kui töötajatele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostas katseprojekti kohta mõjuanalüüsi,³ mis näitas, et muutuvtunni kokkuleppeid kasutati vähe, kuivõrd kokkulepete sõlmimise tingimused olid liialt piiravad ning katseprojekti tähtsajalisus ei motiveerinud tööandjaid piisavalt kokkulepete kasutamiseks vajalikke kulutusi tegema (nt IT-arendused). Mõjuanalüüsi tulemuste põhjal tehti

¹ Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041>.

² Töölepingu seaduse ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/021ab3f8-eaf9-4bc8-aeb4-77b3d904cdd4>.

³ Analüüs kättesaadav:

<https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/>

[Muutuvtunni%20kokkulepete%20regulatsiooni%20I%C3%B5ppanal%C3%BC%C3%BCs_2024.pdf](https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Muutuvtunni%20kokkulepete%20regulatsiooni%20I%C3%B5ppanal%C3%BC%C3%BCs_2024.pdf).

sotsiaalpartneritele ettepanek võimaldada paindlikke tööaja kokkuleppeid kõigis sektorites tähtajatuna ja kohendatud tingimustel. Käesoleva eelnõuga tehakse vastavad muudatused töölepingu seaduses (TLS).

Eelnõuga muudetakse TLS-i 15.06.2024. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 02.05.2024, 28), avaliku teenistuse seaduse (ATS) 01.01.2025. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 27.09.2024, 3), ametiühingute seaduse (AÜS) 01.02.2023. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 05.05.2022, 6) ja kollektiivlepingu seaduse (KLS) 01.07.2023. a jõustunud redaktsiooni (RT I, 30.06.2023, 30).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on võimaldada töösuhte pooltel sõlmida paindliku tööaja kokkuleppeid, mis annavad võimaluse tööaega korraldada vastavalt töösuhte poolte vajadustele. Lisaks on kokkulepete sõlmimise eesmärk vähendada võlaõiguslike lepingute (edaspidi *VÕS-leping*) sõlmimist, mis ei taga tööd tegevatele isikutele piisavat kaitset (nt ei ole VÕS-lepingute puhul reguleeritud töö- ja puhkeaeg, puhkus, miinimumtöötasu, töölepingu ülesütlemine, sh etteteatamistähtjad ja hüvitised).

On oluline märkida, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ, mis puudutab tööaja korraldust, ei reguleeri eelnõuga käsitletavat olukorda. Direktiivi põhiline eesmärk on sätestada tööaja korralduse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded. Direktiivi kohaldatakse muu hulgas küll minimaalse igapäevase ja iganädalase puhkeaja ning põhipuhkuse, vaheaegade ja maksimaalse nädalase tööaja suhtes, kuid see on liikmesriikide otsustada, kas kehtestada tööaeg fikseeritult või näiteks vahemikuna või anda võimalus teha lisatunde (nagu lisatud eelnõus). Selles suhtes eelnõuga erandeid ei tehta ja endiselt tuleb ka paindliku tööaja kokkuleppe korral järgida minimaalse puhkeaja nõudeid.

Lisaks on eelnõu eesmärk lahendada Euroopa Kohtu lahendist C-477/21 tingitud murekohti seoses igapäevase ja iganädalase puhkeaja andmisega ning tagada õigusselgus, et tööaja kokkuleppimine vahemikuna ei ole lubatud (v.a paindliku tööaja kokkuleppena seaduses sätestatud korras ja tingimustel). Samuti on eelnõu eesmärk võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus. Eesti õigus ei vaja direktiivi üle võtmiseks seadusmuudatusi, sest Eesti õigus on direktiiviga vastavuses. Tulenevalt direktiivi artikli 17 lõikest 2 tuleb liikmesriigil lisada viide direktiivile, kui liikmesriik direktiivi järgimiseks vajalikud normid vastu võtab.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu §-ga 1 muudetakse TLS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 lisatakse TLS-i § 43 lõikesse 1 teine lause, millega sätestatakse keeld leppida tööaega kokku vahemikuna. Praktikas on ette tulnud, et töötajate tööaega lepitakse kokku ebamääraselt (nt on töötaja töökoormus kokku lepitud vastavalt tööandjale saabuvatele tellimustele, mis vajavad täitmist, seega nädala tööaeg ei ole kindel ja sellest tulenevalt igakuine tööaeg varieerub) või vahemikuna (nt 0,5–0,9 koormus). Kehtiv õigus ei näe ette võimalust tööaega vahemikuna kokku leppida, kuid selgesõnalise piirangu puudumise tõttu on näiteks tükitöö puhul

praktilas kasutatud võimalust leppida tööaeg kokku vahemikuna või jätta tööaeg lahtiseks. Sellist võimalust on möönnud ka kohtupraktika, mis on tekitanud tööõiguse ekspertides eriarvamusi.⁴

TLS-i § 5 lõike 1 punkti 7 kohaselt peab töölepingu kirjalikus dokumendis sisalduma tööaja kokkulepe ning TLS-i § 43 lõike 1 kohaselt võib kokku leppida täistööajast või osalises tööajas. Osalise tööaja puhul tähendab tööaja kokkulepe, et lepitakse kokku konkreetsetes töötundides, mille kestel peab tööandja tööd pakkuma ning töötaja olema valmis tööülesandeid täitma (nt 20 tundi nädalas). Selline põhimõte kehtib juba praegu, kuid praktilas esineb kokkuleppeid, mis seaduse esialgselt eesmärgist kõrvale kalduvad.

Konkreetne tööaja kokkulepe on oluline nii tööandjale kui töötajale. Tööandja on sellisel juhul teadlik, kui palju ta saab töötajat teatud perioodil tööle rakendada ja kuidas oma ettevõtte tööd korraldada. Töötaja seevastu on teadlik, kui palju temalt töötegemist oodatakse ning kui suur on tema töötasu. Tööandjal on ka TLS-i § 35 alusel kohustus maksta töötajale, kes on valmis tööd tegema, keskmist töötasu aja eest, mil tööandja talle tööd ei anna. Selle sätte rakendamine eeldab samuti, et tööandja ja töötaja on kokku leppinud konkreetsetes tööajast. Seega kaitseb konkreetne tööaja kokkulepe töötajat palju rohkem kui kokkulepe, kus tööaja kohta selgesõnaline kokkulepe puudub või kus on tööajast kokku lepitud vahemikuna.

Erandina on tööaega võimalik vahemikuna kokku leppida konkreetsetel tingimustel TLS-i § 43³ alusel, mis võimaldab tööandjal sõlmida oma töötajatega paindliku tööaja kokkuleppeid. See tähendab, et tööaja võib ajavahemikuna kokku leppida üksnes sel juhul, kui töötaja ja tööandja sõlmivad paindliku tööaja kokkuleppe.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse TLS-i §-ga 43³, mis sätestab paindlike tööaja kokkulepete sõlmimise tingimused. Tegemist on edasiarendusega muutuvtunni kokkulepete katseprojektist, mis kestis 15.12.2021 kuni 14.06.2024 (vt varasem TLS § 43¹). Katseprojekti käigus hinnati muutuvtunni kokkulepete mõju nii tööandjatele kui töötajatele ja leiti, et muutuvtunni kokkuleppeid kasutati vähe, kuivõrd kokkulepete sõlmimise tingimused olid liialt piiravad ning katseprojekti tähtsajalisus ei motiveerinud tööandjaid piisavalt kokkulepete kasutamiseks vajalikke kulutusi tegema⁵. Mõjuanalüüsi tulemuste põhjal tehti sotsiaalpartneritele ettepanek võimaldada paindlike tööaja kokkuleppeid kõigis sektorites tähtsajatuks ja kohendatud tingimustel. TLS § 43³ sätestamise eeskujuks on võetud muutuvtunni kokkulepete regulatsioon, mida on tulenevalt mõjuanalüüsi tulemustest ning partnerite ja huvigruppide tagasisidest tervikuna muudetud ja kohendatud.

Lõige 1 sätestab võimaluse sõlmida töötajal ja tööandjal paindliku tööaja kokkuleppe. Paindliku tööaja kokkuleppe kohaselt jaguneb töötaja tööaeg kokkulepitud töötundideks ja lisatundideks. See tähendab, et paindliku tööaja kokkuleppe puhul võib töötaja lisaks kokkulepitud töötundidele teha lisatunde. Näiteks kui pooled on töölepingus kokku leppinud, et töötaja töötab osalise tööajaga 20 tundi nädalas, siis võib töötaja lisaks sellele teha teatud hulgal lisatunde, ilma et see oleks käsitatav ületunnitööna. Nimetatud töö- ja lisatunnid võib kokku leppida ka tööajavahemikuna. Näiteks võib kokku leppida, et töötaja töötab 20–30 tundi nädalas, st 20 tundi tuleb alati tagada ja 10 tundi on lisatunnid. Samuti võib kokku leppida, et töötaja töötab 10–40 tundi nädalas, st 10 tundi tuleb alati tagada ja 30 tundi on lisatunnid.

⁴ Tartu Maakohtu 27.11.2023 otsus nr 2-20-9528, p-d 41 ja 42.

⁵ Analüüs:

https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Muutuvtunni%20kokkulepete%20regulatsiooni%20l%C3%B5ppanal%C3%BC%C3%BCs_2024.pdf.

Paindliku töötaja kokkulepe tuleb töötajaga sõlmida kirjalikult ehk allkirjastatuna. Näiteks võib paindliku töötaja rakendamises kokku leppida töölepingus, selle lisas või muus eraldiseisvas kokkuleppes.

Võrreldes varasemalt kooskõlastusringidel käinud eelnõu versioonidega, on käesolevast eelnõust eemaldatud põhimõte, et paindliku töötaja kokkuleppeid saab sõlmida üksnes teatud sihtgruppidega (nt õpilased ja tudengid, alla seitsmeaastaste laste vanemad jne). Eelnõu eesmärk on võimaldada täiendavat töötaja paindlikkust kõigile töötajatele, kes seda soovivad ja vajavad. Kuivõrd paindliku töötaja kokkulepe on kahepoolne kokkulepe, saavad töötaja ja tööandja otsustada, kas selline töökorraldus mõlemale osapoolale sobib ning seejärel läbi rääkida täpsemates kokkuleppe tingimustes. Ettepaneku anda paindliku töötaja kokkuleppe sõlmimise võimalus kõigile töötajatele, mitte kitsalt teatud sihtgruppidele, tegid eelnõu kooskõlastusringides arvukad osapooled (nt Tööandjate Keskkliit, Kaubandus-Tööstuskoda, Hotellide ja Restoranide Liit, Tööinspektsioon, Justiits- ja Digiministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium jt).

Lõike 2 kohaselt peab paindliku töötaja kokkulepe sisaldama vähemalt kokkulepitud tundide arvu, lisatundide arvu ning minimaalset lisatundide tegemise võimalusest etteatamise aega. Nimetatud nõuete eesmärgiks on maksimaalne selgus töötajate ja tööandjate jaoks selles osas, kui palju töötunde peab töötajale olema garanteeritud, kui suures ulatuses on töötaja valmis tegema lisatunde ning milline on osapoolte jaoks vähim mõistlik etteatamisaeg lisatundide tegemise võimalusest, tagamaks töötajale vajalik ettevalmistusaeg.

Eelkirjeldatud nõuded tulenevad ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2019/1152⁶, mis käsitleb läbipaistvaid ja prognoositavaid töötingimusi Euroopa Liidus. Direktiivi artikkel 4 punktis m sätestatakse, et kui töökorraldus on täielikult või enamjaolt prognoosimatu, siis peab tööandja teavitama töötajat muu hulgas eelmises lõigus nimetatud asjaoludest. Kuigi direktiivi kohaselt tuleb prognoosimatu töökorralduse puhul teavitada ka töötaja töötasust, eelduslikust tööajast ja asjaolust, et töötaja graafik on muutuv, siis tulenevad need nõuded juba TLS § 5 lõikest 1 ja § 43³ lõike 1 olemusest. Samuti ei ole TLS-is asjakohane sätestada teavitamiskohustus minimaalsest tööülesande tühistamise ajast, kuna töötajal on alati õigus lisatundidest keelduda, lisatöö eeldab vastastikkust kokkulepet ning olukorras, kus töötaja on lisatunnid vastu võtnud, tuleb töötundide muutmiseks saavutada pooltel kokkulepe.

Lisaks peab kokkuleppes olema välja toodud teave selle kohta, et töötajal on õigus lisatundidest keelduda ning lisatundidega nõustumist kinnitab töötaja eelnevalt iga kord kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Eeltoodud informatsiooni selgelt väljatoomine on vajalik selleks, et töötajale oleks ühemõtteliselt mõistetav, et kokkulepitud tunnid on garanteeritud ning lisatunnid on vabatahtlikud ja nõuavad vastastikkust kokkulepet.

Lõige 3 sätestab paindliku töötaja kokkuleppe sõlmimise eeltingimused, mis on järgmised.

1) töötaja tunnitasu on vähemalt 1,2-kordne TLS-i § 29 lõike 5 alusel kehtestatud tunnitasu alammäär. Seega tuleb tööandjal töötajale 2025. aastal maksta 6,37 euro suurust tunnitasu.⁷ Tunnitasu nõude eesmärk on kaitsta neid töötajaid, kes teenivad madalat sissetulekut. Kui töötaja teenib niigi madalat sissetulekut, siis võib täiendav töötaja paindlikkus suurendada nende töötajate sissetulekuga seotud ebakindlust ja prognoosimatust (nt ei ole töötajale teada ja ette näha, milliseks tema sissetulek konkreetsel kuul kujuneda võib, kas tal on vajadust või võimalust teha täiendavat tööd jne);

⁶ Kätesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1152>.

⁷ 2025. aastal on tunnitasu alammäär 5,31 eurot.

2) töötaja kokkulepitud tööaeg on vähemalt 10 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Teisisõnu, paindliku töötaja kokkuleppe saab sõlmida töötajaga, kes töötab vähemalt veerand koormusega. Tööandjal tuleb töötajale tagada töö ja töötasu kokkulepitud tööaja ulatuses.

Lõige 4 teeb erisuse käesoleva paragrahvi lõike 3 punktist 1. Tunnitasu nõude võib jätta kohaldamata alaealiste suhtes. Samuti võib tunnitasu nõude jätta kohaldamata nende töötajate suhtes, kes on konkreetse tööandja juures töötanud vähem kui neli kuud (nt töötaja on tööandja juures alles hiljuti tööd alustanud ja jõudnud töötada kuu aega) või kokku vähem kui 168 tundi (nt töötaja on tööandja juures töötanud kokku 50 tundi). Nende töötajatega võib tööandja ikka sõlmida paindliku töötaja kokkuleppe, kuid tööandjal ei ole kohustust neile maksta kehtivast töötasu alammäärast suuremat tunnitasu. Tunnitasu nõuet on tööandja kohustatud rakendama alates hetkest, kui töötaja tööle asumisest möödub neli kuud või kui töötajal koguneb tööandja juures kokku vähemalt 168 töötundi. Sellest ajahetkest tuleb töötajale maksta vähemalt 1,2-kordset tunnitasu alammäära. See tähendab, et kuni nelja kuu või 168 töötundi täitumiseni võib paindliku töötaja kokkuleppe olla sõlmitud töötajaga, kelle tunnitasu on ka väiksem kui 1,2-kordne tunnitasu alammäär.

168 töötundi piir on seatud veendumaks, et töötaja on saanud teatava töökogemuse, esmase väljaõppe ja tööks vajalikud teadmised konkreetse tööandja juures. Näiteks saab 168 tunni nõue täidetud arvestuslikult siis, kui töötaja on töötanud tööandja juures kaks kuud 0,5 töökoormusega või neli kuud 0,25 töökoormusega. Nelja kuu piir on seatud arvestusega, et see on tavapärane katseaja pikkus, mille vältel mõlemad töösuhte osapooled on saanud piisava võimaluse veenduda töö sobivuses.

Olukorras, mil töötajal puudub varasem töökogemus, siis ei pruugi tema töötasu olla suurem kui 1,2-kordne tunnitasu alammäär. Sellisel juhul võib töötasu nõue kujuneda takistuseks regulatsiooni kasutamise osas, sest need paindlikkust vajavad töötajad, kellele töötaja paindlikkust soovitakse võimaldada (nt õpilased ja tudengid), ei pruugi saada kokkuleppeid töökogemuse puudumise tõttu sõlmida.

Hindamaks seda, kas töötaja on täitnud tingimused, mis on vajalikud suurema tunnitasu rakendamiseks, võetakse töötamisena arvesse sotsiaalmaksuga maksustatud tulu teenimine töö- või teenuseosutamise lepingu (nt käsundus- või töövõtulepingu) alusel sama tööandja juures. Näiteks kui töötaja on sama tööandja juures teinud sama tööd eelmisel hooajal, siis tema suhtes ei saa töötasu erisust rakendada.

Lõike 5 kohaselt ei tohi kokkulepitud töötunnid ja lisatunnid kokku ületada täistööaega (st 40 tundi seitsmepäevase perioodi jooksul). See tähendab, et tööajaga võib kokku leppida lisatundide tegemise kuni täistööaja ulatuses. Lisatundide arv ei ole piiratud muudmoodi, kui põhimõttega, et kokkulepitud tööaeg ja lisatunnid ei tohi kokku ületada täistööaega. Seda eelkõige põhjusel, et paindliku töötaja kokkuleppe näol on tegemist mõlema osapoole kokkuleppega ja töötajal on alati võimalus lisatundidest keelduda (st töötajal on õigus teha lisatunde olenevalt töötaja soovist ja valmisolekust kas üldse mitte, väga vähe või maksimaalsel määral).

Näiteks saavad pooled kokku leppida, et töötaja töötab 0,5–0,75 koormusega (st keskmiselt 20–30 h nädalas), mis tähendab, et töötaja kokkulepitud tööaeg on 20 tundi nädalas ehk ta peab nädalas saama vähemalt 20 tundi töötada, kuid võib töötada kuni 10 tundi rohkem. On võimalik ka kokku leppida, et töötaja töötab 0,25–1,0 koormusega (st keskmiselt 10–40 h nädalas). Viimane on maksimaalne võimalik töötaja paindlikkus (st kuni 30 h nädalas), mida regulatsioon võimaldab. Samas ei saa pooled kokku leppida nii, et kokkulepitud tööaeg on 35 tundi nädalas ja lisatööaeg

rohkem kui 5 tundi nädalas, sest vastasel juhul ületaks kokkulepitud tööaeg ja lisatööaeg täistööaega. Kui paindliku tööaja kokkulepe sõlmitakse alla 18-aastase töötajaga, tuleb silmas pidada, et nende töötajate puhul on seaduses sätestatud lühendatud tööaeg.⁸

Lõige 6 sätestab, millal tekivad töötajal paindliku tööaja kokkuleppe alusel töötades ületunnid. Kui töötaja töötab üle kokkulepitud töötundide ja lisatundide, siis kohaldub TLS-i § 44 ehk tegemist on ületundidega. See tähendab, kui töötaja kokkulepitud töötunnid nädalas on näiteks 10 tundi ja lisatunnid 10 tundi, siis kokku võib töötaja töötada 20 tundi nädalas ja üle selle töötatud aeg on ületunnitöö. Paindliku tööaja kokkuleppe alusel lisatundide tegemist ei saa pidada ületunnitöö tegemiseks, kuivõrd lisatundide tegemises on varem kokku lepitud. See tähendab, et töötaja ei saa eeldada, et tegemist on ületundidega, mis on kõrgemalt tasustatud. Samas on tööandjal võimalik vajaduse korral lisatunde kõrgemalt tasustada (nt 1,5-kordse töötasuga, nagu ületunde tasustatakse). Teisalt ei ole välistatud olukord, et töötaja keeldub lisatundide tegemisest, kuid tööandjal on vaja töötaja tööle rakendada TLS-i § 44 lõike 4 kohaselt (st tööandja nõuab töötajalt ületunnitöö tegemist ettenägematute asjaolude tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks).

Lõike 7 kohaselt on töötajal õigus lisatundide tegemisest keelduda. Töötajal on kohustus töötada vaid kokku lepitud töötundide ulatuses. Seetõttu on töötajal õigus lisatundidest keelduda. Töötaja saab otsustada lisatundide vastuvõtmise üle vastavalt oma soovidele ja võimalustele. Töötaja peab kinnitama pakutavate lisatundidega nõustumist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (nt kirjalikult, SMS-iga, e-kirja teel). Kui tööandja lisab töötajate lisatunnid tööajakavasse, saavad töötajad kogu tööajakavas kajastatava ajaperioodi lisatundidega korruga nõustuda. Sellisel juhul ei pea töötaja iga kord lisatundide tegemisega eraldi nõustuma. Kui tööajakava lisatundide osas suureneb, tuleb töötajalt lisatundide tegemiseks uuesti nõusolek saada. Kokkulepitud lisatundidest tööandja taganeda ei saa (vt ka TLS § 35).

Nii töötaja kui tööandja vaatenurgast on mõistlik kui töötaja annab iga kord nõusoleku, et ta soovib ja on valmis lisatunde tegema. See võimaldab arvestada töötaja soove ja võimalusi, et millisel määral ja millal lisatunde teha. Vastasel juhul ei täidaks paindliku tööaja kokkulepete kasutamise võimaldamine oma eesmärki (nt ei võimaldaks õpilastel ja tudengitel võtta arvesse õppetöö mahtu, vähenenud töövõimega inimestel arvestada oma tervisliku seisundiga, väikelaste vanematel arvestada laste kasvatamisega jne). Kui pärast paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimist selgub, et kokkulepe osapooltele ei sobi (nt töötaja ei soovi lisatunde teha või tööandjal ei ole lisatunde pakkuda), siis saavad töötaja ja tööandja kokkuleppe tingimused üle rääkida ja vajadusel jätkata töö tegemist fikseeritud töökoormuse, mitte tööajavahemikuga.

Lõige 8 sätestab tingimused summeeritud tööaja arvestuse kohaldamiseks paindliku tööaja kokkuleppe puhul. Kui tööandja ja töötaja lepivad kokku, et tööaeg jaguneb arvestusperioodi jooksul ebavõrdselt (summeeritud tööaeg), võib ka paindliku tööaja kokkuleppe alusel töötamisele kohaldada summeeritud tööaja arvestust. Paindliku tööaja kokkuleppe alusel tehtud töötundide summeerimises tuleks samuti pooltel kokku leppida. Sellisel juhul kasutab tööandja töötajaga kokkulepitud töötundide ja lisatundide summeerimisel sama arvestusperioodi. Seega näiteks, kui tööandja summeeritud tööaja arvestusperiood on neli kuud, tohib ka paindliku tööaja kokkuleppe alusel tehtud tunde summeerida sama perioodi ulatuses. Erinevaid summeerimisperioode võib tööandja kasutada vaid olukordades, mis on töötaja jaoks soodsamad.

Arvestusperioodi lõppedes peab tööandja töötajale esitama selge ja arusaadava tööajakava, kus on kogu töötatud arvestusperioodi kohta eristatud kokkulepitud tunnid, lisatunnid ja ületunnid.

⁸ Vt täpsemalt TLS-i § 43 lg 4.

Lisatunnid ja ületunnid peavad tööajakavas olema kokkulepitud tööajast selgelt eristatavad (nt tuua esile teise värviga või tähistada terminiga „lisatund“). See tagab töötajatele kindluse, et töötundide- ja palga arvestus on korrektne ja läbipaistev.

Näiteks kui töötaja töötab 0,5 koormusega (keskmiselt 20 tundi nädalas, 4 tundi päevas) ja temaga on sõlmitud paindliku tööaja kokkulepe, mille alusel ta teeb kuni 0,25 koormuse ulatuses (keskmiselt 10 tundi nädalas) lisatunde seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, siis saavad summeeritud tööaja kohaldamise korral (neljakuuline arvestusperiood) tema maksimaalsed töötunnid jaotuda järgmiselt.

	Jaauanuar 2024	Veebruar 2024	Märts 2024	Aprill 2024	Kokku
Töötunde kalendrikuus <i>1,0 koormus</i>	176 h <i>(8 h × 22 tööpäeva, kuivõrd 1. jaanuar on riigipüha)</i>	168 h <i>(8 h × 21 tööpäeva)</i>	160 h <i>(8 h × 20 tööpäeva, kuivõrd 29. märts on riigipüha)</i>	176 h <i>(8 h × 22 tööpäeva)</i>	680 h
Kokkulepitud 0,5 töökoormus	88 h <i>(4 h × 22 = 88)</i>	84 h <i>(4 h × 21 = 84)</i>	80 h <i>(4 h × 20 = 80)</i>	88 h <i>(4 h × 22 = 88)</i>	340 h
Maksimaalne lisatundide arv 0,5 töökoormuse puhul	44 h <i>(2 h × 22 = 44)</i>	42 h <i>(2 h × 21 = 42)</i>	40 h <i>(2 h × 20 = 40)</i>	44 h <i>(2 h × 22 = 44)</i>	170 h

Toodud näite järgi tuleb 0,5 koormusega töötavale töötajale perioodil 2024. aasta jaanuarist sama aasta aprillini tagada kokkulepitud töötunnid 340 tunni ulatuses. Samal perioodil võib töötaja teha lisatunde 170 tunni ulatuses. Kui töötaja teeb nimetatud perioodil tööd alla 340 tunni, siis on tegemist alatundidega, mis tuleb tööandjal kompenseerida TLS-i § 35 kohaselt. Kui töötaja teeb tööd üle 510 tunni (s.o kokkulepitud tundide ja lisatundide summa ehk 340 + 170 tundi), on tegemist ületundidega, kuivõrd vastavalt TLS-i § 44 lõikele 1 loetakse summeeritud tööaja arvestuse korral kokkulepitud tööaega ületav töö arvestusperioodi lõpul ületunnitööks.

Samuti näiteks kui töötaja tööaja summeerimisperiood on 1 kuu ja töötaja saab teha 5 lisatundi seitsmepäevase perioodi jooksul, siis kuus on tal kokku võimalik teha 20 lisatundi, mille ta võib ära teha näiteks kahe nädala jooksul. Kui summeerimisperioodi lõpus on ületatud kokkulepitud töötundide ja lisatundide arvu, on tegemist ületundidega.

Kui lisatundides on kokku lepitud, siis nendest saab taganeda vaid tööandja ja töötaja vastastikusel kokkuleppel. Samuti peab tööandja töötajale tagama kokkulepitud tunnid. Olukorras, kus töötaja on teinud lisatunde, kuid kokkulepitud tunde ei ole vajalik mahus tagatud (näiteks vahetuste ärajäämise tõttu), ei saa ärajäänud kokkulepitud tunde lisatundidega tasaarveldada ning tekivad alatunnid, mis tuleb töötajale vastavalt TLS § 35-le kompenseerida.

TLS-i § 28 lõike 2 punkti 4 kohaselt peab tööandja tagama kokkulepitud töö- ja puhkeaja ning pidama tööaja arvestust. Seega tuleb tööandjal paindliku tööaja kokkulepet kasutades samuti pidada arvestust töötaja töötatud töötundide (st kokkulepitud töötunnid ja töötatud lisatunnid) ja ületundide üle.

Lõike 9 kohaselt on selle paragrahvi lõigetes 1–5 sätestatud nõudeid rikkudes sõlmitud paindliku töötaja kokkulepe tühine. See tähendab, et kui töötaja kokkulepitud tööaeg on lühem kui 10 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, kui töötajale makstakse väiksemat tunnitasu kui 1,2-kordne tunnitasu alammäär või töötajaga kokku lepitud lisatunnid ületavad täistööaega, on paindliku töötaja kokkulepe tühine. Sellisel juhul on kokkulepe tühine algusest peale, st töötajaga ei ole paindliku töötaja kokkulepet sõlmitud ning kokkulepitud töötunde ületavad tunnid loetakse ületundideks (kohalduvad TLS-i § 44 tingimused).

Eelnõu § 1 punktiga 3 sätestatakse, et TLS § 52 lõigetes 1 ja 2 sätestatud järjestikune puhkeaeg hõlmab nii igapäevast kui iganädalast puhkeaga. Muudatuse eesmärk on tagada regulatsiooni õigusselgus ja kinnistada puhkeaja andmise senine pikaajaline praktika. Muudatuse eesmärk ei ole töötajale antavat puhkeaga lühendada ega pikendada, vaid tagada õigusselgus.

Muudatus on ajendatud Euroopa Kohtu 2. märtsi 2023. a otsusest C-477/21⁹. Nimetatud otsuses sedastab Euroopa Kohus, et igapäevane puhkeaeg ei ole osa iganädalasest puhkeajast, vaid see peab eelnema iganädalasele puhkeajale. Kehtiv TLS ei reguleeri sõnaselgelt küsimust, kas iganädalasele puhkeajale peab eelnema igapäevane puhkeaeg või mitte.

Töötaja direktiiv 2003/88/EÜ näeb ette puhkeaja miimumnõuded: iganädalane puhkeaeg vähemalt 24 h ja igapäevane puhkeaeg vähemalt 11 h. Valdavas osas teistes EL riikides on puhkeaeg sätestatud arvestades direktiivi miimumnõudeid (st järjestikune nädalane puhkeaeg kokku on 35 h) ja seetõttu tõlgendusküsimust ei teki. Kuivõrd Eesti on direktiivi üle võtnud töötajale soodsamalt (st iganädalane puhkeaeg on 36 h, mitte 24 h, nagu direktiiv minimaalselt nõuab), siis on tekitanud ebaselgust, kuidas Euroopa Kohtu otsus Eesti õigusega suhestub.

Seetõttu on oluline seaduses selgelt sätestada, kas iganädalasele puhkeajale peab eelnema igapäevane puhkeaeg või mitte. Kui Euroopa Kohtu tõlgendust Eestis kehtiva süsteemi kohaselt rakendada, siis tähendaks see seda, et töötajatele tuleks tagada senisest rohkem puhkeaga. Töötajale tuleks vähemalt kord seitsme päeva jooksul tagada järjestikku nii igapäevane kui ka iganädalane puhkeaeg, mis tähendaks kehtiva õiguse järgi 11 tundi + 36 või 48 tundi = kokku 47 või 59 tundi. Seni on TLS-i pikka aega tõlgendatud ja rakendatud viisil, et iganädalane puhkeaeg hõlmab endas igapäevast puhkeaga. See tähendab, et praktikas lähtuvad töötajad ja tööandjad põhimõttest, et üks kord nädalas tuleb töötajale tagada järjestikku minimaalselt 36 või 48 h järjestikkust puhkeaga (mitte 47 või 59 h).

Euroopa Kohtu otsuse rakendamise tõttu on paljudel ettevõtetel tekkinud raskusi töö- ja puhkeaja korraldamisega uue tõlgenduse kohaselt. Seega on nimetatud otsuse rakendamise seoses tehtud mitu ettepanekut seadust muuta ning seda küsimust on arutatud korduvalt kolmepoolsetel kohtumistel tööandjate ja ametiühingute esindajatega. Mõjutatud tööandjate ring on valdkondade lõikes lai: tööstus, kaubandus, majutus, toitlustus, meditsiin, riigikaitse, ühistransport, logistika, jäätmekäitlus, kinnisvarahooldus jne. Aja jooksul on MKM-i poole seoses Euroopa Kohtu otsuse ja sellest tulenevate murekohtadega pöördunud näiteks Tööandjate Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Personalijuhtimise Ühing PARE (kes edastas kirjad ka ettevõtetelt nagu Prisma, Coop Eesti, Vanglateenistus ja Omniva), Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse liit, Tallinna Linnatransport, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Näitlejate Liit, teatrite esindajad jt.

⁹ Kohtuotsus kättesaadav:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1C5BC53F4F3CCB325D737103BA54BF7A?text=&docid=270828&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4946346>.

Tööandjate peamine murekoht on asjaolu, et pikema puhkeaja võimaldamine ja graafikute ümber tegemine nõuab täiendavat tööjõudu, millega kaasnevad nii tööjõukulud kui kulud värbamisele, väljaõppele jne. Näiteks teeks pikem puhkeaege keeruliseks järgida kaupluste lahtiolekuaegu (nt vajadus kaupluste lahtiolekuaegasid muuta) ning teeks keeruliseks töö korraldamise tööloikes, kus töötajaid on vähe (nt väikekauplused). Seejuures ei pruugi pikem puhkeaege alati omada töötajale positiivset mõju, sest eeltoodu tõttu väheneb ka töötaja jaoks paindlikkus graafikute kujundamisel.

Käesoleva eelnõu I kooskõlastusringile esitatud versioonis sooviti võimaldada kompromisslahendust, mis arvestaks tööandjate soove paindlikumalt töö- ja puhkeaege korraldada ning samal ajal võimaldaks töötajale pikemat puhkeaege. Nii pakuti välja lahendus, mille kohaselt tuleb töötajale kord nädalas tagada järjestikku senisest pikemat puhkeaege (47 või 59 h), kuid sellest põhimõttest võib teha erisuse kollektiivlepinguga või kui töötajale on kaks korda kalendrikuus tagatud järjestikku igapäevane ja iganädalane puhkeaege. Eelnõule laekunud tagasisidest nähtub, et kompromissversioon ei saanud osapoolte toetust. Seetõttu otsustati eelnõuga taastada senine pikaeagne praktika, mille kohaselt tuleb töötajatele tagada iga nädal kokku minimaalselt 36 või 48 h järjestikkust puhkeaege. Lähtudes kooskõlastusringis laekunud tagasisidest ja erinevate osapoolte ettepanekutest on senise praktika jätkamine kõige mõistlikum.

Kuigi senisest pikem puhkeaege võimaldaks töötajatel järjest korraga kauem puhata, siis kaasneks sellega ka palju kitsaskohti (nt väiksem paindlikkus graafikute koostamisel, graafikutes vahetuste tegemisel ja soovipäevadega arvestamisel, vähem võimalusi mitmes kohas töötamise korral erinevaid töökohti sobitada jne). Ka suures osas teistes EL riikides on järjestikune puhkeaege kokku 35 või 36 h ehk minimaalne, mida EL õigus nõuab (nt DK, FI, FR, IT, MT, PL, PT, SI, GR, IE, DE, CY, IE, BE, CZ). Leidub väheseid riike, kus puhkeaege on miinimumist pikem, näiteks on iganädalane puhkeaege kaks päeva või 48 h (nt LU, RO, SK, HU). Samas plaanib HU eelduslikult muudatusi, sest kohtuotsus tehti HU õiguse pinnalt.

Kõnealuse Euroopa Kohtu otsuse punkti 46 kohaselt tuleb pikemale kui 35-tunnisele iganädalasele puhkeajale liita igapäevane puhkeaege seetõttu, et Ungari seadus, mille pinnalt otsus tehti, ei olnud piisavalt selge selles osas, kuidas puhkeaege anda (vt punktid 45–53). Ungari seaduses oli sõnaselgelt sätestatud vaid iganädalase puhkeaja andmise kord. Et tagada õiguslik selgus nii iganädalase kui ka igapäevase puhkeaja kasutamise osas, tõlgendas kohus, et järelikult tuleb anda mõlemad puhkeajad järjest, sest nii on võimalik tagada, et töötaja mõlemad puhkeaja saab. Eelnevat kokku võttes – kohtulahendi eesmärk on tagada, et töötajad saaksid võtta iganädalase ja igapäevase puhkeaja, mis vastaksid direktiivi nõuetele, ning et need tagatakse järjest.

Kuna Euroopa Kohtu otsuse eesmärk ei ole olnud kehtivaid puhkeaja miinimumnõudeid suurendada, siis on Eesti senine praktika Euroopa õiguse ja kohtulahendiga kooskõlas ning eelnõuga lisatav TLS § 52 lg 4 lisab selgust, et Euroopa Liidu direktiivi ja Euroopa Kohtu otsusega ettenähtud järjestikune puhkeaege on Eestis tagatud (st kord nädalas tuleb töötajale tagada järjestikku minimaalselt 36 või 48 h järjestikkust puhkeaege).

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse TLS-i § 115 lõiget 1 ning sätestatakse Tööinspektsiooni kohustus teha järelevalvet paindliku tööaja kokkulepete kasutamise üle.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse seaduse normitehnilist märkust Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus. Eesti õigus ei vaja direktiivi üle võtmiseks seadusmuudatusi, sest Eesti õigus on direktiiviga vastavuses. Tulenevalt direktiivi artikli 17 lõikest 2 tuleb liikmesriigil lisada viide direktiivile, kui liikmesriik direktiivi järgimiseks vajalikud normid vastu võtab.

Eelnõu §-dega 2 ja 4 lisatakse AÜS-i ja KLS-i normitehniline märkus direktiivi 2002/2041 ülevõtmise kohta, sarnaselt eelnõu § 1 punktile 5. Eesti õigus ei vaja direktiivi üle võtmiseks seadusmuudatusi, sest Eesti õigus on direktiiviga vastavuses. Tulenevalt direktiivi artikli 17 lõikest 2 tuleb liikmesriigil lisada viide direktiivile, kui liikmesriik direktiivi järgimiseks vajalikud normid vastu võtab.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse ATS-i.

Eelnõu § 3 punktiga 1 lisatakse ATS-i seoses iganädalase ja igapäevase puhkeajaga sarnane põhimõte nagu TLS-i (vt selgitusi TLS § 52 muudatuste juures). See tähendab, et sarnaselt töötajatega peab ametnik saama nädalas järjestikust puhkeajaga 48 tundi (tavapärase tööaja arvestus, n-ö E–R töö) või 36 tundi (summeeritud tööaja arvestusega/graafigu alusel töö) ning eelnimetatud järjestikune puhkeaeg hõlmab ka igapäevast puhkeajaga.

Eelnõu § 3 punktiga 2 lisatakse seadusesse normitehniline märkus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/2041 ülevõtmise kohta, sarnaselt eelnõu § 1 punktile 5. Eesti õigus ei vaja direktiivi üle võtmiseks seadusmuudatusi, sest Eesti õigus on direktiiviga vastavuses. Tulenevalt direktiivi artikli 17 lõikest 2 tuleb liikmesriigil lisada viide direktiivile, kui liikmesriik direktiivi järgimiseks vajalikud normid vastu võtab.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uued õiguslikud terminid: „paindliku tööaja kokkulepe“ ja „lisatund“.

Paindliku tööaja kokkulepe on tööaja kokkulepe, mille kohaselt töötaja tööaeg jaguneb kokkulepitud töötundideks ja lisatundideks.

Lisatund on paindliku tööaja kokkuleppe alusel kokkulepitav lisatööaeg, mida töötaja võib lisaks kokkulepitud tööajale teha.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Töö- ja puhkeajaga reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ. Direktiivi kohaldatakse muu hulgas minimaalse igapäevase ja iganädalase puhkeaja ning põhipuhkuse, vaheaegade ja maksimaalse nädalase tööaja suhtes, kuid see on liikmesriikide otsustada, kas kehtestada tööaeg fikseeritult või näiteks vahemikuna või anda võimalus teha lisatunde (nagu käesolevas eelnõus).

Lisaks on eelnõu seotud Euroopa Kohtu lahendiga C-477/21 ja sellest tuleneva direktiivi 2003/88/EÜ tõlgendusega igapäevase ja iganädalase puhkeaja tagamise kohta. Nimetatud otsuses on Euroopa Kohus öelnud, et igapäevane puhkeaeg ei ole osa iganädalasest puhkeajast. Eesti kehtivas õiguses sellist põhimõtet selgesõnaliselt sätestatud ei ole, mistõttu käesoleva eelnõuga vastav regulatsioon seadusesse lisatakse.

Eelnõuga võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka Euroopa Liidus. Liikmesriikidel on kohustus direktiiv üle võtta 15. novembriks 2024. Seletuskirjale on lisatud direktiivi vastavustabel (lisa 2).

6. Seaduse mõjud

1. muudatus: paindlike tööaja kokkulepete sõlmimise võimaldamine ja keeld leppida tööaega kokku vahemikuna

Muudatuse eesmärk on võimaldada töösuhte pooltel sõlmida paindlikke tööaja kokkuleppeid, mis annavad võimaluse tööaega korraldada vastavalt poolte vajadustele ning vähendada seeläbi VÕS-lepingute sõlmimist. Paindliku tööaja kokkuleppe järgi peab töötaja kokkulepitud tööaeg olema vähemalt 10 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul ja töötaja võib lisaks kokkulepitud tööajale teha lisatunde. Sealjuures ei tohi kokkulepitud tööaeg ja lisatunnid kokku ületada täistööaega. Töötaja tunnitasu peab olema vähemalt 1,2-kordne tunnitasu alammäär. Lisaks sätestatakse muudatusega keeld leppida tööaega kokku vahemikuna. Osalise tööaja puhul tähendab tööaja kokkulepe, et lepitakse kokku konkreetsetes töötundides, mille kestel peab tööandja tööd pakkuma ning töötaja olema valmis tööülesandeid täitma.

Sotsiaalne mõju, sealhulgas demograafiline mõju

Mõjutatud sihtrühm: töötajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatus mõjutab kõiki töölepingu alusel töötavaid töötajaid. Muudatus mõjutab ka VÕS-lepingu alusel töötavaid inimesi, kuna eesmärk on VÕS-lepingute sõlmimist vähendada ja pakkuda töötajatele paindlikke tööaja võimalusi uutel alustel. Statistikaameti andmetel töötas 2023. aastal osajaga ligikaudu 104 900 inimest, kellest 18 300 olid osajaga töötamise põhjuseks märkinud õpingud. 65–89-aastaseid hõivatuid oli samal aastal ligikaudu 47 300, moodustades kõikidest (15–89-aastastest) hõivatutest 6,8% ning osajaga töötas neist 20 800. Vähenenud töövõimega inimesi oli 2024. aasta veebruarikuu seisuga Töötukassa andmetel ligikaudu 92 600, kellest ligi 60% olid osalise ja 40% puuduva töövõimega.

Mõjutatud sihtrühma suurust võib pidada keskmiseks, kuna paindliku tööaja kokkuleppeid sõlmida saavaid töötajaid on küll palju, kuid võttes arvesse, et osajaga töötas 2023. aastal ligikaudu 15% kõikidest hõivatutest ja kehtivad VÕS-lepingud moodustasid 2024. aasta märtsis 9,3% kõikidest kehtivatest töösuhetest, võivad paindliku tööaja kokkulepet soovida neist vaid osad. Muudatus võib mõningal määral vähendada ka nende praegu täistööajaga töötavate inimeste arvu, kes soovivad töötada veidi väiksema koormusega ja ei ole seda varem ebasoodsamate tingimuste tõttu teinud.

Muudatusega tekib töötajatel võimalus sõlmida oma tööandjaga paindliku tööaja kokkulepe, mille kohaselt jaguneb töötaja tööaeg töölepingus kokkulepitud töötundideks ja lisatundideks. Töötajal on kohustus töötada vaid töölepingus kokku lepitud töötundide ulatuses ning lisatundidest on töötajal õigus keelduda. Tööajavahemiku kokkulepe võimaldab pakkuda töötajale senisest paindlikumat töökorraldust ning tulla tal paremini toime tingimustes, kus tööandja töömahu- ja tööjõuvajadus kõiguvad ning töötaja töö tegemise võimalus ja valmisolek periooditi erineb. Lisaks on tööajavahemiku regulatsiooni oluline eesmärk vähendada VÕS-lepingute sõlmimist, et tagada töötajale rohkem sotsiaalseid tagatisi ja tööalast kaitset. Seega on muudatuse mõju sihtgrupile positiivne, kuna annab ühelt poolt rohkem võimalusi paindlikku tööaega rakendada ning teiselt poolt suurema tööalaste õiguste kaitse ja ka majandusliku kindluse kui kehtiv õigus.

Muudatusega sätestatakse ka keeld leppida tööaega kokku vahemikuna. Kuigi kehtiv õigus ei näe ette võimalust tööaega vahemikuna kokku leppida, puudub seaduses siiski vastav selgesõnaline piirang. Seetõttu on praktikas ette tulnud olukordi, kus töötajate tööaega lepitakse kokku

ebamääraselt või vastavalt koormusele, näiteks tükitöö puhul. Muudatusel oleks töötajale positiivne mõju, kuna konkreetne töötaja kokkulepe annab talle teadmise, mis mahus töötegemist talt oodatakse ning kui suur on tema töötasu. Samuti on tööandjal kohustus maksta töötajale, kes on valmis tööd tegema, keskmist töötasu aja eest, mil tööandja talle tööd ei anna. See omakorda suurendab töötajate majanduslikku kindlustunnet ja tagab parema kaitse kui lahtiseks jäetud või vahemikuna märgitud töötajaga kokkulepe.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitav mõju võib tekkida, kui muudatuse tulemusel VÕS-lepingute arv ei vähene ehk soovitud eesmärk suurendada hõivatute tööalaseid õigusi jääks saavutamata. Samas ei ole see muudatuse ainus eesmärk ja paindliku töötaja kokkulepped parandavad ka hetkel töölepingu alusel töötavate inimeste võimalusi ja õigusi.

Ei saa ka välistada, et mõni tööandja võib soovida töötajaid edaspidi survestada töötama paindliku töötaja kokkuleppe alusel või kasutada ära osade töötajate vähest teadlikkust paindliku töötaja kokkuleppe tingimuste osas, et vähendada ettevõtte kulusid. Sellest lähtuvalt eksisteerib risk, et varasemalt täistööajaga töötavatel töötajatel töökoormus ja seeläbi ka sissetulek vähenevad, mis võib töötajale põhjustada majanduslikke raskusi.

Eelkirjeldatud riski maandamiseks on mõeldud käesoleva eelnõu punkti 2 lõige 2, mille kohaselt peab paindliku töötaja kokkuleppes lisaks kokkulepitud töötundide ja lisatundide arvule olema välja toodud teave ka selle kohta, et töötajal on õigus lisatundidest keelduda ning lisatundidega nõustumist kinnitab töötaja eelnevalt iga kord kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Eeltoodud informatsiooni selge markeerimine kokkuleppes peaks töötajale tagama ühemõttelise mõistetavuse, et garanteeritud on vaid kokkulepitud tunnid ning lisatunnid eeldavad vastastikkust kokkulepet. Võimaliku riski maandamiseks kavatsen jälgida nii töötajate kui tööandjate tagasiside regulatsioonile ja kogemusi paindliku töötaja kokkulepete rakendamisega.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuste tulemusel paranevad töötajate võimalused töötada paindliku töötaja korralduse alusel ning töötaja kokkuleppimise kord saab selgemaks, seega saab mõju olulisust pidada keskmiseks. Sihtrühm on keskmise suurusega, kuna paindliku töötaja kokkuleppeid saavad sõlmida küll arvestatav hulk töötajaid, kuid kokkulepet võib vajada vaid osa nendest. Mõju sagedus on väike, kuna paindliku töötaja kokkulepe sõlmitakse tööandjaga ühe korra. Töötundide detailseid kokkuleppeid sõlmitakse ehk töökoormusi lepatakse kokku ja graafikuid koostatakse tööandjaga ka praegu. Ebasoovitav mõju võib tekkida, kui muudatus ei too kaasa VÕS-lepingute sõlmimise vähenemist.

Mõju majandusele

Mõju sihtrühm: tööandjad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Eelnõu mõjutab kõiki tööandjaid. Kuna eelhinnatud mõjutatud töötajate sihtrühm on keskmine, võib ka mõjutatud tööandjate sihtrühma pidada suure tõenäosusega keskmiseks, sest kokkuleppeid sõlmida saavaid töötajad on väga erinevas vanuses ja töötavad eri valdkondades.

Muudatuse kohaselt saavad tööandjad hakata töötajatega sõlmima paindliku tööaja kokkuleppeid, mis aitavad paremini toime tulla tingimustes, kus tööandja töömahu- ja tööjõuvajadus kõiguvad ning töötaja töö tegemise võimalus ja valmisolek periooditi erineb. Paindliku tööaja kokkulepete regulatsiooni oluline eesmärk on vähendada tööandjate soovi sõlmida töölepingu kõrval teisi VÕS-lepinguid ning parandada seeläbi töötajate tööalaseid õigusi. Muudatusel on tööandjatele peamiselt positiivne mõju, kuna lihtsustab töötajate värbamist, eelkõige sellistel tegevusaladel, kus töömaht ja tööjõuvajadus periooditi muutub. Lisaks toob muudatus tööturule uusi töötajaid, kes ei ole kehtiva korra alusel saanud või soovinud tööle asuda. Põhjuseks võib olla nii tööaja paindlikkuse puudumine, mis ei sobi kokku elukorraldusega või VÕS-lepingutega kaasnev sotsiaalsete tagatiste ja tööalaste õiguste puudumine. Samas on kokkuleppe sõlmimiseks vaja ka töötaja nõusolekut. Seega ei pruugi muudatus kõikide tööandjate puhul abiks olla. Lisaks peab töötaja tunnitasu olema vähemalt 1,2-kordne tunnitasu alammäär ning lisatundidest on töötajal õigus keelduda.

Muudatusega sätestatakse ka keeld leppida tööaega kokku vahemikuna. Kuigi kehtiv õigus ei näe ette võimalust tööaega vahemikuna kokku leppida, puudub seaduses siiski vastav selgesõnaline piirang. Seetõttu on praktikas ette tulnud olukordi, kus töötajate tööaega lepatakse kokku ebamääraselt või vastavalt koormusele, näiteks tükitöö puhul. Muudatusel oleks tööandjatele pigem positiivne mõju, kuna konkreetne tööaja kokkulepe annab töötajale teadmise, mis mahus töötegemist talt oodatakse ja kui suur on tema töötasu ning vähendab tööandja jaoks seeläbi võimalikke vaidlusi töötajatega. Lisaks annab muudatus töötajatele suurema majandusliku kindlustunde ja seeläbi suurema tõenäosusega ka motivatsiooni vastaval töökohal töötamist jätkata, mis vähendab tööandjate jaoks tööjõupuuduse probleemi. Samas on tööandjal kohustus maksta töötajale, kes on valmis tööd tegema, keskmist töötasu aja eest, mil tööandja töötajale tööd ei anna. See võib küll olla tööandjale mõnes olukorras ebamugav väljaminek, kuid muudatus loob siiski selgemad tööalased õigused ja võrdsemad tingimused kõikidele töötajatele.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitav mõju võib tekkida olukorras, kus tööandja on küll huvitatud oma töötajatega paindliku tööaja kokkuleppe sõlmimisest, kuid töötajad seda mingil põhjusel ei soovi. Sellisel juhul jääb tööjõuvajaduse perioodilise muutusega seotud probleem tööandjale alles.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuse mõju sihtrühmale on kokkuvõttes positiivne, kuna teeb töötajate värbamise paindlikumaks ja loob õigusselgust. Töötajatele võrdsete õiguste ja tingimuste tagamine tekitab positiivsema töökeskkonna ning toob kaasa väiksema töötajate liikumise ja tööjõupuuduse. Mõju olulisust võib pidada keskmiseks. Sihtrühm on keskmise suurusega ja mõju sagedus väike, kuna paindliku tööaja kokkuleppe sõlmitakse töötajaga ühe korra. Ebasoovitav mõju võib tekkida, kui töötajad ei ole paindliku tööaja kokkulepete sõlmimisest huvitatud.

Mõju riigivalitsemisele

Mõju sihtrühm: Tööinspeksioon

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatustega sätestatakse Tööinspeksioonile kohustus teha järelevalvet paindliku tööaja kokkulepete kasutamise üle. Kuigi muudatusega kaasneb uus tööülesanne ja mõningane

töökoormuse kasv, sarnaneb uus kohustus juba olemasolevate järelevalvekohustustega ning seega olulist mõju Tööinspeksioonile ei kaasne.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuste mõju ulatus Tööinspeksiooni jaoks on väike, kuna uus kohustus on vaid osa tema kohustustest teha riiklikku järelevalvet tööandjate nõuete täitmise üle. Mõju sagedus on regulaarne, sest riiklik järelevalve on Tööinspeksiooni jaoks igapäevane ülesanne.

2. muudatus: iganädalane puhkeaeg sisaldab igapäevast puhkeaga

Muudatusega sätestatakse seaduses sõnaselge põhimõttena seni praktikas kehtinud põhimõte, mille kohaselt sisaldab iganädalane puhkeaeg igapäevast puhkeaga. See tähendab, et töötajad ja ametnikud peavad saama korra seitsmepäevase ajavahemiku jooksul puhkeaga 48 tundi või summeeritud töötaja arvestuse puhul 36 tundi ning selles puhkeajas sisaldub 11 tundi igapäevast puhkeaga.

Sotsiaalne mõju, sealhulgas demograafiline mõju

Mõjutatud sihtrühm: töötajad, ametnikud ja tööandjad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatus mõjutab kõiki töölepingu ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötavaid inimesi ja nende tööandjaid. Statistikaameti andmetel töötas 2024. aasta septembri seisuga töölepingu ja avaliku teenistuse seaduse alusel ligikaudu 622 000 inimest.

Muudatuse kohaselt sätestatakse seaduses sõnaselge üldpõhimõte, mille kohaselt sisaldab iganädalane puhkeaeg igapäevast puhkeaga. Lisanduv põhimõte ei muuda senist praktikat, kuivõrd seni Euroopa Kohtu otsuse tulekuni on TLS-i ja ATS-i puhkeaja tingimusi samal viisil tõlgendatud ning praktikas lähtunud töötajad, ametnikud ja tööandjad põhimõttest, et üks kord nädalas tuleb töötajale ja ametnikule tagada järjestikku minimaalselt 48h või summeeritud töötaja arvestuse puhul 36h järjestikkust puhkeaga. Muudatus toob kaasa suurema õigusselguse nii töötajatele, ametnikele kui ka tööandjatele.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuse eesmärk on sätestada seni kehtinud praktika sõnaselge põhimõttena. See suurendab osapoolte õigusselgust ning on seega positiivse mõjuga. Mõjutatud sihtrühm on suur, kuna sellesse kuuluvad kõik töölepingu ja avaliku teenistuse alusel töötavad inimesed ja nende tööandjad. Mõju sagedus on harv ja ulatus väike, kuna seni kehtiv praktika ei muutu. Ebasoovitavad mõjud puuduvad.

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

Eelnõuga ei kaasne lisatulusid ega -kulusid.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada ega muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Seaduse jõustumiseks ei ole vaja näha ette täiendavat üleminekuaga. Seoses igapäevast ja iganädalast puhkeajaga käsitleva muudatusega sätestatakse seaduses sõnaselgelt praktika, mis on Eestis pikka aega kehtinud. Kuivõrd paindliku tööaja kokkulepete osas sätestatakse pooltele võimalus töötada tööajavahemikuga, mida võib või ei või kasutada, ei ole ka selle muudatuse osas vaja üldisest korrast erinevat üleminekuaga.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [24-0575](#) ning arvamuse avaldamiseks Eesti Töandjate Keskkliidule, Eesti Ametiühingute Keskkliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Advokatuurile, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti Põllumajandus-Tööstuskojale, Eesti Etendusasutuste Liidule, Eesti Kohtunike Ühingule, Tallinna Linnatranspordi AS-ile, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtete Assotsiatsioonile, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Töötukassale, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Näitlejate Liidule, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Turvaettevõtete Liidule, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liidule, TKM Grupile, Eesti Teatriliidule, Eesti HR Seltsile, Eesti Juristide Liidule, Heli Raidvele, Thea Rohtlale ning Merle Eriksonile. Eelnõu kohta avaldasid arvamust ka Eesti Arstide Liit, Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, Eesti Teenindus- ja Kaubandustöötajate Ametiühing, Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühing, Eesti Õdede Liit, Eesti Kiirabi Liit ja Eesti Haiglate Liit. Tagasiside kohta on lisatud seletuskirjale kooskõlastustabel (lisa 1).

Algatab Vabariigi Valitsus 24. märtsil 2025. a.

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik