

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kenneth Tomingas

**TÖÖTUTE SOTSIAALNE KAITSE JA AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE
ÕIGUSLIK REGULEERIMINE**

Magistritöö

Juhendaja:
Prof. *dr iur* Gaabriel Tavits

Tartu 2024

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. AKTIIVSED JA PASSIIVSED TÖÖTURUMEETMED	7
1.1. TÖÖTURUTEENUSED	7
1.2. TÖÖPOLIITIKA MEETMED	9
1.2.1. OSKUSTE ARENDAMINE	9
1.2.2. TÖÖVÕIME JA TÖÖVALMIDUSE TOETAMINE	13
1.2.3. TÖÖLE ASUMISE JA TÖÖL PÜSIMISE TOETAMINE	17
1.3. TÖÖTURUTOETUSED	19
1.4. PÕHISEADUSLIKUD TAGATISED	21
1.4.1. TÖÖTURUMEETMED	21
1.4.2. TÖÖTUTOETUS	28
2. TÖÖTURUMEETMETE ISIKULINE KAITSEALA	33
2.1. TÖÖTUD	33
2.1.1. TÖÖTU MÕISTE NING KOHUSTUSED	33
2.1.2. TÖÖTU MÕISTE VASTAVALT RAHVUSVAHELISTELE NÕUETELE ...	37
2.2. TEISED ISIKUD	40
3. TAKISTUSED AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE KOHALDAMISEL	44
3.1. AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE EEST VASTUTAVAD INSTITUTSIOONID	44
3.2. MEETMED INSTITUTSIOONIDE VAHELISE KOOSTÖÖ EDENDAMISEKS	46
3.3. ÕIGUSSELGUS	49
3.4. OECD SOOVITUSED JA NENDE RAKENDAMINE	52
KOKKUVÕTE	56
SUMMARY	61
LÜHENDID	67
KASUTATUD KOHTULAHENDID	68
KASUTATUD KIRJANDUS	69
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	72

SISSEJUHATUS

Töötamine on inimesele vajalik tegevus, kuna töö kaudu on võimalik tagada endale püsiv sissetulek. Õigus tööle on oluline teiste inimõiguste realiseerimiseks ning moodustab inimväärikuse lahutamatu ja loomuliku osa. Igal inimesel on õigus töötada, mis võimaldab tal elada inimväärselt. Õigus töötada aitab samal ajal kaasa üksikisiku ja tema perekonna ellujäämisele ning, kuivõrd töö on vabalt valitud või aktsepteeritud, tema arengule ja tunnustamisele ühiskonnas.¹ Ilma sissetulekuta ei ole võimalik inimestel osta lihtsaid asju nagu toitu ega riietusesemeid enda perele, või omandada elupaika. Isegi kui mõnel isikul ei ole tarvis töötada nende asjade nimel, siis on võimalik töö käigus tutvuda inimestega kellega jagatakse ühiseid huve. Lisaks sellele on võimalik laiendada enda silmaringi ning sotsialiseeruda välismaailmaga.

Töötamine on suur osa enamus inimeste eludest. Samas ei ole võimalik pakkuda kõigile töökohti, mida nad soovivad. Lisaks on olemas selliseid inimesi, kes ei töötakski, kuid peavad seda tegema sissetuleku nimel. Kuigi enamasti suudavad inimesed endale ise lõpuks sobivad töökohad leida, siis teatud osal rahvastikust on vaja tuge tööturule sisenemisel. Sellises olukorras peab abi pakkuma riik, kes juhib ja abistab neid isikuid töökohtade leidmisel. Selline kohustus tuleneb Eesti Vabariigi Põhiseadusest (edaspidi PS), mille §-s 29 lg 3 on sätestatud, et „Riik korraldab kutseõpet ja abistab tööotsijaid töö leidmisel“.²

Tööotsijate abistamisel töö leidmisel peab riik vastavalt PS § 29 korraldama mitmeid erinevaid programme ja meetmeid. Meetmed on vajalikud, et ühiskonnas oleks tagatud võimalikult paljude inimeste majanduslik aktiivsus, mis aitab ühiskonda edasi viia ning kindlustab üksikisikutele võimaluse eneseteostuseks ja inimväärses elamiseks. Kohustus rakendada erinevaid poliitikaid ja üksikmeetmeid, tagamaks inimeste kõrget majanduslikku aktiivsust, on sätestatud erinevates Euroopa Liidu (edaspidi EL) aluslepingutes ja Eestile siduvates rahvusvahelistes õigusaktides. Näiteks võib tuua Euroopa Liidu aluslepingu (edaspidi EL leping) artikli 3 lõike 3; Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL)

¹ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 168, Tööhõive edendamise ja töötusevastase kaitse preambul (kättesaadav:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312313)

² Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2 - (kättesaadav internetis <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>)

artiklid 120, 121 lg 2, 145 ja 146; Euroopa Sotsiaalharta (edaspidi ESH) artiklid 1, 9, 10 (välja arvatud lõige 5, mis ei ole Eestis ratifitseeritud) ja 15; Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (edaspidi MSKÕP) artikkel 6; Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll (edaspidi PIÕK) artikkel 27 ja Rahvusvahelise tööorganisatsiooni (edaspidi ILO) konventsioon nr 122.

Põhiliseks institutsiooniks, mis peab tagama põhiseaduses sätestatud õiguse, on Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa), mis korraldab suurt osa pakutavatest tööturumeetmetest. Töötukassast on võimalik endale hankida informatsiooni selle kohta, milliseid vabu töökohti on olemas ja kas need on sobivad töötajale. Lisaks sellele on võimalik leida erinevaid programme, mille abil töökohtadega tutvuda. Töötukassa pakub teenuseid, mis ei ole kasulikud ainult töötule vaid ka tööandjale.

Eestis olemasolevad aktiivsed ja passiivsed tööturumeetmed olid 2023nda aastani põhiliselt sätestatud tööturuteenuste ja –toetuste seaduses ning tähtajalises tööhõiveprogrammis (edaspidi THP). Alates 01.01.2024 kehtib tööturumeetmete seadus (edaspidi TöMS), mis asendab siiani kehtinud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS). Tööturumeetmed on igale riigile ülimalt olulise tähtsusega, kuna nende kaudu on võimalik pakkuda töötutele ja töötajatele asjakohaseid teenuseid, toetusi ja hüvitisi tööturule naasmiseks. Tööturumeetmed on üks olulisemaid vahendeid, mida riik saab kasutada töötajate abistamisel töö leidmisega. Lisaks sellele, et inimesed saaks tööle naasta, tuleb passiivsete tööturumeetmete kaudu säilitada töötule ja töötajale minimaalne elatustase, kui neil ei ole võimalik endale tööd leida.

Tuginedes töötukassa informatsioonile oli registreeritud töötute arv 2022. aasta märtsi seisuga 45 733 inimest, 2023. aasta märtsi seisuga 54 230 inimest ning 2024 märtsi seisuga 54 740 inimest. See tähendab, et Eestis oli registreeritud töötuse määr 2022 aasta märtsis 6,8%, 2023 aasta märtsis 7,8% ja 2024 märtsiks on töötuse määr 7,9%.³ Võrdluseks võib tuua 2019. aasta lõpu seisu, mille kohaselt oli Eestis registreeritud töötuse määr 5,3% ehk 34 402 registreeritud töötut.⁴ Tulenevalt statistikast võib öelda, et majandus on jõudnud languse faasi ja töötuse probleem aina süveneb.

³Eesti töötukassa, Statistika ja uuringud, registreeritud töötud – (kättesaadav <https://www.tootukassa.ee/et/statistika-ja-uuringud/peamised-statistilised-naitajad/registreeritud-tootud>)

⁴ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2021-2023“ eelnõu seletuskiri lk 3

Eurostat kogub riikidest informatsiooni tööhõivepoliitika kohta igal aastal. Nendes uurimustes on kulud ja osalejad jaotatud kolme erinevasse kategooriasse:

1) tööturuteenused, mille alla kuuluvad teenused ja tegevused mida, pakuvad töötukassa, teised riigiasutused ning asutused, mis on riiklikult finantseeritud. Tööturuteenuste eesmärk on paremini tööturule integreerida neid inimesi, kes on töötud või otsivad töökohta. Lisaks võivad tööturuteenused olla abiks tööandjatele, kes soovivad endale töötajaid leida;

2) tööpoliitika meetmed jagunevad viite erinevasse gruppi: koolitused, rahalised toetused töökohtade loomise jaoks, puuetega inimestele suunatud meetmed, otsene töökohtade loomine ja ettevõtlusega alustamisele suunatud toetused. Koolituste alla kuuluvad igasugused tööturukoolitused ja eraldi toetused praktikate jaoks. Rahaliste toetuste puhul mõeldakse meetmeid, mis lihtsustavad töötajate ja teiste gruppide palkamist ning aitavad töökohti säilitada nendel inimestel, kes selle peatselt tahtevastaselt võivad kaotada. Puuetega inimestele suunatud meetmete puhul mõeldakse kaitstud töökohtade pakkumist puuetega inimestele või neile suunatud rehabilitatsiooni. Töökohtade loomine ja ettevõtlusega alustamisele suunatud toetused on meetmed, mille kohaselt tekitatakse tööd vajavatele inimestele uusi töökohti või üritatakse aidata kas rahaliselt või muul viisil ettevõtlusega alustada.

3) toetused on rahaline abi neile inimestele, kes ei saa teatud põhjustel töötada, kuid oleks selleks võimelised. Nendeks põhjusteks võivad olla sobiva töö mitte leidmine kui inimene suudab ja tahab töötada, lühendatud tööaja rakendamine või koondamine.⁵

Nende kategooriate puhul kuuluvad esimesed kaks aktiivsete tööturumeetmete hulka ning viimane passiivse tööturumeetme alla.

Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida Eestis kehtivaid tööturumeetmeid ja nende õiguslikku reguleerimist. Töö eesmärk on uurida, milliseid sotsiaalseid tagatise pakutakse töötule ning teistele isikutele, kes soovivad tööd leida. Lisaks tuleb välja selgitada, millised institutsioonid tegelevad tööturu probleemidega ja kas praegune institutsionaalne ülesehitus on põhjendatud arvestades reguleerivate õigusaktide killustatust. Oluline on selgusele jõuda, kas tööturuteenused on mõistetavad ja kättesaadavad töötule ja töötajale. Tööturuteenuste mõistetavuse all peab autor silmas õigusselgust ning kättesaadavuse all on mõeldud tööhõivega tegelevate institutsioonide võimekust jõuda töötule ja tööd otsiva inimeseni.

⁵ Labour market policy statistics, methodology 2018 – lk 13 (kättesaadav https://ec.europa.eu/eurostat/documents/341520/4420002/LMp_Methodology_2018.pdf/992a477d-7e36-4a6e-9fe9-9e14c8ef4fce)

Lisaks eelnevale on oluline võrrelda Eestis kehtivat olukorda tööturul teiste riikidega, mis annab parema ettekujutuse sellest, kas Eesti kehtiv õiguslik reguleerimine on mõistlik ja kuidas oleks võimalik seda parandada. Võrreldavateks riikideks on Island ja Sloveenia, kuna nende riikide puhul on juba OECD raportites tehtud võrdlus Eestis kehtivate tööturumeetmete kohta. Nimetatud riigid on lähiajal olnud väga edukad tööturu korrastamisel ning Sloveenial on Eestiga sarnane aktiivsete tööturumeetmete reguleerimise süsteem. Magistritöös on kasutatud analüütilist ja võrdlevat meetodit.

Tööd iseloomustavamad märksõnad on: TÖÖHÕIVE, TÖÖTINGIMUSED, AMETID ja SOTSIAALPOLIITIKA.

1. AKTIIVSED JA PASSIIVSED TÖÖTURUMEETMED

1.1. TÖÖTURUTEENUSED

Uue TöMSi alusel võetakse õigusaktides kasutusele termin „tööturumeede“, mis hõlmab aktiivseid tööturumeetmeid ehk tööturuteenuseid ja tööturutoetusi, aga ei hõlma passiivseid tööturumeetmeid ehk töötushüvitisi. Vastavalt TöMS eelnõu seletuskirjale võimaldab tööturumeetme termini kasutuselevõtt korrastada tööturuteenuste ja -toetuste süsteemi, sätestades loetelu meetmetest ja nende eesmärkidest seaduse tasandil ning andes võimaluse vastavalt seaduses sätestatud piiridele kehtestada konkreetseid tööturuteenused ja tööturutoetused vastavalt tööturuolukorrale Vabariigi Valitsuse määrusega. Esimesena tekib küsimus, miks on vaja eraldada passiivseid ja aktiivseid tööturumeetmeid viisil, et vaid tööturuteenused- ja toetused kuuluvad tööturumeetmete definitsiooni alla? Terminid tööturumeede kasutamine seaduses võib tekitada segadust töötutele ja teistele isikutele, kes soovivad tutvuda enda õigustega seadusandlust lugedes. Lisaks sellele tekib kohe ka teine küsimus - mille jaoks on vajalik sätestada eraldi loetelu TöMS-is aktiivsetest tööturumeetmetest, mille eesmärgid on veel omakorda eraldi välja toodud? Tekib küsimus, et kellele on see õigusakt mõeldud? Millist kasu saavad õigusaktist üldse töötud ja töötajad? TöMS-i eelnõu seletuskirjas ei ole toodud välja, miks TöMS § 13 ja § 14 alusel on tähtis sätestada eelnevalt tööturumeetmed ja nende eesmärgid TöMS-is, et siis hiljem need samad meetmed või nende eesmärkidele sarnased meetmed THP 2024-2029 määrata seaduse järgi. Viimast lahendust võiks isegi pidada mõistlikuks, kui TöMS ei tekitaks nii piiravat, kuid samas pikka nimekirja pakutavatest tööturumeetmetest.

Eestis eksisteerib mitmeid erinevaid tööturuteenuseid, mis olid kuni 2023 põhiliselt reguleeritud TTTS kolmandas peatükis ja THP-s, kuid on alates 2024 sätestatud TöMS-is ja THP-s. Esimeseks tööturuteenuseks on TöMS § 13 lg 2 p 1 järgi töötajale tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest teavitamine. Selle sätte kohaselt peavad olema töötud teadlikud sellest, milline seis valitseb tööturul ja kuidas on töötutel võimalik kasutada tööturuteenuseid ja saada tööturutoetusi. Antud tööturuteenus on kasulik, kuna muidu ei oleks võimalik töötutel saada nii lihtsat ligipääsu teadmistele selle kohta, mis võimalused neil eksisteerivad enne tööturule sisenemist või pärast töö kaotamist. THP 2024-2029 § 17 kohaselt on tööturuteenuse eesmärk töötutele anda ülevaade sellest, mis toimub tööturul ja lisaks veel aidata neil mõista, kuidas kasutada Eesti seadusandluse alusel pakutavaid tööturuteenuseid- ja toetusi.

Teiseks tööturuteenuseks on vastavalt TöMS § 13 lg 2 p 2 alusel töövahendus, mis hõlmab endas töö ja tööandja leidmiseks vajaliku teabe vahendust isiku ja tööandja vahel. Töövahenduse puhul on tähtis teha vahet sellel, mida peetakse sobivaks tööks enne ja pärast 20 nädala täitumist töötuna arvelevõtmisest arvates. Nimelt võib pidada alates 21 nädala täitumisest töötuna arvelevõtmisest sobivaks tööks ka sellist tööd, mis ei pea vastama enam töötu haridusele, erialale ega varasemale töökogemusele. Lisaks väheneb palganõue ja töötukassa otsib ka neid töökohti, mis on tähtajalised. Vastavalt PS § 11 tohib inimesi õiguse ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega ning PS § 29 lg 1 kohaselt on igal Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kuid seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Teatud situatsioonides on vajalik valikuvabaduse proportsionaalne piiramine PS § 29 lg 1 alusel, et inimesed siiski võtaks mingisuguse töökohta vastu töötukassa pakkumisel. Nimelt on TöMS § 12 lg 1 p 5 alusel vajalik, et töötu võtaks talle pakutud sobiva töö vastu. Kui sobivat tööd vastu ei võeta kolmandat korda, siis teeb töötukassa otsuse isiku töötuna arveloleku lõpetamise kohta. Sellest tulenevalt ei ole isik enam töötuna arvel ning talle ei pakuta tööturumeetmeid. Antud juhul ei paku küll riik tööotsijale abi enam PS § 29 lg 3 kohaselt, kuid selline tegutsemisviis on PS § 29 lg 1 kohaselt lubatud. Töövahendust analüüsid saab välja tuua veel TöMS § 26, mille kohaselt peab ettevõtja täitma teatamiskohustuse majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses (edaspidi MSÜS) sätestatud korras, kui ta soovib tegeleda töövahendusega või renditööjõu vahendusega. See tähendab, et ettevõtjatel on võimalik pakkuda tööturuteenuseid vastavalt Eesti seadusandlusele.

Karjääriteenuse tööturumeede jaguneb kaheks erinevaks tööturuteenuseks, millest esimene on karjäärinõustamine. Teenuse eesmärgiks on vastavalt TöMS § 14 lg 3 nõustada isikut igasugustes küsimustes töö- ja kutsevaliku kohta ning aidata neid töö saamisel ja karjääri kujundamisel. Vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 4 p 1 ja 2 kuuluvad karjääriteenuse alla karjääriinfo vahendamine ja karjäärinõustamine. Siinkohal tuleb tähele panna, et karjäärinõustamine on suunatud ka nendele isikutele, kes on töö- või teenistussuhte lõpetamise kohta teate saanud. Antud teenus on oluline tööotsijatele, kuna nõustaja ülesanne on anda tööotsijale võimalikult hea ülevaade selle kohta, mida ta edaspidi tegema peaks. Karjäärinõustaja ei pruugi kohe suunata isikut uuele töökohale, vaid võib neile pakkuda uut haridusteed või koolitusi, et tööotsija saaks leida endale võimalikult sobiva uue töökohta.

Teine tööturuteenus, mis kuulub karjääriteenuse tööturumeetme alla on töökeskne nõustamine, mille eesmärgiks on vastavalt TöMS § 14 lg 4 toetada isiku tööotsinguid ja -valikuid, tööle saamist või tööga kohanemist ja tööl püsimist. Oluline mõiste on siinkohal „töökeskne nõustamine“. Nimelt peavad inimesed ise ka pingutama, et töökeskse nõustamisega seotud eesmärgid saavutada. Selle nimel koostatakse TöMS § 7 sätestatud tegevuskava, mille järgi isik peab tegutsema, et tööd leida, tööle asuda või tööd jätkata. Vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 5 p 1 ja 2 hõlmab töökeskne nõustamine endas töökeskset nõustamist ja tööklubi.

Kuni 2023 pidid töötud vastavalt TTTS § 10 lg 1 koostama endale individuaalse tööotsimiskava, mis pidi kujundama töötule kõige mõistlikuma teekonna tööle naasmiseks. TöMS § 7 kohaselt on nüüd termin „individuaalne tööotsimiskava“ asendatud terminiga „tegevuskava“. Tegevuskava pannakse kokku töötuga ja töötukassa koostöös, kuid seda peab tegema hiljemalt 30 päeva jooksul töötuna arvesse võtmisest vastavalt TöMS § 7 lg 2. Tegevuskava koostamisel küsitakse töötult mitmeid erinevaid tööalaseid küsimusi, mis aitavad töötukassa töötajal panna kokku kõige sobivam kava uue töökoha leidmiseks. Lisaks vaadatakse kui suur võimalus on töötajal ise töökoht leida arvestades tegevuskavas sätestatud.

Kuni 2009 kehtis määrus nimega „Individuaalse tööotsimiskava vorm“.⁶ Selle vormi pidi töötuga ise täitma ja edastama Tööturuametile, kuid antud juhul oli alles tegemist esimese osaga individuaalsest tööotsimiskavast. Teine osa koostati 18 nädala jooksul töötuna arvelevõtmisest alates, mis tähendab, et tegemist oli eeldatavalt pikema protsessiga, kui praeguses olukorras. Sellest võib järeldada, et tegevuskava koostamine töötukassa ja töötuga koostöös on kiirem ja töötule kasulikum protsess.

1.2. TÖÖPOLIITIKA MEETMED

1.2.1. OSKUSTE ARENDAMINE

Tööpoliitika meetmed on üldiselt sätestatud TöMS-is ja konkretiseeritud THP 2024-2029. Esimeseks tööpoliitika meetmeks võib pidada oskuste arendamise aktiivset tööturumeedet. Esimeseks tööturuteenuseks oskuste arendamise all võib pidada tööturukoolitust. Vastavalt

⁶ Individuaalse tööotsimiskava vorm - RTL 2005, 119, 1868 (kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/966769>)

THP 2024-2029 § 7 lg 6 p 1 on tööturukoolitus teenus, mis kuulub oskuste arendamise tööturumeetme alla. Tööturukoolitus on vastavalt THP 2024-2029 § 23 lg 2 „...täienduskoolitus täiskasvanute koolituse seaduse tähenduses, mida võib korraldada täienduskoolitusasutuse pidaja. Tööturukoolituse õppekavas peab olema ette nähtud õpiväljundite saavutatuse hindamine vastavalt täienduskoolituse standardile.“. Tööturukoolitusi tellib töötukassa halduslepingu alusel täienduskoolituseasutuse pidajalt täiskasvanute koolituse seaduse tähenduses. Tööturukoolitused on tähtsad töötutele, kuna see annab neile võimaluse arendada või omandada oskusi, mida neil muudes tingimustes poleks võimalik. Tööturukoolitused kestavad vastavalt THP 2024-2029 § 23 lg 3 kuni 12 kuud. Töötukassa poolt korraldatud koolitused ei ole kindlasti lihtsakoelised, kuna koolituste korraldajatele on sätestatud kohustused, mida nad peavad järgima.

Tööturukoolitust saab inimesele pakkuda pärast seda, kui ta on tööle naasnud või pensionile läinud THP 2024-2029 § 11 lg 1 p 2 ja lg 2 p 1 alusel. Lisaks sellele võib THP 2024-2029 § 11 lg 4 p 2 ja 1 alusel muule isikule teenuseid edasi pakkuda. Samasugused õigused on tagatud isikule, kes kannab karistust avavanglas (edaspidi *kinnipeetav*), kui nad vabanevad kinnipidamisasutusest või nende töötusajana arveloleku aeg saab läbi. Ebaselgeks muudab antud olukorra see, et tööturukoolitustel osalemist võimaldatakse ka koolituskaardi alusel THP 2024-2029 § 23 lg 5 kohaselt. Koolituskaardi alusel saab inimene valida töölesaamiseks vajalikke koolitusi, mida on võimalik valida töötukassa kvalifitseeritud koolitajate nimekirjast. Siinkohal võib aga üksikisiku üsna ebaselgeks jääda asjaolu, mille alusel talle tööturukoolitusi pakutakse.

Praegusel juhul on võimalik vastavalt THP 2024-2029 § 23 lg 4 valida, kas töötukassa hangib vajaliku koolituse või rahastab koolitustel osalemist koolituskaardi kaudu. Koolituskaardiga saab osaleda vaid kvalifitseeritud täienduskoolitusasutuste pidajate pakutavates koolitustes. Töötukassa valib üldjuhul vaid koolitusi, mille järele on pidev vajadus või kui koolituskaardiga seonduvatel koolitustel on kvaliteediprobleemid.⁷ Koolituskaardiga saab kasutada vaid neid koolitusi, mida korraldavad töötukassa koolituskaardi koostööpartnerid. Uus tingimus on kehtestatud THP 2024-2029 § 23 lg 10 alusel, mille kohaselt võimaldatakse töötajale, kes töötab töölepingu või teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või on avalikus teenistuses tööturukoolitusele kandideerimist. Nimelt on võimalik võtta sellistel töötajatel THP 2024-2029 § 23 lg 10 alusel tööturukoolitustest koolituskaardi alusel osa juhul, kui isikul on töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud taotlemisele eelneva 36 kuu

⁷ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri - lk 17

jooksul. Tööturukoolituse puhul kasutati sama tingimust THP 2017-2020, kuid kuna alates 2020 toetati teenust Euroopa Sotsiaalfondi (edaspidi ESF) vahenditest, siis nimetatud tingimus kaotati. Selline piirang on aga mõnes mõttes küsitav, kuna töötajal, kellel on vähem kui 12 kuu töötuskindlustusstaazi viimase 36 kuu jooksul vajab palju enam abi tööturule naasmisel. Lühem aeg tööturul peaks näitama, et isikul on vähe kogemusi. Magistritöö autori arvates ei tohiks sellist tingimust sätestada, kuna see on vastuolus sätte eesmärgiga, mis on seletuskirja kohaselt: „...ennetada töötust ja pakkuda töötajatele, kellel on oht kaotada töö oskuste puudumise, tööturu vajadustele mittevastavuse või tervises seisundi tõttu, võimalust omandada tööl püsimiseks vajalikud oskused.“. Töötajatel, kellel on üle 12 kuu töötuskindlustusstaazi viimase 36 kuu jooksul võivad samuti töö kaotada ning tööturukoolitusi vajada, kuid antud juhul peab magistritöö autor palju olulisemaks seda, et toetatakse vähema kogemusega töötajaid. Samas on muudatus tehtud sellest tulenevalt, et muidu ei oleks ilmselt võimalik taolisi tööturukoolitusi rahaliselt võimaldada. Vastavalt THP 2024-2029 § 23 lg 10 ei kohaldata vähemalt 12 kuulise töötuskindlustusstaazi nõuet viimase 36 kuu jooksul kinnipeetavale ja koondamisteatega töötajale.

Teiseks oskuste arendamise tööturuteenuseks võib pidada tasemeõppes osalemise toetust THP 2024-2029 § 7 lg 6 p 2 alusel. Toetus on mõeldud töötule ja töötajale, kes soovivad omandada kutseharidust või rakenduskõrgharidust. Nimelt on palju töötuid, kellel puudub või on aegunud eri- või kutsealane haridus ning sellest tulenevalt ei vasta nende oskused tööturu vajadustele. Sellest tulenevalt makstakse tasemeõppes osalemise toetust töötutele ning 16-aastastele kuni vanaduspensioniealistele töötajatele, kellel puudub eri- või kutsealane haridus, kelle eri- või kutsealase hariduse omandamisest on möödunud 15 aastat või kes ei saa tervises seisundi tõttu senist tööd jätkata. Tasemeõppes osalemist võib sarnaseks pidada tööturukoolitusega, kuna ESF toetust enam ei ole ja seetõttu on töötajate puhul taastatud vähemalt 12 kuu töötuskindlustusstaazi nõue viimase 36 kuu jooksul. Tasemeõppes osalemise puhul on THP 2024-2029 § 24 lg 4 alusel kinnipeetaval töötajal võimalik vältida 12 kuu töötuskindlustusstaazi nõuet viimase 36 kuu jooksul. Tulenevalt kinnipidamisasutuses olemisest ei pruugi kinnipeetaval töötajal isegi võimalust olla 12 kuu töötuskindlustusstaazi omandamise jaoks viimase 36 kuu jooksul enne taotluse esitamist.

Kolmas oskuste arendamise tööturuteenuseks on kvalifikatsiooni saamise toetamise teenus vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 6 p 3. Tulenevalt THP 2024-2029 § 25 lg 1 on kvalifikatsiooni saamise toetamise eesmärk selleks, et toetada inimest oskuste või kvalifikatsiooni tõendamisel. Kvalifikatsiooni omamine on Eestis vajalik paljude ametite

puhul ning sellest tulenevalt on tegemist väga kasuliku meetmega.⁸ Kui vaadata kõiki ameteid, mis vajavad mingisugust kvalifikatsiooni, siis tihtipeale võivadki just inimestele takistuseks saada kvalifikatsiooni puudumine tööle kandideerimisel.

Neljandaks oskuste arendamise tööturuteenuseks on koolitustoetus vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 6 p 4. Koolitustoetus on tööandjatele makstav toetus töötajate teadmiste ja oskuste arendamiseks, mis on täpsemalt sätestatud THP 2024-2029 § 26. Toetust makstakse vaid siis kui tööandja soovib töötajat koolitada ning üheks tingimuseks on, et töötajale pakutakse lepingut, mis on tähtajatu või kehtib pärast taotluse esitamist vähemalt 6 kuud. THP 2024-2029 § 26 lg 16 kohaselt koolitustoetust ei määrata, kui:

- tööandjal või koolitajal on kehtiv likvideerimishoiatus või tema suhtes on algatatud likvideerimismenetlus või pankrotimenetlus;
- tööandja või koolitaja on oluliselt rikkunud töötukassaga sõlmitud halduslepingut või hankelepingut või töötukassa kehtestatud koolituskaardi koostööpõhimõtteid;
- tööandjal on äriregistrile esitamata majandusaasta aruanne, mille esitamise tähtaeg on saabunud või
- tööandjal on maksuvõlg, mis kokku on 100 eurot või suurem ja on ajatamata.

Magistritöö autori arvates on märkimisväärne, et koolitustoetust ei määrata, kui tööandjal on äriregistrile esitamata majandusaasta aruanne või tööandjal on maksuvõlg. Nimelt on võimalik taotleda koolitustoetust ka uutel ettevõtetel, kellel puudub kohustus maksta töötuskindlustuse makset vähemalt 24 kuul taotluse esitamisele eelneva 36 kuu jooksul. Kuigi THP 2024-2029 § 26 lg 5 alusel peab tööandja värbamise korras esmalt otsima töötukassa vahendusel sobivaid töötajaid, siis juhul kui töötukassa vahendusel pole võimalik sobivat töötajat leida, võib tööandja sobiva isiku muul viisil leida ja tema puhul koolitustoetust taotleda. Lisaks sellele on võimalik uutel ettevõtetel vastavalt THP 2024-2029 § 26 lg 12 p 2 saada töötukassaga eelneval kokkuleppel kuni 100% kuid mitte rohkem kui 2500 eurot töötaja kohta kui tööandja võtab tööle töötuna arvel oleva isiku. See tähendab, et tööandjal on rohkem motivatsiooni asutada uus ettevõtte koolitustoetuse saamise eesmärgil, kui tegeleda vana ettevõtte edendamisega. Kuigi on selgitatud, et tahetakse tagada toetuse maksmine vaid tegutsevatele ettevõtetele, siis kuidas on võimalik garanteerida uue ettevõtte puhul õnnestumist. Kindlasti ei tohiks tööandjal olla õigust oma majandusaasta aruannet mitte esitada ja maksuvõlga ei tohiks ka tekkida, kuid need kaks olukorda ei peaks tööturumeetme kasutamise keelama. Antud juhul ei näe magistritöö autor põhjust, miks tööandjale ei ole

⁸ Eestis reguleeritud kutsed nähtavad sellel leheküljel: <https://harno.ee/arenguvoimalused-ja-kvalifikatsioonid/valisriigi-kvalifikatsioonide-tunnustamine/kutsealane#reguleeritud-kutsed>

koolitustoetuse maksmine võimalik majandusaasta aruande mitte esitamisel ja maksuvõla eksisteerimisel.

Viiendaks oskuste arendamise tööturumeetmeks võib pidada tööpraktikat THP 2024-2029 §7 lg 6 p 5 alusel, mille eesmärk on tulenevalt sama määruse § 27 lg 1 pakkuda võimalust inimestele täiendada enda vajalikke teadmisi ja oskusi tulevaseks tööeluks. Tööpraktika korraldamine on sarnane tööturukoolitustele, kuna mõlema puhul sõlmib töötukassa tööandjaga halduslepingu teenuse osutamiseks. Lisaks on töötukassal õigus kontrollida antud praktika taset. Tähtsamateks erinevusteks võib pidada seda, et maksimaalne kestus on praktikal vaid 2 või 4 kuud tulenevalt vajadusest ja üks juhendaja võib olla 4 inimese juhendaja või tugiisik. Kuni 2008 võis juhendajal olla nii palju praktikante kui ta soovis. Nimetatud võimalust muudeti, kuna liiga paljude praktikantide puhul ei suuda juhendaja tööülesannete täitmisele pühendada maksimaalset tähelepanu. Sellest tulenevalt praktikantide kogemus oleks halvem.

Viimase oskuse arendamise tööturumeetmena on sätestatud THP 2024-2029 § 7 lg 6 p 6 selline tööturuteenus nagu arengutreening. Arengutreeningu eesmärk on vastavalt THP 2024-2029 § 28 lg 1 inimest toetada ametialasel arengul ja muutustega toimetulekul. Antud tööturuteenus on THP 2024-2029 § 28 lg 3 kohaselt mõeldud nendele inimestele, kes on varem töötanud ettevõtte või asutuse juhina. Tegelikult on arengutreening üsna sarnane tööturukoolitusele ning töötud võivad ise valida, kas nad soovivad valida ühe või teise meetme. Nimelt on mõlema puhul maksimaalne kestus 12 kuud ning arengutreeningu puhul saab valida inimene sobivaid teenuseosutajaid töötukassa kvalifitseeritud teenuseosutajate seast. Selget erisust nende kahe meetme vahel esile tuua ei ole võimalik.

1.2.2. TÖÖVÕIME JA TÖÖVALMIDUSE TOETAMINE

Vastavalt TöMS § 13 lg 2 p 7 on aktiivseks tööturumeetmeks töövalmiduse toetamine, mille eesmärgiks on vastavalt sama õigusakti § 14 lg 7 „...valmistada isik ette tööotsinguteks ja tööeluks, toetada tööharjumust ning nõustada, kuidas tööle saamise ja töötamise takistused kõrvaldada.“. Esimeseks töövalmiduse toetamise tööturuteenuseks võib THP 2024-2029 § 7 lg 8 p 1 alusel pidada tööharjutust. Tööharjutus, mille eesmärgiks on vastavalt THP 2024-2029 § 31 lg 1 suurendada isiku töövalmidust ja valmistada teda ette tööturule sisenemiseks, on olemuselt sarnane tööpraktika tööturuteenusele. Nimelt võib mõlema sätte eesmäärke üsna

sarnaseks pidada arvestades, et tööpraktika eesmärk on arendada inimese töötamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Töötamiseks vajalike teadmiste ja oskuste arendamine on sisuliselt sama, mis isiku töövalmiduse suurendamine ja ettevalmistamine tööturule sisenemiseks. Üheks suureks erinevuseks on siiski asjaolu, et tööpraktika puhul läheb inimene töökogemuse saamiseks töökohale, kus juhendajaks on tööandja. Tööhärgutus on oma iseloomult erinev tööpraktikast, kuna osalejad ei pruugi üldse kuskile ettevõttesse minna ja härgutus võib koosneda rühmatöödest.

Töövalmiduse toetamise tööturumeetmete hulka kuuluvad veel THP 2024-2029 § 7 lg 8 p 2 alusel nõustamisteenused. Nõustamisteenuste eesmärk on vastavalt THP 2024-2029 § 32 lg 1 „...kõrvaldada inimese töölesaamise takistus ning toetada teda töö otsimisel, tööturuteenustel osalemisel ja töölesaamisel.“. Tööturuteenust pakutakse inimestele, kellel on psühholoogilised raskused töölesaamisel ning töötukassal on võimalik pakkuda abi nende probleemidega tegelemiseks. Lisaks on veel THP 2024-2029 § 7 lg 8 p 3 sätestatud kogemusnõustamise tööturuteenus, mille eesmärk on vastavalt sama määruse § 33 lg 1 „...parandada tervisest tuleneva takistusega inimese toimetulekut ning suurendada tema valmisolekut, motivatsiooni ja enesekindlust töötamiseks ja tööeluks.“. Kui nõustamisteenuse eesmärk on aidata psühholoogiliste probleemidega, siis kogemusnõustamine on vastavalt THP 2024-2029 § 33 lg 2 mõeldud tervisest tuleneva takistusega inimestele. Kui kogemusnõustajal peab olema mingisugune tervisepiirang, siis teenuse saaja peab vastama tervisest tuleneva kahju määratlusele THP 2024-2029 § 6 lg 7 tähenduses.⁹ See tähendab, et kogemusnõustamise teenuse pakkujal ei pea olema tuvastatud töövõime vähenemine, määratud puuet ega tunnustatud püsivalt töövõimetuks.

Viimane töövalmiduse toetamise tööturumeede hõlmab endast THP 2024-2029 § 7 lg 8 p 4 alusel individuaalseid lahendusi, mille eesmärk on vastavalt sama määruse § 34 lg 1 „...parandada inimese võimalusi osaleda tööturuteenusel, asuda tööle või jätkata töötamist ning toetada tööandjat tervisest tuleneva takistusega töötaja oskuste arendamisel.“. Tegemist on tööturuteenusega, mis integreeris üheks teenuseks individuaalse töölerakendamise ja individuaalsed lahendused.¹⁰ Antud juhul on tegemist teenusega, mida kasutatakse juhul kui teiste tööturumeetmete puhul abi ei ole. Sellisteks olukordadeks on näiteks lisakulud seoses transpordi või tervisega.

⁹ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri – lk 36-37

¹⁰ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri – lk 37

Järgmine tööturumeede on vastavalt TöMS § 13 lg 2 p 8 töövõime toetamine, mille eesmärgiks on sama õigusakti § 14 lg 8 kohaselt „...valmistada isik ette töotsinguteks ja tööeluks, toetada tööharjumust ning nõustada, kuidas tööle saamise ja töötamise takistused kõrvaldada.“. Tegemist on tööturumeetmetega, mida pakutakse THP 2024-2029 § 6 lg 7 alusel määratletud tervisest tuleneva takistusega inimestele. Esimeseks töövõime toetamise tööturumeetmeks võib pidada THP 2024-2029 § 7 lg 9 p 1 alusel tööruumide ja -vahendite kohandamist. Antud juhul on tegemist sättega, mille eesmärgiks on tööruumide ja -vahendite kohandamine, et muuta töökoht või -vahend tervisest tuleneva takistusega isikule ligipääsetavaks ja kasutatavaks. Töötukassa ei lähe ise kellegi tööruume korda tegema, vaid sõlmitakse haldusleping tööandjaga, et oleks võimalik tööruumid ja -vahendid tervisest tuleneva takistusega inimesele ligipääsetavaks muuta. Alles pärast seda kui tervisest tuleneva takistusega inimene on tööle võetud tagastatakse 50 kuni 100 protsenti töökoha ja -vahendi kohandamise maksumusest, lähtuvalt sellest kui mõistlikult on takistused kõrvaldatud.

Töölase abivahendi kasutada andmine on vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 9 p 2 alusel järgmine töövõime toetamise tööturumeede. Vastavalt THP 2024-2029 § 36 lg 1 on teenuse eesmärgiks võimaldada tervisest tuleneva takistusega inimesel tööle asuda või seal püsida. Nimelt on võimalik saada tervisest tuleneva takistusega isikul või tema tööandjal töötukassalt halduslepingu alusel töötamiseks vajalik abivahend. Selline abivahend antakse isikule siis, kui tal seda ainuüksi tööülesannete täitmiseks vaja on kolmeks aastaks. Halduslepingut võib pikendada kolme aasta võrra juhul kui tervisest tuleneva takistusega isik jätkab samas töökohas töötamist pärast halduslepingu lõppu ning vajab jätkuvalt tööalast abivahendit. Kui tööalaseks kasutuseks antud abivahendit oma erilisuse või tehnilise seisundi tõttu ei ole võimalik teisele isikul tasuta kasutamiseks anda, siis võib selle võõrandada isikule, kes abivahendit kasutas, pärast halduslepingu lõppu.

Lisaks neile kahele tööturumeetmele on vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 9 p 3 järgmiseks töövõime toetamise tööturumeetmeks tugiisikuga töötamine. Selline tööturumeede on kasulik tervisest tuleneva takistusega inimestele, kellel on vaja tugiisiku abi, et enda töökohustusi täita. Tervisest tuleneva takistusega inimesele teenuse pakkumiseks peab tal olema tugiisiku abi vaja vähemalt 50% ulatuses oma igapäevastes tegevustes. Töötukassa saab sõlmida antud lepingu nii tugiisiku enda või füüsilisest isikust ettevõtjaga, kes tagab tervisest tuleneva takistusega töötule tugiisikuga töötamise teenuse osutamise. Tugiisikuga töötamise teenust võib tervisest tuleneva takistusega töötule osutada aasta aega alates töösuhte algusest. Kuni 2019 aasta septembrini oli võimalik THP 2017-2020 § 7 lg 2 punkt 2 kohaselt pakkuda

tugiisikuga töötamise teenust pikaajalisele või sotsiaalsete erivajadustega või sõltuvusprobleemidega töötule.¹¹ Selline soodsamatel tingimustel tööturuteenus kaotati, kuna vajadus selle järele oli väike ning töötud kellele oli teenus suunatud said rohkem kasu töövalmidust suurendavatest teenustest ning töötukassa pakutavast jätkutugist.¹²

Vastavalt THP 2024-20249 § 7 lg 9 p 4 on järgmine töövõime toetamise tööturumeede tööalane rehabilitatsioon. Tööalase rehabilitatsiooni eesmärk on THP § 38 lg 1 kohaselt tervisest tuleneva takistusega inimese tööeluks ettevalmistamine ja tööle asumise või töö jätkamise toetamine. Selline rehabilitatsioon saab toimuda ainult juhul, kui isikul on tarvis saada abi sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 57 mõistes.¹³ Isik peab valima endale sobiva rehabilitatsiooniteenuse ja –programmi sellise pakkuja poolt, kes vastab SHS § 147 lg 1 sätestatud nõuetele. Erinevalt teistest sätetest ei sõlmita siin lepingut, vaid töötukassa maksab otse rehabilitatsiooniteenuse osutajale. Riigikogu poolt oli kuni 2022 sätestatud riigieelarves tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutamise ülemmäär ühe inimese kohta 1800 eurot koos käibemaksuga aastas. Antud ülemmäär on vastavalt 2023. aasta riigieelarve seadusele ja THP 2024-2029 § 38 lg 7 tõstetud 2500 eurole koos käibemaksuga aastas.¹⁴

Töövõime toetamise tööturumeede hõlmab endas THP 2024-2029 § 9 lg 5 alusel toetatud töölerakendamist, mille eesmärgiks on sama määruse § 39 lg 1 kohaselt „... suurendada tervisest tuleneva takistusega inimese valmisolekut siseneda avatud tööturule, toetada teda töö leidmisel ja töö hoidmisel.“. Üheks ootuseks antud sätte juures on, et tervisest tuleneva takistusega inimese abivajadus aja jooksul väheneb. Tähtis on mainida, et antud tööturuteenust ei pakuta isikule, kellel on tuvastatud puuduv töövõime. Viimaseks tööturuteenuseks töövõime toetamise tööturumeetme all on vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 9 p 6 tööandjate teavitamine ja nõustamine. Antud tööturuteenuse eesmärgiks on vastavalt THP 2024-2029 § 40 lg 1 suurendada tööandjate teadlikkust tervisest tuleneva takistusega või muude terviseprobleemidega inimeste töötamise toetamise võimalustest, sealhulgas tööle aitamise ja tööl püsimise toetamise võimalustest. Tööandjate teavitamine ja nõustamine on ülimalt kasulik, kuna Eestis ei pea tööandjale enda tervisega seotuid andmeid avaldama ja

¹¹Tööhõiveprogramm 2017-2020 - RT I, 04.05.2018, 13 (kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/104052018013>)

¹²Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2016. a määruse nr 130 „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ muutmise seletuskiri – lk 6 (kättesaadav <http://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/1017015a-507a-4159-bd93-7ee9c6a9f749?activity=1#QXQtwelc>)

¹³Sotsiaalhoolekande seadus - RT I, 14.12.2023, 3 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114122023003>)

¹⁴2023. aasta riigieelarve seadus - RT I, 08.12.2023, 6 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108122023006>)

tööturuteenus annab võimaluse tööandjale rohkem kogemusi saada tervisest tuleneva takistusega või muude terviseprobleemidega inimeste kohta.

1.2.3. TÖÖLE ASUMISE JA TÖÖL PÜSIMISE TOETAMINE

Vastavalt TöMS § 13 lg 2 p 9 on aktiivseks tööturumeetmeks tööle asumise ja tööl püsimise toetamine, mille eesmärk on sama õigusakti § 14 lg 9 kohaselt hüvitada isikule tööle asumisega või tööl püsimisega seotud kulud. Vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 10 p 1 on palgatoetus esimene tööle asumise ja tööl püsimise tööturumeede, mille eesmärgiks on sama määruse § 41 lg 1 kohaselt tööandja otsuse toetamine väiksema konkurentsivõimega või ebasoodsas olukorras inimese tööle rakendamiseks. Palgatoetus erineb eelmistest meetmetest, kuna antud juhul ei koolitata enam inimesi, vaid makstakse konkreetselt tööandjale mingi osa palgast kinni, et isik töötada saaks. Antud tööturumeede on mõeldud vähese tööturu kogemuse ja nõrgemas olukorras inimestele ning sellest tulenevalt saavad füüsilised isikud, eraõiguslikud juriidilised isikud ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutused palgatoetust taotleda ainult selliste töötute eest, kes on:

- olnud töötuna arvel järjest vähemalt 12 kuud;
- 16–24-aastane ja olnud töötuna arvel järjest vähemalt kuus kuud;
- olnud töötuna arvel 15 kuu jooksul vähemalt 12 kuud ja kelle töötuna arvelolek on vahepeal lõpetatud käesoleva seaduse § 6 lõike 5 punktides 3–3² või 7 sätestatud asjaoludel;
- töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vanglast vabanenud;
- tervisest tuleneva takistusega ja olnud järjest töötuna tööl vähemalt kuus kuud.

Palgatoetuse suurus ühes kalendrikuus on 50% töötaja kogu palgakulust, kuid mitte rohkem kui 50% halduslepingus sätestatud töötaja ühe kuu eeldatav töötasu ega suurem kui Eestis kehtestatud töötasu alammäär töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 29 lg 5 alusel. Lisaks on toetuste saamise pikkused väga konkreetselt määratletud THP 2024-2029 § 41 lg 9 ja 10 alusel. Pikaajalise töötu, noore ja vanglast vabanenu puhul on tähtajatu töölepingu sõlmimisel maksimaalne toetuse saamise periood kuus kuud. Sihtrühma erivajadusi arvestades makstakse tervisest tuleneva takistusega isikute puhul palgatoetust tööl püsimise eesmärgil pikemal perioodil ehk maksimaalselt 12 kuud. Tähtajalise töölepingu sõlmimisel makstakse palgatoetust poole tähtaja eest. Palgatoetust makstakse halduslepingu perioodi jooksul, kui

tööandja on deklareerinud töötaja töötasu, ning hüvitatavat perioodi valida ei saa.¹⁵ Palgatoetuse määramise kompleksusest on näha, et palgatoetust pigem ei soovita rakendada töötukassa poolt ja neid meetmeid kasutatakse harvemini.

Vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 10 p 2 makstakse lisaks palgatoetusele, tööle asumise ja tööl püsimise tööturumeetme raames, alaealise töötamise toetamist. Alaealise töötamise toetamise eesmärk on THP 2024-2029 § 42 lg 1 kohaselt pakkuda alaealistele töökohad, kus neil on võimalik saada tööharjumusi ja –kogemusi. Antud toetus on erinev palgatoetusest, kuna seda pakutakse vaid 13-16 aastase alaealise tööle võtmisel ning toetust makstakse tagasiulatuvalt. Alaealise töötamise toetust makstakse vaid juhul kui 13-16-aastane alaealine sai eelneval aastal brutotöötasudena kätte vähemalt 1000 eurot. Vastavalt THP 2024-2029 § 42 lg 7 ei maksta alaealise töötamise toetust, kui tööandjale on sama töötaja eest juba saanud palgatoetust sama määruse § 41 alusel.

Viimaseks tööle asumise ja tööl püsimise toetamise tööturumeetmeks vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 10 p 3 on rahvusvahelise kaitse saaja töötamise toetamine, mille eesmärgiks on sama määruse § 43 lg 1 kohaselt „... suurendada rahvusvahelise kaitse saaja tööhõives osalemist, aidata kaasa tema iseseisvale toimetulekule ja kohanemisele ning lõimumisele Eesti ühiskonda.“. Rahvusvahelise kaitse saaja on vastavalt THP 2024-2029 § 6 lg 6 „inimene, kes on Eestis rahvusvahelise kaitse, sealhulgas ajutise või täiendava kaitse saaja või Eestis rahvusvahelise kaitse taotleja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses.“. Rahvusvahelise kaitsja saajate töötamise toetamise puhul makstakse tööandjale tööalase mentorluse tasu, hüvitatakse rahvusvahelise kaitsja saaja kvalifikatsiooni saamise kulu ning tasutakse kõik tõlkekulud seoses töötamise või tööle asumisega. Samas on sätestatud THP 2024-2029 § 43 lg 3 kohaselt, et tasu makstakse ja kulud hüvitatakse tööandjale vaid juhul kui inimese esmakordsest Eesti elamisloa saamisest rahvusvahelise kaitse saajana või ajutise kaitse saajana või Eestis töötamist lubava rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse saamisest ei ole möödunud üle viie aasta. See tähendab, et rahvusvahelise kaitse saajatel on sätestatud ajaline piirang, millal tööandjatel on võimalik saada toetust rahvusvahelise kaitse saajate palkamisest.

Olulisel kohal on TöMS § 13 lg 2 p 7 sätestatud ettevõtluse toetamisega seonduvad tööturuteenused ja -toetused. Antud tööturumeetme eesmärk on vastavalt TöMS § 14 lg 6: „...toetada isiku alustamist ettevõtlusega ja tagada selle tegevuse jätkusuutlikkus.“. Esimene

¹⁵ Vabariigi Valitsuse määruse „Töehõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri – lk 46

ettevõtluse toetamise tööturumeede on THP 2024-2029 § 7 lg 7 p 1 alusel ettevõtluse alustamise toetus. Vastavalt THP 2024-2029 § 29 lg 1 on ettevõtte alustamise toetuse eesmärk luua inimesele majandusliku aktiivsuse tõttu tasustatud töökoht. Ettevõtluse alustamise toetuse ülemmäär on 6000 eurot ja toetust võivad taotleda vähemalt 18-aastased isikud, kes on läbinud ettevõtluskoolituse või omavad eelnevat majandusalast kõrgharidust või ettevõtluskogemust. Millised tingimused on THP 2024-2029 alusel sätestatud, et pidada isikut majandusalast kõrgharidust omavaks või ettevõtluskogemust omavaks? Ettevõtluse alustamise toetust on võimalik taotleda ka varasemate õpingute arvestamisega, kuid eriala ei pea ilmtingimata olema majandusalane, kui läbitud ainete sisu ja maht vastab töötukassa nõuetele.¹⁶ Eraldi on märgitud, et ettevõtluskogemuseks peetakse vähemalt aastast tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana või äriühingu juhatuse liikmena.¹⁷

Vastavalt THP 2024-2029 § 7 lg 7 p 2 on teine ettevõtluse toetamise tööturumeede ettevõtluse järelteenused. Ettevõtluse järelteenuste eesmärk on vastavalt THP 2024-2029 § 30 lg 1 toetada inimeste äriplaani elluviimist, kes on eelnevalt saanud ettevõtluse alustamise toetust. Siinkohal on kõige huvitavam asjaolu, et vastavalt THP 2024-2029 § 30 lg 6 ei hüvitata toetuse saajale kulusid, kui toetuse saaja on ise märgitud teenuse osutajaks. Antud sätte juures ei ole toodud välja asjaolu, et teenuse osutajaks ei tohi olla tulumaksuseaduse § 8 lõikes 1 välja toodud seotud isik, mis on piiranguks ettevõtluse alustamise toetuse puhul. Seletuskirjas pole selgitust selle kohta, miks antud juhul seotud isikutega teenuse pakkumiseks võib tehinguid teha.

1.3. TÖÖTURUTOETUSED

TöMS § 13 lg 2 p 10 alusel on tööturumeetmeks tööturuteenusel osalemise toetamine, mille eesmärgiks on sama õigusakti § 14 lg 10 alusel isikutele teenusel osalemisega seotud kulud. Vastavalt THP 2024-2029 § 8 lg 1 jaguneb tööturuteenusel osalemise toetamine tööturutoetusteks, milleks esimene on sama määruse § 8 lg 2 p 1 alusel stipendium. Stipendiumi eesmärk on THP 2024-2029 § 44 lg 1 kohaselt inimeste toetamine tööturuteenusel osalemisel. Stipendiumi puhul on THP 2024-2029 § 44 lg 2 natuke segadust tekitav, kuna vastavalt sätestatule „Kui teenusel osalemine algab ühel päeval ja lõpeb järgmisel päeval ning kestab katkematult üle südaöö, makstakse stipendiumi ühe päeva eest.“.

¹⁶ <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/ettevotlusega-alustamine/evat-taotlemine>

¹⁷ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri – lk 30

Määruse seletuskirjas on küll välja toodud, et eelnevalt tekkisid kiirabitehnikuga õppe käigus või tööpraktika käigus 24-tunnised vahetused, kus tegelikult ollakse kiirabijaamas valves ja käiakse väljakutsetel. Lisaks on välja toodud, et enamasti on ikka need vahetused 8-12 tundi pikad.¹⁸ Samas tuleb ikkagi mõelda võimalusele, et võivad tekkida olukorrad mille käigus on inimesed sunnitud öö veetma tööpraktikal. Antud seadusandluse kohaselt, isegi kui tekib selline erandlik olukord, siis THP § 2024-2029 § 44 alusel ei ole võimalik kahe päeva raames stipendiumi maksta, kuna see ei vasta sama paragrahvi lg 2 sätestatule.

Teine tööturutoetus, mis kuulub tööturuteenusel osalemise toetamise tööturumeetme alla on THP 2024-2029 § 8 lg 2 p 2 kohaselt sõidu- ja majutustoetus, mille eesmärk on sama määruse § 45 lg 1 kohaselt soodustada tööturuteenusel osalemist. Sõidu- ja majutustoetus on sarnane stipendiumile, kuna seda makstakse vaid ühe päeva eest, kui teenusel osalemine kestab katkematult üle südaöö. Antud juhul on reguleerimine veelgi ebaselgem, kuna sõidu- ja majutuse puhul tekivad kindlasti erinevad lisakulutused kahel erineval päeval. Kui isikul on vaja lisapäev veeta enda kodust erinevas asukohas teenuse pikkuse tõttu, siis oleks asjakohane hüvitada sõidu- ja majutuskulud kahe päeva lõikes. Lisaks sellele võivad ajast olenevalt sõitmiskulud suurened, kuna inimesel võib tekkida vajadus tööturuteenusel järgneval päeval teise asukohta minna, kui algselt oli plaanis ja kilometraaž sellisel juhul muutuks.

Üheks tähtsaimaks meetmeks töötutele võib pidada tööturutoetusi, mis on sätestatud TöMS-is ja THP 2024-2029. Kõige enam reguleeritud tööturutoetus TöMSis on töötutoetus, mida on õigus saada vastavalt TöMS § 18 lg 1 neil töötutel, kes on viimase 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva olnud hõivatud tööga või sellega võrdustatavale tegevusele ning nende kuu sissetulek on väiksem kui 31-kordne töötutoetuse päevamäär. Töö ja tööga võrdsustatud tegevused on sätestatud TöMS § 18 lg 3 ning inimesed, kes võivad erandlikult saada töötutoetust on välja toodud TöMS § 18 lg 4. Vastavalt TöMS § 19 lg 1 peab töötutoetuse saamiseks minema isik määratud ajal töötukassa vastuvõtule ning ta peab täitma tegevuskavas kokkulepitud nõudeid. Lisaks on vaja TöMS § 20 kohaselt esitada töötutoetuse taotlus ja vajalikud dokumendid töötukassale. Töötutoetuse taotlemiseks esitatavad andmed ja vajalikud dokumendid on sätestatud TöMS § 20 alusel.

Kuna töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist ei ole võimalik samal ajal saada, siis vastavalt TöMS § 21 lg 1 alusel määratakse töötutoetus kas 10 päeva jooksul avalduse esitamisest või 10 päeva alates töötuskindlustushüvitise määramata jätmise või avalduse läbivaatamata

¹⁸ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri – lk 49

jätmise päevast arvates. Vastavalt TöMS § 22 ja § 23 makstakse töötutoetust kuni 270 päeva ning päevamäär kehtestatakse eelarveaastaks riigieelarvega. Töötutoetuse päevamäär peaks iga aasta tõusma, kuna vastavalt TöMS § 23 lg 1 ei või päevamäära 31-kordne korrutis olla väiksem kui 50% kuu töötasu alammäärast, mis on kehtestatud eelarveaastale eelnenud aastal 1. juulil TLS-is. Töötutoetuse maksmise peatamine või ennetähtaegne lõpetamine on reguleeritud TöMS § 24 ja § 25. Kuigi töötutoetuse puhul ei tohi töötü sissetulek olla suurem kui 31-kordne töötutoetuse päevamäär, siis tegelikult võib erandina teha ajutist tööd vastavalt TöMS § 11 lg 3. Sellisel juhul ei tohi minna töötü sissetulek suuremaks kui TöMS § 11 lg 3 välja toodud 40 protsenti TLS § 29 lõike 5 alusel kehtestatud hetkel oleva kalendriaasta kuu töötasu alammäärast.

1.4. PÕHISEADUSLIKUD TAGATISED

1.4.1. TÖÖTURUMEETMED

Seletuskirja kohaselt on TöMS kooskõlas PS ja ESH põhimõtetega. „PS § 28 lõikega 2 sätestatakse inimese õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. PS § 28 lõike 2 kaitsealasse kuulub muu hulgas ka töötus, sest töö kaotamise tõttu võib inimene sattuda puudusesse. Kuivõrd põhiõigusi ja -vabadusi puudutavates küsimustes tuleb kõik olulised otsused langetada seadusandjal, on eelnõus loetletud Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa) pakutavad tööturumeetmed ning sätestatud nende meetmete eesmärgid. Eelnõuga volitatakse täitevvõimu kehtestama kindlas ulatuses, kindla eesmärgiga ja kindla sisuga määrust, mis eelnõus sätestatud konkretiseerib, sätestades tööturumeetmete alla kuuluvad tööturuteenused ja -toetused. Seeläbi on seadus paremini rakendatav, tagatakse paindlik haldustegevus ja välditakse seaduse ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega, vähendatakse seadusandja koormust ning luuakse ühiskonnas korrapära ja stabiilsust.“¹⁹

Vastavalt PS § 29 lg 3 korraldab riik kutseõpet ja abistab töötajaid töö leidmisel. Esmalt on vaja riigil kujundada ning rakendada üldist majandus- ja tööhõivepoliitikat, mis tagab majanduse sujuva arengu, soodustab inimeste ettevõtlikkust ning tööga hõivatust.²⁰ Selle eesmärgi täitmiseks tuleb pidevalt analüüsida majanduse arengusuundasid ja tööturutrende, hinnata tööandjate vajadusi ja võtta sellest lähtuvaid meetmeid soodustamiseks ettevõtjate

¹⁹ Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri – lk 3

²⁰ Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 29 kommentaarid punkt 17

tegevust Eestis.²¹ Muude meetmetega tuleb toetada inimeste ettevõtlikkust, mille üheks näiteks võib olla lihtsa õiguskeskkonna loomine väikeettevõtluse arengu soodustamiseks.²² „Rakendatava majandus- ja tööhõivepoliitika tulemuslikkust on tarvis pidevalt seirata ning vastavalt hindamistulemustele seda kohandada.”²³

Kas praegune majandus- ja tööhõivepoliitika tagab majanduse sujuvat arengut, soodustab inimeste ettevõtlikkust ning tööga hõivatust? Vastavalt eelnevale tuleb analüüsida, kas Eesti seadusandluses on piisavalt meetmeid mis sunniks riiki analüüsima majanduse arengusuundasid ja tööturutrende, hinnata tööandjate vajadusi ja võtta sellest lähtuvaid meetmeid soodustamaks ettevõtjate tegevust Eestis.

PS § 29 lg 3 teine pool kohustab riiki abistama töötajaid töö leidmisel. Sätet tuleb tõlgendada tänapäeva majandusolusid ja tööturuolukorda arvestavalt. Nii ei tähenda „töötaja“ PS § 29 lg 3 kontekstis üksnes töö kaotanud isikut, vaid laiemalt tööalist inimest ehk inimest, kellelt eeldatakse, et ta teenib tööga endale ise elatist.²⁴ See tähendab, et töötaja mõiste antud töö kontekstis ei mängi PS kohaselt mingit rolli. Siin kasutatakse kõige laiemat terminit „töötaja“ puhul ja ei sätestata töötajatele ESH või muu rahvusvahelise dokumendiga seatud kohustusi.

Vastavalt Põhiseaduse kommentaaride punkt 20 kohaselt: „PS § 29 lg 3 tõlgendatuna koostoimes ESH-ga tähendab küll riigi kohustust teha kogu tööalasele elanikkonnale, mitte üksnes töö kaotanutele kättesaadavaks tasuta töövahenduse ja elementaarsed kutsenõustamise teenused, kuid riigi abi ei saa taandada üksnes sellele. PS § 29 lg 3 järgi on riigil tarvis arendada ja muuta tööalasele elanikkonnale kättesaadavaks ka muud kvaliteetsed tööturumeetmed, mis on vajalikud võimalikult paljude inimeste töise hõivatuse tagamiseks. Muu hulgas on riigil kohustus võtta kasutusele erimeetmed ohustatud gruppide (pikaajalised töötud, vähenenud töövõimega isikud, välismaalased) õppe ja oskuste osas, et nad saaksid siseneda või püsida tööturul. Samamoodi on vajalik tööturutrende järgides reageerida muul viisil: nt hinnates, et järgneva kümnendi jooksul võtavad mõnes sektoris robotid üle palju monotoonseid tööülesandeid nii tehase- kui kontoritöötajate hulgas, on tarvis hakata seetõttu vabanevale tööjõule erinevate teenuste ja ümberõppe abil õpetama juba varakult uusi

²¹ *Ibid* – punkt 17

²² *Ibid* – punkt 17

²³ *Ibid* – punkt 17

²⁴ *Ibid* – punkt 20

oskusi.“²⁵ Põhiseaduse kommentaarides on välja toodud, et riigi abi ei saa taanduda üksnes sellele, et tehakse kättesaadavaks tasuta töövahendus ja kutsenõustamise teenused kogu tööelisele elanikkonnale.

PS § 29 lg 3 järgi on riigil kohustus tagada tööturumeetmete ning ümber- ja täiendõppesüsteemi olemasolu, kättesaadavus, kvaliteet ning vastavus tööturu osaliste vajadustele.²⁶ Seadusandja otsustada on millised tööturuteenused kujundada ning kellele ja missugustel tingimustel anda nendele juurdepääs. Vastavalt TõMS § 1 gl 1 sätestatakse tööturumeetmed ja nende eesmärgid ning tööturumeetmete pakkumise korraldamise, pakkumise ja rahastamise põhimõtted TõMS-is.

Lisaks PS kommentaaridele on tingimused töö teostamisel kõigis selle vormides ja kõigil tasanditel sätestatud ÜRO majanduslike ja sotsiaalsete õiguste komitee üldkommentaaris nr 18. Töö teostamine kõigis selle vormides ja kõigil tasanditel eeldab järgmiste omavahel seotud ja oluliste elementide olemasolu, mille rakendamine sõltub iga riigi osaluse tingimustest:

- **Olemasolu:** Riikidel peab olema spetsialiseeritud teenuseid, mis aitavad ja toetavad inimesi, et võimaldada neil tuvastada ja leida kättesaadavat tööd.
- **Kättesaadavus:** Tööturg peab olema avatud kõigile riikide jurisdiktsiooni all olevatele isikutele. Kättesaadavus hõlmab kolme mõõdet:
 - Diskrimineerimise keelamine: Riigid peavad keelama igasuguse diskrimineerimise tööhõive juurdepääsu ja säilitamise osas erinevate tegurite alusel, mis on loetletud rahvusvahelistes lepingutes. Lisaks peaksid nad järgima riiklikku poliitikat, mille eesmärk on edendada võrdseid võimalusi ja kohtlemist tööhõive osas.
 - Füüsiline ligipääsetavus: Töövõimaluste tagamine tuleb teha füüsiliselt ligipääsetavaks, eriti puuetega inimestele.
 - Teabele juurdepääs: Isikutel on õigus otsida, saada ja edastada teavet töövõimaluste kohta läbi loodud andmevõrkude erinevatel tasanditel.

²⁵ *Ibid* - punkt 20

²⁶ *Ibid* - punkt 21

- **Vastuvõetavus ja kvaliteet:** Tööõiguse kaitse hõlmab õiglaste ja soodsate töötingimuste tagamist, nagu ohutud töötingimused, õigus moodustada ametiühinguid ja vabadus valida ja vastu võtta tööd.²⁷

Sellest tulenevalt saab öelda, et rahvusvahelises õiguses sätestatud kohustus tagada töö teostamine kõigis selle vormides ja kõigil tasanditel hõlmab ka endast tööturumeetmete olemasolu, kättesaadavust ja kvaliteeti. Samas ei ole eraldi sätestatud, et MSKÕP artikli 6 alusel peaks tagama vastavuse tööturu osaliste vajadusele.

Selleks, et teada saada, kas riigi poolt on tagatud tööturumeetmete olemasolu, kättesaadavus, kvaliteet ja vastavus tööturu osaliste vajadustele tuleb vaadata TõMS-i. Vastavalt TõMS § 5 lg 1 korraldab tööturumeetmete pakkumise töötukassa. Lisaks sellele on võimalus tööturumeetmete pakkumist korraldada ja tööturumeetmeid pakkuda kohaliku omavalitsuse üksustel ja muudel asjaomastel füüsilistel ja juriidilistel isikutel TõMS sätestatud juhul või valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud tööturumeetmete pakkumise tingimustel ja korra kohaselt. Kindlasti tuleks vahet teha tööturumeetmete pakkumise korraldamisel ja tööturumeetmete pakkumisel. Nimelt on tööturumeetmete pakkumise korraldaja puhul tegemist isikuga, kelle poole inimene abivajadusega pöördub. Pakkumise korraldaja teeb otsuse selle kohta, milliseid konkreetseid tööturumeetmeid inimene saab, et oma tööturu olukorda parandada. Tööturumeetme pakkuja puhul on aga tegemist pädeva isiku või asutusega, kes konkreetset tööturumeetmet pakub.²⁸

Vastavalt TõMS § 5 lg 5 korraldab tööturumeetmete pakkumist ning muud tööle saamiseks ja tööil püsimiseks vajalikku abi töötukassa. Selle jaoks on töötukassal õigus koostööd teha tööandjatega, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste teenuseosutajatega ning vajaduse korral, isiku nõusolekul, tema lähivõrgustikuga. See tähendab, et tööturumeetmete pakkumise korraldamise ja tööturumeetmete pakkumise eest vastutab enamasti töötukassa. Kuigi töötukassa korraldab enamasti tööturumeetmete pakkumise korraldamist ja tööturumeetmete pakkumist, siis tuleb veel välja selgitada, milliste tööturumeetmete kohta see sätestatud on. Kuigi konkreetsete tööturuteenuste ja -toetuste tingimused sätestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestavas THP-s, siis tööturumeetmete liigid on sätestatud TõMS § 13 lg 2.

²⁷ ÜRO majanduslike ja sotsiaalsete õiguste komitee üldkommentaari nr 18 – punkt 12 (Kättesaadav: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=en)

²⁸ Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri – lk 11

Tööturumeetmete liigid on TöMS § 13 lg 2 alusel kehtestatud, kuid tööturumeetmete hulka kuuluvad tööturuteenused ja -toetused nähakse ette THP-s. Lisaks on TöMS § 14 alusel määratud kõikide TöMS § 13 lg 2 sätestatud tööturumeetmete liikide eesmärgid. Kuigi TöMS alusel on kehtestatud tööturumeetmete liigid ja nende eesmärgid, siis tegelikult ei toimu teenuste pakkumine TöMS alusel. Vastavalt TöMS § 6 lg 1 kehtestatakse osutatavad tööturuteenused ja makstavad tööturutoetused TöMS § 13 lg 2 loetletud tööturumeetmete hulgast. Selleks, et saavutada TöMS § 2 alusel sätestatud eesmärgid on TöMS § 6 lg 2 alusel kehtestatud THP-s tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise nõuded ja korraldus, tööturuteenustega seotud arendustegevused ning tööturuteenuste ja -toetuste määrad. Lisaks sellele on TöMS § 6 lg 3 välja toodud, mida peab minimaalselt THP-s sätestama:

- tööhõiveprogrammi kestus ja rahaline maht ning rahastamise kord;
- tööturuteenused, nende eesmärgid, neid saama õigustatud isikud, nende osutamise tingimused ja korraldus;
- tööturutoetused, neid saama õigustatud isikud, nende maksmise tingimused ja korraldus;
- tööturuteenustega seotud arendustegevused;
- tööhõiveprogrammi väljund- ja tulemusnäitajad, nende seiramise tingimused ja korraldus ning tööturuteenuste mõju hindamise tingimused ja korraldus;
- välisvahendite kasutamise tingimused ja kord.

Vabariigi Valitsus kehtestab THP määrusega, kuid selle peab enne heaks kiitma töötukassa nõukogu. Vastavalt TöMS § 6 lg 8 viib THP ellu töötukassa.

See tähendab, et riigi poolt on kindlasti tagatud tööturumeetmete olemasolu, olgugi, et need on vaid tööturumeetmete liigid ning nende kohta on seaduse tasandil märgitud eesmärgid. Magistritöö autor peab tunnistama, et antud juhul tundub tööturumeetmete kehtestamine väljuvat riigi kontrolli alt. Seadusega kehtestatakse küll tööturumeetmete liigid ja nende eesmärgid, kuid üldine otsustusvõime jäetakse töötukassale ja Vabariigi Valitsusele. Osaliselt on küll selline käsitlus hea, kuna jätab töötukassale ja Vabariigi Valitsusele võimaluse rakendada võimalikult asjakohaseid meetmeid lühikese aja jooksul. Samas ei tohiks olla võimalik kehtestada sisuliselt mis iganes meedet, mis iganes ajal vaid avalik-õigusliku juriidilise isiku ja täitevvõimu poolt, kui tööturumeetmete pakkumine peaks olema terve riigi poolt korraldatud.

Järgnevalt tuleb uurida seda, kas riigi poolt on tagatud tööturumeetmete kättesaadavus. Tööturumeetmete liigid ja nende pakkumise tingimused on küll sätestatud TöMS alusel, kuid tööturuteenused ja -toetused ja nendega seotud tingimused on kehtestatud THP alusel. Kui tööturutoetuste puhul peavad olema sätestatud neid saama õigustatud isikud, nende osutamise tingimused ja korraldus, siis TöMS § 6 lg 3 alusel peab tööturuteenuste puhul eelnevale lisaks sätestama vaid eesmärgid. Tööturumeetmed ja isikuterühmad kellele neid tööturumeetmeid osutatakse on sätestatud THP 2024-2029 § 7-10. Tööturuteenuste ja -toetustega seotud eesmärgid, osutamise ja maksmise tingimused ning korraldus on sätestatud THP 2024-2029 2. jaos.

Kui magistritöös eelnevalt analüüsitule toetudes saab öelda, et Eesti seadusandluse kohaselt on tööturumeetmed kättesaadavad, siis kas need on tehtud kättesaadavaks rahuldaval tasemel. Kas üksikisik on võimeline aru saama, milliseid tööturumeetmeid talle pakutakse Eesti seadusandluse kohaselt? Antud juhul tekibki probleem, et tööturumeetmete liigid on üldiselt sätestatud TöMSis koos eesmärkidega. Antud tööturumeetmed ei ole aga päris need, mida inimestele pakutakse. Tegelikult peaks üksikisik konkreetsemalt uurima THP 2024-2029 tööturumeetmete kohta rohkema informatsiooni saamiseks. Kui THP 2024-2029 analüüsida, siis võib üksikisikule ebaselgeks jääda, mis tingimustel talle tööturuteenuseid ja -toetusi pakutakse, kuna õigusakti alguses on vaid ammendav loetelu tööturuteenustest ja -toetustest ning neid saama õigustatud isikurühmadest.

Täpsemad tingimused ja korraldus tööturumeetmete kohta on sätestatud THP 2024-2029 2. jaos. Kui THP 2024-2029 § 9 lg 1 alusel sätestatud tööturuteenused on mõeldud kõigile töötutele, töötajatele ja muudele isikutele, siis edaspidi läheb olukord keerulisemaks. Nimelt on õiguslikult reguleeritud küll isikuterühmad, kellele on missugused tööturuteenused ja -toetused mõeldud, kuid täpsemad kitsendused on avatud alles konkreetse sätte all, kus tööturuteenus või -toetus on sätestatud. Sellest tulenevalt võib juba tekkida olukord, kus üksikisik peab endale sobivaks tööturumeetmeks mingisugust tööturuteenust või -toetust, mis talle tegelikult kättesaadav ei ole. (Näiteks tasemeõppes osalemise toetus ja ettevõtluse alustamise toetus)

Tööturumeetmete kvaliteedi tagamine on kolmas põhiline tingimus, mis on seatud riigile seoses tööturumeetmetega. Riik peab tagama, et pakutud tööturumeetmed oleksid kvaliteetsed ning lisaks tuleb tagada, et see kvaliteet aja jooksul muutuks paremaks, kuna rahvusvahelisest õigusest tuleneb kohustus püüda järk-järgult tõsta sotsiaalkaitse taset. (ESH art 12 lg 3,

MSKÕP art 2 lg 1) Selleks, et teada saada milliseid otsuseid on tehtud kvaliteedi tagamiseks, tuleb uuesti vaadata TöMS-i ja THP 2024-2029.

Vastavalt TöMS § 6 lg 3 p 4 sätestatakse THP-s tööturuteenustega seotud arendustegevused.²⁹ Tööturuteenuste kvaliteedi hindamise kohustus tekib THP 2024-2029 § 16 alusel. Tööturuteenustega seotud arendustegevused on veel enam avatud TkindIS § 23 lg 2, kus on sätestatud töötukassa eesmärgid. Tööturumeetmete kvaliteedi tagamisel on kõige asjakohasemad punktid TkindIS § 23 lg 2 p 5-7¹, millest viimases punktis on konkreetselt sätestatud, et töötukassa kontrollib rahastatavate tööturumeetmete kvaliteeti. Lisaks sellele on TkindIS § 23 lg 3 alusel töötukassal õigus saada andmeid kõikidelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutustelt ja nende peetavatest andmekogudest ning kindlustatutelt, tööandjatelt, töötutelt, tööturumeetmete ja hüvitise taotlejatelt, samuti teistelt isikutelt, kui andmete saamist ei ole piiratud seadusega. Sellisel viisil on võimalik töötukassal paremini hinnata tööturumeetmete kvaliteeti ning täita oma eesmärged seadusandluse kohaselt. Kui kvaliteedi kontroll on tõesti olemas, siis teise aspektina tuleb uurida, kas on tagatud, et tööturumeetmete kvaliteet aja jooksul paraneb.

Tööturumeetmete kvaliteedi paranemine aja jooksul on asjaolu, mida ei ole käsitletud TöMS-is ega TkindIS. Kvaliteedi paranemine aja jooksul peaks olema tagatud THP 2024-2029 § 46 alusel, kus on sätestatud, et „Töötukassa võib välja töötada tööturu vajadustele vastavaid õppekavasid, tellida teenuste kvaliteedi hindamisi, koolitada partnereid, korraldada teavitusüritusi ja viia ellu muid arendustegevusi, mis on otseselt vajalikud tööturuteenuste arendamiseks ja kvaliteedi parandamiseks.“. Kuigi antud sätte kohaselt antakse töötukassale õigus teha erinevaid tegevusi tööturuteenuste arendamiseks ja kvaliteedi parandamiseks, siis sellist kohustust ei ole sätestatud. Sellest tulenevalt võib öelda, et kuigi kvaliteedi tõstmist ei ole küll otseselt töötukassa kohustuseks määratud, siis eelnevalt nimetatud õigused tööturuteenuste arendamiseks ja kvaliteedi parandamiseks on töötukassale võimaldatud.

Viimase aspektina tööturumeetmete pakkumise juures tuleb uurida meetmete vastavust tööturu osaliste vajadustele. Vastavalt TöMS § 5 lg 6 on töötukassal õigus kaasata tööturumeetmete vajaduse hindamisse eksperte, mis annab töötukassale võimaluse hinnata individuaalsete tööturumeetmete asjakohasust. Tööturuteenuste ja -toetuste mõju hindamine on sätestatud THP 2024-2029 § 5. Hindamise eesmärk on tagada teenuste vastavus tööturu vajadustele ja ressursside jätkusuutlik kasutamine. Hindamine toimub nii kvantitatiivsete kui

²⁹ Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri – lk 14

ka vajadusel kvalitatiivsete andmete alusel, et otsustada teenuste jätkamise, muutmise või lõpetamise vajaduse üle.³⁰ Vastavalt THP 2024-2029 § 5 lg 3 lepivad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja töötukassa igal aastal kokku, milliseid teenuseid hinnatakse ja kes hindamise korraldab.

Lisaks eelnevale kasutab töötukassa teenuste mõju hindamiseks teenuste automaaste mõjuhindamise tööriista MALLE, mis hindab teenuste mõju töötamise tõenäosusele ja palgale.³¹ Praegu hindab MALLE järgnevate teenuste mõju töötamise tõenäosusele ja keskmisele palgale kaks korda aastas – ametikoolitused, eesti keele koolitused, arvutikasutuse koolitused, tööpraktika, palgatoetus ja tööalane rehabilitatsioon.³²

Kui vaadata THP 2024-2029 § 16, siis ka seal on sätestatud, et töötukassal on õigus kaasata vajaduse korral eksperte tööturuteenuste kvaliteedi hindamiseks. Kuigi THP 2024-2029 § 16 ei ole otseselt sätestatud tööturu osaliste vajaduste hindamist, siis kvaliteedi hindamisel tehakse loodetavasti ka seda. Lisaks sellele on THP 2024-2029 § 46 sätestatud, et töötukassa võib välja töötada tööturu vajadustele vastavaid õppekavasid. Kuigi antud sätete kohaselt võib öelda, et üritatakse tagada meetmete kvaliteet tööturu osaliste vajadusele, siis antud eesmärki kuskil seadusandluses sätestatud ei ole.

1.4.2. TÖÖTUTOETUS

„Kui tööealine inimene jääb ajutiselt välja majanduselust ja kaotab sellega elatise teenimise võimaluse, kuid tal on selleks soov ja valmisolek (töötu), siis tuleb isikule sel perioodil tagada üldjuhul asendussissetulek sotsiaalkaitsesüsteemi abil. Tõlgendatuna koostoimes rahvusvahelise õigusega tähendab see kohustust tagada kõrgem sissetulekuabi, kui seda on abi puuduse korral.“³³ Siinkohal on välja toodud, et töötule tuleb tagada kõrgem sissetulekuabi, kui inimestele puuduse korral PS § 28 lg 2 alusel.

Töötuskindlustuse ja töötutoetuse puhul tuleb analüüsida PS § 28 lg 2, mille kohaselt on Eesti kodanikule tagatud õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral.

³⁰ Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri – lk 4

³¹ Eesti Töötukassa „Teenuste mõjuhindamise meetodika“, jaanuar 2024 – lk 2 (kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2024-01/Teenuste%20m%C3%B5juhindamise%20meetodika.pdf>)

³² *Ibid* – lk 2

³³ Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 29 kommentaar punkt 22

Kui PS § 28 lg 2 alusel saab konkreetselt tuua välja õiguse riigi abile vanaduse, tövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, siis riigikohtu halduskolleegium on jõudnud kohtuotsustes järelduseni, et õigus saada hüvitist tööta oleku puhul on PS § 28 lg 2 esemelises kaitsealas. Vastava järelduseni jõuti asjaolu tõttu, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 34 on rõhutatud kuidas liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud eeskirjade kohast kaitset võib pakkuda töökoha kaotuse puhul. Lisaks on toodud välja, et töö kaotamist võib käsitleda ka inimese puudusesse sattumisena PS § 28 lg 2 alusel.³⁴

Vastavalt PS § 28 lg 2 peab riik põhiseadusega kaitstud riskide puhul tagama inimesele abi põhiseadusega nõutud kohustuslikus ulatuses. Kuna tööta olekuga seotud risk on riigikohtu otsuste kohaselt põhiseadusega kaitstud, siis tuleb riigi poolt pakkuda töötus olekus inimestele abi põhiseadusega nõutud kohustuslikus ulatuses. Antud juhul tuleb tööta oleku puhul kaasata nii töötud kui ka muud isikud TöMS tähenduses, kuna riigikohtu ja ESH poolt pole konkreetselt märgitud, et töötud TöMS tähenduses peaks abi saama põhiseadusega nõutud ulatuses.

Puuduse korral peab PS § 28 lg 2 alusel tagama abivajajatele vaid äraelamiseks minimaalselt vajalike vahendite olemasolu ehk põhiseaduslikult nõutud elatusmiinimumi.³⁵ Riigikohtu otsusega on jõutud järelduseni, et Riigikogu määrata on, mis on puudus ja millist abi tuleb riigil anda PS § 28 lg 2 kontekstis. Samas ei ole siiski Riigikogu võim piiramatult, kuna silmas tuleb pidada ka PS alusel sätestatud inimeste õigusi. Riigikogu ei tohi määrata ebaadekvaatselt madalaid toetusi pidades silmas reaalseid olusid ning silmas tuleb pidada ka seda, et abi liik, ulatus, andmise tingimused ja kord tervikuna tagaks puuduse lakkamise.³⁶ Vastavalt Riigikohtu otsusele ei tule PS § 28 lg 2 alusel maksta töötutele töötuskindlustushüvitist vaid hoopis töötutoetust, mida makstakse tulenevalt inimese rahalisest seisust.³⁷ Töötutoetuse saamist reguleerib TöMS 6. peatükk.

Kuigi antud töös on käsitletud puudust, kui inimene satub tööta olekusse, siis vastavalt riigikohtu otsustele on puudus defineeritud peamiselt toimetulekupiiri kaudu.³⁸ Nimelt, kui inimese või perekonna sissetulek jääb alla igaks aastaks kehtestatud toimetulekupiiri, siis ei

³⁴ [RKPKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16](#), p 51, [RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11](#), p 11

³⁵ Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 28 kommentaar punkt 23

³⁶ [RKPKo 05.05.2020, 5-20-1/15](#), p 20 ja 23

³⁷ [RKPKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16](#) p 55

³⁸ [RKPKo 05.05.2020, 5-20-1/15](#) p 21; [RKPKo 05.05.2014 3-4-1-67-13](#), p 37; [RKPKo 02.02.2015 3-4-1-33-14](#), p 27

piisa sellest minimaalsete esmavajaduste rahuldamiseks ja nad kannatavad materiaalselt puudust. Samamoodi on sätestatud SHS § 131 lg 1-3.

Riigikohus on sätestanud asendussissetuleku orientiiri, mis ei välista selliste kulutuste põhjendatust ka mõnevõrra väiksemas või suuremas määras.³⁹ Sellest arvutuskäigust tulenevalt saab väita, et praegune asendussissetulek sotsiaalkaitseüsteemi abil peaks olema eelduslikult pool töötasu alammäärast. Vastavalt TLS § 29 lg 5 on töötasu alammäär Eestis alates 1. jaanuarist 2024 tunnitasu puhul 4,86 eurot ja kuutasu puhul 820 eurot.⁴⁰ Sellest tulenevalt peaks asendussissetulek olema ligikaudu 410 eurot arvestades Eestis halduskohtumenetluse seadustiku § 112 lg 2 p 1 ja Riigikohtu 3-3-1-35-15 otsuses sätestatut.

Eestis on töötutoetuse päevane määr TöMS § 23 lg 1 alusel 11,70 eurot ja töötuskindlustushüvitise päevane miinimummäär TkindIS § 9 lg 5 alusel 12,08 eurot 2024 aastal. Sellest tulenevalt saab arvutuste kohaselt öelda, et töötutoetust on võimalik saada 30 päeva jooksul 351 eurot ning töötuskindlustushüvitist minimaalselt 362,40 eurot. Antud juhul jäävad mõlemad summad alla soovitatavast minimaalsest asendussissetulekust töö kaotuse puhul.

Sotsiaalkindlustussüsteemi loomine või säilitamine on riigi kohustus vastavalt ESH artiklile 12 lg 1. Euroopa Sotsiaaloiguse Komitee tegi 2021 aastal uuringuid selle kohta, missuguste ESH artiklitega on Eesti seadusandlus kooskõlas. Antud uuringust tuli välja, et ESH artikli 12 lg 1 alusel seatud kohustus ei ole täidetud, kuna töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise miinimumtasemed olid ebapiisavad. Eurostati andmetel oli vaesuspiir Eestis, mis on määratletud kui 50% ekvivalentse sissetuleku mediaanist, 2023. aastal 7564 eurot aastas või 630 eurot kuus. 40% ekvivalentsissetuleku mediaanist oli 504 eurot kuus. Sellest tulenevalt saab öelda, et töötutoetus ja töötuskindlustushüvitis ei vasta siamaani ESH artikli 12 lg 1 nõuetele.

Vastavalt „Töötuskindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjale“ tahetakse kaotada ära töötutoetuse maksmine Eestis, kuna sama eesmärki täidab ka SHS alusel makstav toimetulekutoetus. Seletuskirjas selgitatakse veel, et

³⁹ [RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15](#), p 49

⁴⁰ Töötasu alammäärade kehtestamine § 1, RT I, 09.12.2023, 5 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109122023005>)

inimese vaatest on kahe sarnase toetuse taotlemine ebamugav.⁴¹ Kuigi kahe toetuse taotlemine võib olla natuke ebamugav, siis kahe toetuse saamise eelised on kindlasti palju suuremad kui võimalik ebamugavus. Üheselt mõistetav ei ole arvamus, et praegusel juhul mängiks inimese jaoks olulist rolli ebamugavus kahe toetuse taotlemisel. Lisaks sellele tuuakse põhjenduseks asjaolu, et vähenenud töövõimega inimesel on õigus saada töövõimetoetust ja töötuskindlustushüvitist samal ajal, kuid töötutoetust ja töövõimetoetust ei ole vastavalt TöMS § 18 lg 11.⁴² Tekib jällegi küsimus, et miks ei üritata pakkuda vähenenud töövõimega inimestele töötutoetust ja töövõimetoetust samal ajal, vaid tuuakse antud asjaolu põhjenduseks, et üldse töötutoetuse maksmine ära lõpetada.

Töötutoetuse kaotamisel on inimestel võimalik saada töö kaotuse järel kas tänast sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist või baasmääras töötuskindlustushüvitist.⁴³ Õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele tekib inimestel, kellel on sissetulekult kinni peetud töötuskindlustusmakse, nagu ka praeguse sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise puhul. Hinnatakse, et umbes 11,6%-l (8 764) inimesel, kellel praeguses olukorras ei oleks õigust töötuskindlustushüvitisele ega töötutoetusele, tekiks õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele, kuid 11,5% (8 668 inimest) jääks ilma töötutoetusest ja neil ei tekiks õigust ka baasmääras töötuskindlustushüvitisele.⁴⁴ Samas tuleb arvestada, et 47% (4105 inimest) inimestest kes saaksid praeguses olukorras baasmääras töötuskindlustushüvitist on töövõimetoetuse saajad ning selle probleemiga oleks võimalik ka muul viisil tegeleda.⁴⁵ Kuigi muudatus on positiivne inimestele, kellel on õigus töövõimetoetusele, siis kannatavad noored, kellel pole olnud võimalust koguda endale vajalikku kuuekuulist töötuskindlustusstaaži.

Lisaks on veel välja toodud, et Sotsiaalministeeriumi arvutuste kohaselt kasvab muudatuste tõttu 2025. aastal toimetulekutoetust vajavate leibkondade arv 385, 2026. aastal 578, 2027. aastal 502 ning 2028. aastal 482 võrra.⁴⁶ Antud juhul võib öelda, et muudatused tekitavad väga suurt mõju praegustele töötutoetuse saajatele. Vastavalt ESH artiklile 12 lg 3 on Eesti kohustatud püüdma järk-järgult enda sotsiaalkindlustussüsteemi taset tõstma. Antud juhul on muudatuse mõjudest näha, et muudatuse tulemusena ei tõsteta sotsiaalkindlustussüsteemi taset, kuna põhiliselt saavad kasu sellest töövõimetoetuse saajad, kellel ei ole õigust

⁴¹ Töötuskindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri – lk 1 (kättesaadav: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/c7b12b80-0b3b-447e-9ee1-d8b95b1f0ec1#zI5qo1ic>)

⁴² *Ibid* – lk 1

⁴³ *Ibid* – lk 2

⁴⁴ *Ibid* – lk 41

⁴⁵ *Ibid* – lk 45

⁴⁶ *Ibid* – lk 50-51

töötutoetusele. Samas jääb hinnanguliselt 11,5% uutest registreeritud töötutest ilma töötutoetusest ja neil ei ole ka võimalust saada baasmääras töötuskindlustushüvitist.

2. TÖÖTURUMEETMETE ISIKULINE KAITSEALA

2.1.TÖÖTUD

2.1.1. TÖÖTU MÕISTE NING KOHUSTUSED

Selleks, et teada saada kellele võimaldatakse isikuline juurdepääs tööturumeetmetele Eesti seadusandluse kohaselt, tuleb analüüsida TöMS-i ja THP. TöMS § 3 alusel on õigus TöMS-is sätestatud tööturumeetmetele:

- Eesti alalisel elanikul;
- tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elaval välismaalasel;
- Eestis viibival Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikul;
- Eestis viibival rahvusvahelise kaitse saajal või Eestis viibival rahvusvahelise kaitse taotlejal välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustel;
- ajutiselt ja seaduslikult Eestis viibival välismaalasel, kelle lühiajaline töötamine on välismaalaste seaduse kohaselt registreeritud või kelle töötamise õigus tuleneb välislepingust ja kes töötab;
- tööandjal.

Antud sättest tulenevalt saab öelda, et õigus tööturuteenustele ja -toetustele on üsna mitmel isikurühmal. Nende isikurühmade puhul on aga kõigil tegelikult samad tingimused teenuste saamiseks. TöMS § 3 lg 2 on sätestatud, et vastavat seadust kohaldatakse töötule, töötajale, muule isikule ja tööandjale. Selleks, et veel täpsemalt isikurühmasid määratleda tuleb vaadata TöMS § 3 lõikeid 3, 4 ja 5, milles on sätestatud, et:

- töötu on isik, kes ei tööta, on töötuna arvele võetud töötukassas ja otsib tööd;
- töötaja on inimene, kes töötab TöMS § 8 lg 4 punktides 3-9 sätestatud alusel ja pöördub töötukassa poole tööturumeetmete saamiseks;
- muu isik on isik, kes ei ole töötukassas tööotsijana arvele võetud ega tööta, kuid pöördub töötukassa poole tööturumeetmete saamiseks.

Sellest tulenevalt on võimalik liigitada tööturumeetmeid saavad inimesed kolme erinevasse gruppi, millest esimene oleks töötud, teine töötajad ja kolmas muud isikud.

Inimene on TöMS § 3 lg 3 sätestatu alusel töötu, kui ta ei tööta, on töötuna arvel töötukassas ning otsib tööd. Varasemalt oli täpsustatud, mis tingimustel on täidetud töö otsimise nõue.

Nimelt otsis töötut tööd, kui ta täitis individuaalset tööotsimiskava ning oli valmis vastu võtma sobiva töö ja kohe tööle asuma.⁴⁷ Töötut põhikohustused on TöMS § 9 lg 1 kohaselt:

- osalemine tegevuskava koostamisel ja selle täitmine;
- osalemine nõustamisel temaga kokkulepitud ajal ja viisil vähemalt kord 30 päeva jooksul;
- valmisolek sobiva töö vastuvõtmiseks ja kohe tööle asumiseks;
- töö iseseisev otsimine ja töötukassa teavitama tööotsimise protsessist.

Kohustust olla valmis vastu võtta sobivat tööd ja kohe tööle asuma on laiendatud TöMS § 9 lg 3, mille kohaselt on töötut valmis kohe tööle asuma, kui puuduvad tema töölerakendumist takistavad asjaolud või need on sellised, mida on võimalik TöMS-i või selle alusel antud õigusaktis sätestatud meetmetega kõrvaldada. Sama lõike kohaselt eeldatakse, et töötut viibib töötusajal Eestis ning välisriigis töö otsimine peab olema eelnevalt töötukassaga kokku lepitud. Lisaks sellele peab vastavalt TöMS § 9 lg 4 alusel töötut täitma ka muid TöMS-ist ja teistest õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Töötuna arveloleku ajal on isikul siiski võimalik ajutiselt töötada, ehk töötada töölepingu või töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või olla avalikus teenistuses, mille ühekordne kestus ei ületa kaheksat päeva.

Selline võimalus sätestati TTTS § 4² alusel ning on antud hetkel sätestatud TöMS § 11, mille lg 2 on täpsustatud, et töötuna arveloleku ajal võib isik ajutiselt töötada kuni kaheksa päeva kalendrikuus, kuid kõige rohkem 12 kalendrikuul 24-kuulise ajavahemiku jooksul. Üheks oluliseks asjaoluks võib pidada seda, et töötutel ei ole püsivat sissetulekut töö näol ning nagu eelnevalt mainitud magistrirühmas, on tööturumeetmete üheks eesmärgiks töötutele püsiva sissetuleku võimaldamine sellel hetkel kui töötul tööd ei ole. TLS § 10 lg 1¹ on täpsustatud, et TöMS § 11 alusel sõlmitud tähtajalisi töölepinguid samalaadse töö tegemiseks kestusega kuni kaheksa kalendripäeva võib sõlmida kuue kuu jooksul piiramatult. Kui aga pärast kuuekuulise perioodi lõppu sõlmivad sama töötuna arvelolekul isik ja tööandja tähtajalise lepingu, siis loetakse see tööleping tähtajatuks.

Töötutel on võimalik ajutiselt töötada alates 01.09.2020 peamiselt COVID-19 haigusest tekitatud probleemide tõttu. Nimelt oli 2020. aasta 1. jaanuari seisuga töötuna arvel 34 376

⁴⁷Tööturuteenuste ja -toetuste seadus § 2 lg 3 - RT I, 21.12.2010, 16 – (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122010016>)

inimest, kuid 2020. aasta 24. mai seisuga oli registreeritud töötuid 50 596.⁴⁸ Ajutise töötamise võimaldamine töötuna arveloleku ajal on andnud töötutele suurema vabaduse majanduslikult raskes olukorras endale sissetuleku leidmiseks. Erinevad analüüsid on näidanud, et ajutise töötamise piiramine töötuks oleku ajal võib pikendada töötuse kestust ja vähendada töötute motivatsiooni tööd leida.⁴⁹ Nimelt tähendab tööturul pikalt eemalolek seda, et töötul väheneb seos tööturuga, harjumine töötada ning inimeste oskuste vastavus tööturu vajadustele ehk tööhõives osalemise soodustamisele panustatakse inimeste oskuste-teadmiste ja võrgustike arendamisega ning need loovad eelduse püsivasse hõivesse minemiseks.⁵⁰ Ajutist töötamist on piiratud ajaliselt ning ka palga mõistes vastavalt TöMS § 11 lg 3, kus on sätestatud, et „Ajutise töötamise eest makstav tasu ühes kalendrikuus kokku ja iga ühekordse töötamise eest ei tohi ületada 40 protsenti töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud käesoleva kalendriaasta kuu töötasu alammäärast.“. Ajutise töötamise ajamahu ja makstava palga piiramine on mõistlik, kuna vastasel juhul võib tekkida olukord, kus töötud saavad endale töötuks olemisega kaasnevad hüved, kuid käivad ka samal ajal tööle. Ajaline ja rahaline piir kindlustab, et tööturumeetmete poolt pakutavaid hüvesid saavad tegelikult ka need inimesed, kes seda vajavad.

Vastavalt TkindLS § 7 lg 2³ ei arvestata seda perioodi töötuskindlustusstaaži alla, millal isik töötas ajutiselt TöMS § 11 tähenduses. Magistritöö autori arvates on see arusaamatu, kuna ajutiselt töötades saab ikkagi riik tööandja poolt makstud palkade puhul maksude näol tasu, kuid ajutine töötaja ei saa selle eest töötuskindlustusstaaži nagu töötajad või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutajad. Vastavalt TkindLS § 7 lg 2 arvestatakse töötuskindlustusstaaži kuudes ja aastates ning ühe kalendrikuu eest arvestatakse üks kuu töötuskindlustusstaaži sõltumata selle tekkimise alusest. Lisaks on sätestatud TkindLS § 7 lg 2¹, et üks kuu töötuskindlustusstaaži arvestatakse sõltumata selles kuus töötatud päevade arvust iga kalendrikuu eest TkindLS § 7 lg 1 p 1 puhul ning iga kalendrikuu eest, millal kindlustatule maksti tasu, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks TkindLS § 7 lg 1 p 2 sätestatud töötamise puhul. Antud juhul on näiteks võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamisel võimalik saada töötuskindlustusstaaži isegi juhul kui kindlustatule maksti tasu ühel päeval kuu jooksul ja sealt on kinni peetud töötuskindlustusmaks. Töötuskindlustusstaaži

⁴⁸ Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse 206 SE eelnõu seletuskiri, lk 9 (kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/607c0cf7-1f30-400b-a90b-89b14fdcea09/tooturuteenuste-ja-toetuste-seaduse-ning-tootuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus>)

⁴⁹ Ek, S., Holmlund, B. (2015). Part-Time Unemployment and Optimal Unemployment Insurance. *International Tax and Public Finance* 22 (2): 201–23. (kättesaadav: <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9301-0>)

⁵⁰ Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K., Masso, M. (2019). Töötushüvitise põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

arvestamine TkindIS alusel kuudes ei saa olla ainuke põhjus, miks ei pakuta nõrgemas tööturu positsioonis inimestele kasvõi mingit töötuskindlustusstaaži. Sellisel juhul tuleks kindlasti mõelda võimalusele pakkuda ajutistele töötajatele mingisugune võimalus ikkagi töötuskindlustusstaaži koguda, kui nende palgast töötuskindlustusmaksed maha lähevad.

Vastavalt maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) § 17 peetakse Eestis maksukohustuslaste registrit. Lisaks sellele on MKS § 25¹ lg 1 olemas maksukohustuslaste registri alamregister töötamise register (edaspidi TÖR). Kõigi töötamise liikide ja füüsiliste isikute kohta, kelle töötamisel tekib maksukohustus Eestis kantakse andmed MKS § 25¹ lg 4 alusel TÖR-i. Sellesse registrisse sisestatakse ka kõik andmed ajutiste töötajate kohta, kelle palkade pealt makstakse töötuskindlustusmaks. Magistritöö autor on arvamisel, et kui on võimalik TÖR vahendusel jälgida, kas inimesed on rikkunud oma ajutise töötamise piiranguid, siis oleks samamoodi võimalik seda registrit kasutada ajutistele töötutele töötuskindlustusstaaži määramisel.

Isik võetakse töötuna arvele, kui ta esitab vastavalt TöMS § 8 lg 1 töötukassale avalduse. Töötü arvelevõtmise tingimustele vastavust kontrollitakse töötukassa andmekogu andmete alusel. Kui on puuduvaid andmeid, või andmed on ebaõiged, siis võib töötukassa nõuda isikult arvelevõtmise tingimustele vastavuse kontrollimiseks lisaandmeid. Vastavalt TöMS § 8 lg 3 tehakse otsus isiku töötuna arvelevõtmise või selle keeldumise kohta hiljemalt teisel tööpäeval pärast nõuetekohase avalduse esitamist. Põhjused miks isikut töötuna arvele ei võeta on sätestatud TöMS § 8 lg 4. Lisaks on olulised töötuna arveloleku ja tööturumeetme pakkumise lõpetamine, mis on sätestatud TöMS § 12.

Vastavalt TöMS § 7 lg 2 koostab töötukassa koostöös töötuga tegevuskava töökesksel nõustamisel hiljemalt 30 päeva jooksul isiku töötuna arvelevõtmisest arvates. Vajadusel koostatakse tegevuskava ka töötajale või muule isikule. Töötul on seega kohustus täita tegevuskava ning selle alusel pakutakse töötule erinevaid tööturuteenuseid, mis võiksid talle kõige paremini sobida, et oleks võimalik endale tulevikus sobiv töökoht leida. Tööturumeetmete pakkumise korraldaja võtab oma otsustes arvesse TöMS § 5 sätestatud, kus on eraldi mainitud, et tööturuteenuseid osutades lähtutakse isiku erialast, töökogemusest, vajadustest ja õigusest vabalt tööd valida ning töötada. Lisaks arvestatakse tööandja õigusega vabalt valida endale tööjõudu ning sellega, millised on tööandja vajadused. Otsuse tööturuteenuse osutamise kohta teeb lõpuks töötukassa, kuid otsuste tegemisel võetakse

arvesse töötute tegevuskavas kirja pandud ning veel seda, millised on töötute eelnevad kogemused.

2.1.2. TÖÖTU MÕISTE VASTAVALT RAHVUSVAHELISTELE NÕUETELE

Rahvusvaheliselt on töötute mõistet defineeritud üksnes mõnes rahvusvahelises kokkuleppes. Kõige olulisemaks konventsiooniks, mis sätestab sotsiaalkindlustuse miinimumstandardid on ILO konventsiooni nr 102 sotsiaalkindlustusest (miinimumstandardid). Antud konventsiooni on nimetatud ka sotsiaalkindlustuse konstitutsiooniks.⁵¹

Vastavalt ILO konventsioonile nr 102 on töötute vähemalt 15-aastane isik, kes ei töötata kellegi teise heaks ega ole iseendale tööandjaks, kes on töövõimeline ja valmis tööle asuma.⁵² Vastavalt ILO konventsioon nr 168 artiklile 10 lg 1 on töötute inimene, kes on võimeline töötama, valmis tööga alustama ning otsib endale tegelikult tööd.⁵³ Sarnased tingimused inimese töötute defineerimiseks on sätestatud ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis.⁵⁴ Kuna enamuse riike olid juba ratifitseerinud konventsioonis nr 102 sätestatud nõuded töötute kohta, siis laiendati konventsioonis nr 168 töötute mõistet. Nimelt lisati töötute puhul kohustus, et ta peab tegelema töötute olemise ajal töötutega. Tegelikult on ka ILO poolt koostatud uuringutes täpsustatud ajavahemikud, millal töötute peab olema valmis uuesti tööle asuma ning millal isik pidi tegelema töötutega. Nimelt peab töötute olema valmis alustama tööd 2 nädala jooksul tööpakkumise saamisest ning olema tegelenud aktiivselt töötutega viimase nelja nädala jooksul või olema juba töö leidnud, mis algab kolme kuu jooksul.⁵⁵ Antud tingimused on võrreldes TõMS-is sätestatuga palju liberaalsemad, kuid see on ka loogiline, kuna ILO konventsioonides ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis tuleb sätestada võimalikult lihtsalt töötute mõiste, et kõikidel riikidel oleks võimalik antud dokumente ratifitseerida.

⁵¹ Gaabriel Tavits, Sotsiaalhooldusõigus, Tallinn, 2006, lk 28

⁵² Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest (kättesaadav: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247)

⁵³ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 168, Tööhõive edendamise ja töötutevastase kaitse (kättesaadav: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312313)

⁵⁴ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, RT II 2004, 6, 17

⁵⁵ Unemployed person (according to the International Labour Organization (ILO) definition) (kättesaadav: <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1129>)

THREE INDICATORS TO COMPLEMENT THE STANDARD DEFINITION OF EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT (kättesaadav: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201306_focus07.en.pdf)

Esimeseks erinevuseks TöMS-i ja rahvusvahelise definitsiooni vahel on asjaolu, et töötü võib ILO kohaselt olla vähemalt 15- aastane isik, kuid Eesti seadusandluse kohaselt ei või töötü olla alla 16-aastane isik. Antud erinevus tuleneb sellest, et vastavalt ILO konventsiooni nr 102 artikli 1 lõike 1 punkti e alusel nimetatakse lapseks isikut, kes on koolikohustuslikus eas või alla 15-aastane. Vastavalt koolikohustuse täitmise tagamise korra § 2 lg 2 on Eestis isik koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.⁵⁶ Eestis on isik koolikohustuslik senikaua kuni ta lõpetab põhikooli või saab 17-aastaseks, ehk enne tööturule asumist on eeldatavalt töötü saanud endale põhihariduse ning on vanem kui 15-aastane. Samas võib ikkagi eksisteerida olukord, kus 15-aastane lõpetab põhikooli ning ei lähe keskkooli ega kutsekooli edasi õppima. Sellisel juhul tekib olukord, kus 15-aastaselt ei ole võimalik ennast töötuks registreerida töötukassas. Samas tuleb TLS § 7 lg 1 kohaselt rakendada alaealisele mõeldud erisätteid alaealiste puhul, kes on alla 15-aastased või veel koolikohustuslikud. Sellisel juhul on 15-aastase puhul tegemist küll isikuga, kellega võiks sõlmida täiesti tavalise töölepingu, kuid töötuks registreerida ei ole võimalik.⁵⁷ Sellest tulenevalt võib öelda, et Eestis sätestatud vanusepiirang võib tekitada olukorra, kus 15-aastane ei käi koolis, ei käi tööl ega ei saa töötuks ennast registreerida. Selline olukord jätab 15-aastased mitte koolikohustuslikud isikud ilma olulistest teenustest, mis võiksid neid aidata karjääri kujundamisel.

Töötü asumise valmisoleku puhul on Eestis töötü valmis kohe töötü asuma, kui puuduvad tema töötü rakendamist takistavad asjaolud või need on sellised, mida on võimalik TöMS-i või selle alusel antud õigusaktis sätestatud meetmetega kõrvaldada. Kui vaadata ILO poolt sätestatud nõudeid, siis on näha, et töötü töötü asumise valmisoleku puhul peab töötü töötü alustama kahe nädala jooksul alates pakkumise saamisest. Eestis on sätestatud nõue, et töötü viibib töötü otsingu ajal Eestis ning lisaks on sätestatud, et välisriigis töötü otsimine peab olema eelnevalt töötü kassaga kokku lepitud. Antud juhul on ILO poolt sätestatud nõuded palju leebemad, kui Eestis. Samas on loogiline, et ILO ei piira töötü liikumist ning nõuab, et nad jääks sinna riiki, kus isik töötü on registreeritud, kuna igal riigil on võimalik ise otsustada, millised võimalused nende töötü ringi liikumiseks on. Antud juhul ei ole ILO poolt sätestatud nõuete eesmärk piirata töötü liikumist riikide vahel.

⁵⁶ Koolikohustuse täitmise tagamise kord, RT IV, 26.05.2020, 13 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/426052020013>)

⁵⁷ Eestis on siiski TLS § 49 lg 1 p 2 alusel sellised kokkulepped tühised, mille alusel 15-17 aastased ilma koolikohustuseta isikud kohustuvad töötü tegema kell 22:00 kuni 06:00. See tähendab, et päris tavalist töölepingut tõesti pole võimalik sõlmida, kuid see on üks väheseid piiranguid. Lisaks on TLS § 7 lg 2 ja 3 toodud välja tingimused mille alusel ükski alla 18-aastane töötü ei tohi.

Olulisel kohal on nõue, mille kohaselt peab töötut aktiivselt tegelema tööotsinguga sellel hetkel, kui ta on töötut. Vastavalt ILO poolt sätestatud nõuetele tegeleb töötut aktiivselt tööotsinguga sellisel juhul, kui ta on tegelenud tööotsinguga viimase nelja nädala jooksul või juba leidnud töö, mis algab järgneva kolme kuu jooksul. Vastavalt TöMS § 9 lg 1 p 2 peab töötut temaga kokkulepitud ajal ja viisil osalema nõustamisel töötukassaga vähemalt kord 30 päeva jooksul. Töötut ei pea minema töötukassase kohapeale, vaid TöMS § 9 lg 2 alusel võib nõustamine toimuda töötukassas kohapeal, töötukassa infosüsteemi kaudu, telefoni teel või muul viisil. Samas jääb siiski nõustamise viis töötukassa otsustada, arvestades töötute soovi ja võimalusi tööd leida. Siinkohal on jällegi nõuded Eestis registreeritud töötute rohkem koormavamad, kui ILO-s sätestatud miinimumnõuded, kuid antud juhul võib ka seda pidada mõistlikuks. Nimelt ei ole töötukassal muidu kuidagi võimalik kindlaks teha, kas töötud tegelevad ka tööotsinguga. Kui töötud ei peaks töötukassa poole pöörduma, kasvõi telefoni teel või infosüsteemi kaudu, siis jääks suuresti töötute enda teada, kas aktiivne tööotsing toimub, või mitte. Kui töötut töötukassaga ühendust ei võta, siis on ka oluliselt keerulisem pakkuda töötutele sobivaid tööturumeetmeid või potentsiaalseid töökohti, kuna kontakt töötuga jääks minimaalseks.

Töötutele teatud tingimuste sätestamine on kindlasti õige, ning need tingimused tagavad tööturumeetmete parema toimimise. Samas tuleb vaadata ka ILO poolt sätestatud tingimusi, mille alusel inimesi töötuks peetakse. Nimelt on leitud, et töötusele ühise definitsiooni leidmine on väga keeruline mitte ainult selle tõttu, et riikides on erinevad nõuded sätestatud vaid ka tööd otsivate inimeste heterogeensuse tõttu.⁵⁸ Kui Itaalias uuriti ILO töötusele seatud standardite mõju, siis leiti, et tööotsijate hulgas oli hulgaliselt inimesi, kelle aktiivsuse tõttu asusid nad töötuse ja ebaaktiivsuse piiril.⁵⁹ Nimelt vastasid nad küll töötule seatud tingimustele selles mahus, et nad otsivad tööd ja on valmis tööle asuma, kuid kuna enne intervjuule minekut otsiti aktiivselt tööd üle nelja nädala tagasi, siis ei kuulunud isik enam töötute hulka. Samas uuringus on ka välja toodud, et tegelikult on ajavahemik, millal aktiivselt tööotsing toimus arbitraarne ja „õige“ ajamahu määramine ei ole ainuke probleem. Kõigest sellest tulenevalt saab järeldada, et Eestis kasutatav süsteem, kus töötud peavad töötukassaga ühendust võtma ning andma teada enda tegevustest, on mõistlik. Eesti seaduse kohaselt ei ole ka töötul nõuet aktiivselt tööd otsida, vaid tööd tuleb otsida ja töötukassale

⁵⁸ Andrea Brandolini, Piero Cipollone, Eliana Viviano, Does the ILO Definition Capture All Unemployment?, Journal of the European Economic Association, Vol. 4, No. 1 (Mar., 2006), pp. 153-179

⁵⁹ *Ibid*

tuleb töötsemise protsessist ülevaade anda. Sellest tulenevalt on võimalik ka passiivselt tööd otsivatel töötutel võimalik ennast töötuks liigitada erinevalt ILO definitsioonist.

2.2. TEISED ISIKUD

Vastavalt TöMS § 32 lg 3 on kuni 2023. aasta 31. detsembrini töötajajena arvel olnud inimesed käsitletud alates 2024. aasta 1. jaanuarist TöMS § 3 lg 4 ja 5 kohaselt kui muud isikud. Töötut ning muud isikut on võimalik eristada TöMS-is sätestatu alusel. Nimelt on TöMS § 3 lg 5 kohaselt muu isik erinevalt töötust selline, kellel puudub töökoht, ei ole töötukassas arvele võetud ning pöördub töötukassa poole tööturumeetmete saamiseks. Kui varasemalt pidi töötaja TTTS alusel pöörduma töötukassasse vastuvõtule vähemalt iga 30 päeva jooksul, siis alates 2014. aastast suurendati seda ajavahemikku 90 päeva peale.⁶⁰ Kuna nüüd käsitletakse töötajaid kui muid isikuid, siis ei ole enam kohustust 90 päeva jooksul töötukassa poole pöörduda. Selline otsus on igati mõistlik, kuna muud isikud ei ole töötukassas arvele võetud, ehk nende arvelolekut ei ole võimalik töötukassa poolt lõpetada.

Tööturumeetmeid kasutada saavate isikute juures tuleb ebasoodsaks pidada asjaolu, et teatud tööturumeetmeid saab pakkuda tegevuskava alusel ka muule isikule ja töötajale, kuid nende puhul pole tegevuskavale seatud nõuetega seoses midagi sätestatud. Nimelt on võimalik tegevuskava koostada vajadusel ka muule isikule ja töötajale, kuid esimene probleem on juba see, et muul isikul ja töötajal ei ole TöMS ega THP 2024-2029 alusel otsest kohustust tegevuskava täita nagu töötul TöMS § 9 lg 1 p 1 alusel. Vastavalt THP 2024-2029 § 21 lg 3 peab töötut käima töökesksel nõustamisel, kus koostatakse tegevuskava, vähemalt üks kord 30 päeva jooksul, kuid sellist kohustust muul isikul ja töötajal samas sättes ei teki. Samas on töötukassal õigus TöMS § 12 lg 2 alusel lõpetada töötajale või muule isikule tööturumeetme pakkumine, kui isik ei täida tegevuskava. Tekib küsimus, et kui muul isikul ja töötajal ei ole kohustust töökesksel nõustamisel käia nagu töötul, siis mille alusel hakatakse otsustama, et muu isik või töötaja ei täida tegevuskavas lubatud tegevusi? Kindlasti on võimalik tegevuskava sees märkida tähtsajalisi nõudeid, kuid seadusandlusest lähtuvalt ei teki ühtegi kohustust ajalikest piirangutest kinni pidada. Samas on antud töötukassale absoluutne võim TöMS § 12 lg 2 alusel lõpetada tööturumeetme pakkumine, kui isik ei täida tegevuskava.

⁶⁰ Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse 521 SE eelnõu seletuskiri - lk 7 (kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffb16d81-f2f8-48e1-b50a-f0ebd371434f>)

Kui isik kuulub töötajate või muude isikute sihtrühma, siis aidatakse neil leida tööpakkumisi ja sobivat tööd ning aidatakse täiendada tööotsinguteks vajalikke oskusi. Vastavalt TöMS § 4 lg 1 p 2 osutatakse töötajale ja muule isikule tööturumeetmeid nagu teavitamine tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest, töövahendus ja karjääriteenused. Vastavalt TöMS § 4 lg 3 ei osutata töötajale ja muule isikule, kes on ajutiselt ja seaduslikult Eestis viibiv välismaalane, kelle lühiajaline töötamine on välismaalaste seaduse kohaselt registreeritud või kelle töötamise õigus tuleneb välislepingust ja kes töötab, TöMS § 4 lg 1 p 2 sätestatud tööturumeetmeid. Samas on TöMS § 4 lg 2 sätestatud, et kõiki ülejäänud TöMS § 13 lg 2 tööturumeetmeid pakutakse töötajatele, tööandjatele ja muudele isikutele THP-s sätestatu kohaselt. Sellest tulenevalt ei ole tegelikult võimalik määrata sihtrühmasid TöMS § 4 lg 1 alusel, kuna THP alusel võib kõiki tööturumeetmeid igale sihtrühmale pakkuda. Arvestades, et THP alusel on võimalik kõigile sihtrühmadele kõiki tööturumeetmeid pakkuda, siis ei ole arusaadav, miks määratakse sihtrühmadele mõeldud tööturumeetmed üksnes TöMS § 4 alusel. Tegemist on ilmselt olukorraga, kus seaduse alusel tahetakse pakkuda miinimummeetmed neile sihtrühmadele, kellele need kindlasti peaksid olema tagatud. Samas ei pakuta enam tööturuteenuseid ja -toetusi TöMS alusel ja seetõttu pole ka otseselt vahet kui seaduse alusel on need tööturumeetmed antud sihtrühmadele määratud.

Vanaduspensioniealisel muul isikul on võimalus osaleda tööturukoolitustel, tööpraktikal ja saada ettevõtluse alustamise toetust. Vastavalt THP 2024-2029 § 9 kohaselt osutatakse vanaduspensioniealistele muule isikule tööhõives osalemiseks järgnevaid tööturumeetmeid:

- tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest teavitamine;
- töövahendus;
- karjääriinfo vahendamine;
- karjäärinõustamine;
- tööklubi;
- töökeskne nõustamine;
- tööturukoolitus;
- kvalifikatsiooni saamise toetamine;
- tööpraktika;
- ettevõtluse alustamise toetus.

Vastavalt THP 2024-2029 § 9 osutatakse koondamisteatega töötajale järgnevaid tööturuteenuseid:

- tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest teavitamine;

- töövahendus;
- karjääriinfo vahendamine;
- karjäärinõustamine;
- töökeskne nõustamine;
- tööklubi;
- tööturukoolitus;
- tasemeõppes osalemise toetus;
- kvalifikatsiooni saamise toetamine;
- nõustamisteenused.

Kinnipeetavale muule isikule osutatakse kõiki teenuseid, mida pakutakse ka koondamisteatega töötajale, välja arvatud tasemeõppes osalemise toetust ja nõustamisteenust. Samas on võimalik kinnipeetaval muul isikul tööpraktikal osaleda erinevalt koondamisteatega töötajast.

Kuna ka rahvusvaheliselt ei ole otseselt tööotsija mõistet sätestatud, siis ei näe magistritöö autor, et tööotsija mõiste kaotamine TöMS-ist oleks ülimalt kahjulik. Nimelt ei tohiks otseselt tööotsija mõiste kaotamine tekitada olukorda, kus TTTS kehtivuse ajal tööotsijate alla liigitatud inimesed praeguse muu isiku definitsiooni kohaselt kaotaks juurdepääsu tööturumeetmetele. Suures mahus on TöMS-i alusel sätestatud THP 2024-2029 säilitanud ka eelnevalt tööotsijate alla liigitatud inimestele suures mahus sarnaseid tööturumeetmeid muudele isikutele.

Tööotsijate puhul võib mängida rolli asjaolu, kas ta on töötav või töötav tööotsija. Magistritöö kirjutaja arvates eelistavad tööandjad palgata inimesi, kellel on rohkem kogemusi ning väljaõpet sellel töökohal, milleks neid palgatakse. Lisaks sellele mängib kindlasti ka see rolli kui aktiivne tööotsija töö otsimise hetkel on. Sellest tulenevalt on eeldus olemas, et töötutele tööotsijatele on töö leidmine raskem kui töötavatele tööotsijatele. Uppsala Ülikoolis koostati 2006. aastal uuring, mille käigus analüüsiti Rootsi Tööotsijate Andmebaasist saadud informatsiooni. Uuringute käigus leiti, et juhul kui tööotsija on samaaegselt töötav, siis on tal tõesti väiksem tõenäosus saada kontakti tööpakkujatega. Sellest tulenevalt võib väita, et töötutel tööotsijatel on väiksem tõenäosus saada palgatud tulenevalt sellest, et ta ei ole tööturul samaaegselt aktiivne kui ta tööd otsib. Antud juhul võib tööandjale tekkida kuvand, et töötud tööotsijad on vähem produktiivsed ja seetõttu ei ole tööandjad nende palkamisest

huvitatud.⁶¹ Magistritöö autor ei tea küll kui konkreetselt kasulik see oleks, kuid teoorias oleks võimalik sätestada THP-s, et tööandjad ei vaata sellise tööturuteenuse nagu THP 2024-2029 § 27, ehk tööpraktika vahendamise pakkumisel seda, kas tööturuteenust määratud saama isiku puhul on tegemist töötu või muu isikuga. Kuigi see võib tunduda nagu tarbetu muudatus, siis tegelikult võib isegi selline säte mängida määravat rolli tööandjate edasisel tegevusel.

⁶¹ Eriksson, S., Lagerström, J. Competition Between Employed and Unemployed Job Applicants: A Swedish Evidence. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 108 Issue 3, 2006, lk 373-396.

3. TAKISTUSED AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE KOHALDAMISEL

3.1. AKTIIVSETE TÖÖTURUMEETMETE EEST VASTUTAVAD INSTITUTSIOONID

Tööhõive probleemidega tegelev keskne asutus on alates aastast 2009 töötukassa, mis võttis üle eelneva tööturuameti funktsioonid tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 105³ lg 1 ja 3.⁶² Asutused liideti, kuna nende funktsioonid olid üsna sarnased, aktiivseid ja passiivseid tööturumeetmeid taheti osutada samast üksusest ning Tööturuameti teenuseid kasutati üsna vähe. Lisaks nendele põhjustele viidati asjaolule, et antud ajaperioodil toimus mujal riikides nagu Saksamaa aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete võimalikult tihe sidumine.⁶³ Vastavalt TkindLS § 24 lg 1 ja 2 on töötukassa avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle põhikirja kehtestab ning mida saab muuta Vabariigi Valitsuse määrusega. Töötukassa tegeleb töötutoetuste, töötuskindlustushüvitiste, koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitiste maksmisega. Lisaks tegelevad nad mitmete erinevate tööturuteenuste ja -toetuste pakkumisega, mis on sätestatud THP 2024-2029 § 7 ja § 8. Töötukassa olemus ja eesmärgid on sätestatud TkindLS viiendas peatükis. Töötukassa eesmärk on vastavalt TkindLS § 23 lg 1 tööturupoliitika elluviimine ja töötuskindlustuse korraldamine töötuskindlustuse seaduses, tööturumeetmete seaduses, töövõimetoetuse seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras. Töötukassa õigused pärinevad sama sätte lõikest 2, kus on välja toodud nimistu töötukassale määratud ülesannetest.

Töötukassa üks ülesannetest on TkindLS § 23 lg 2 p 7 alusel töötuskindlustuse ja tööturumeetmete planeerimisel osalemine ning töötuskindlustuse ja tööturuteenuste ja -toetustega seotud õigusaktide eelnõude kohta arvamuse avaldamine. See tähendab, et töötukassal on seaduse kohaselt määrav roll aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete kehtestamisel. Töötukassa osaleb töötuskindlustuse ja tööturumeetmete planeerimisel, kuid teoorias võiks anda töötukassale rohkem sõnaõigust kui ainult eelnõu kohta arvamuse avaldamisel. Lisaks sellele on TkindLS §23 lg 2 p 6 sätestatud, et töötukassa koostöös Sotsiaalministeeriumiga analüüsib rakendatavate tööturumeetmete mõju ja tulemuslikkust. Samas ei ole kuskil märgitud millises mahus või missugune Sotsiaalministeeriumi osakond seda tegema peaks. Kehtiva seadusandluse kohaselt ei ole täpselt sätestatud, kui suures osas

⁶² Vabariigi Valitsuse seadus - RT I, 30.06.2023, 11 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023011>)

⁶³ Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 399 SE Seletuskiri – lk 2 (kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/download/a5e694ca-6527-3ffd-706c-3dc7c7a9f298>)

peaksid töötukassa ja Sotsiaalministeerium tegelikult koostööd tegema tööturumeetmete mõju analüüsimisel ning aktiivsete tööturumeetmete planeerimisel.

Sotsiaalministeerium on valitsusasutus, millel on kandev roll Eestis tööturumeetmete kehtestamisel. VVS § 67 lg 1 on sätestatud, et „Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.“. Vastavalt sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 2 lg 1 on üheks ministeeriumi valitsemisalaks tööhõive, tööturu, töökeskkonna ja töösuhete korraldamine. Ministeeriumitel on olemas erinevad osakonnad ning sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 17 lg 2 p 14 kohaselt vastutab tööturupoliitika kavandamise ja elluviimise eest tööhõive osakond. Samas sättes on märgitud, et „Osakonnal on juhtiv roll tööjõu mobiilsuse, töövõime ja tööhõivevõime arendamisel ning nende poliitikavaldkondadega seotud tööturuteenuste, kulutuste, hüvitiste ja toetuste kujundamisel“. Antud määruses on sätestatud vaid üldiselt tööhõive osakonna ülesanded, kuid § 18 lg 1 kohaselt määratakse igale osakonnale täpsemad ülesanded, õigused ja kohustused kindlaks osakonna põhimääruses. Lisaks sellele on § 18 lg 2 alusel võimalik, et iga osakonna koosseisu võivad kuuluda talitused, mis tehakse kindlaks osakonna põhimääruses. Osakonna koosseisu võivad veel kuuluda sellised ametnikud ja töötajad, kes ei kuulu ühegi talituse koosseisu ja vastavad ainult osakonnajuhatajale.

Tööhõive osakonna üheks ülesandeks on tööhõive osakonna põhimääruse punkti 2.2.2 kohaselt töötada välja ja täiendada strateegiadokumente. Selle jaoks on neil õigus saada osakonnale pandud ülesannete täitmiseks vajalikku teavet ministeeriumi juhtkonnalt, teistelt osakondadelt, ministeeriumi valitsemisala asutustelt ning avalik-õiguslikelt ja eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, mille suhtes ministeerium teostab asutaja-, liikme-, aktsionäri- või osanikuõigusi. Kuigi tööhõive osakonnal on võimalik nõuda palju informatsiooni, siis töötukassale pakutud võimalused TkindlS § 23 lg 3 alusel on ulatuslikumad.

Põhiliseks probleemiks võib pidada seda, et kuigi tööhõive osakonna põhimääruse punktis 2.2.7 on sätestatud, et osakond teeb oma vastutusalas koostööd töötukassaga, siis ei ole täpsustatud, millises mahus ja mis teemadel koostööd peaks tegema. Kui vaadata seda, kui palju ülesandeid mõlemad institutsioonid peavad täitma, siis ei ole võimalik, et leitakse aega, et arutada aktiivsete tööturumeetmete kehtestamisel ühtset ja konkreetset plaani.

3.2. MEETMED INSTITUTSIOONIDE VAHELISE KOOSTÖÖ EDENDAMISEKS

Magistritöö käigus on selgunud, et institutsioonide vaheline koostöö on küll erinevate õigusaktide alusel sätestatud, kuid koostöö mahtu pole võimalik selgeks teha. Eelmises peatükis sai välja toodud, et kehtiva seadusandluse kohaselt ei ole täpselt sätestatud, kui suures osas peaksid töötukassa ja Sotsiaalministeerium tegelikult koostööd tegema tööturumeetmete mõju analüüsimisel ning aktiivsete tööturumeetmete planeerimisel. Sellest tulenevalt võivad vahepeal tööturumeetmete analüüsid ning tööturumeetmete planeerimine jääda ainult ühe institutsiooni kanda. Vastavalt uuringutele on ka jõutud järeldusele, et õiguslik raamistik Sotsiaalministeeriumi ja töötukassa vastutuse määramisel on mõneti ebamäärane, kuna neil on jagatud vastutus tööturuteenuste kavandamisel ja rakendamisel.⁶⁴

Kui soovida tuua näidet selle kohta, kus on hea institutsionaalne koostöö aktiivsete tööturumeetmete kavandamisel ja kehtestamisel, siis tuleks vaadata selliste riikide nagu Islandi ja Saksamaa praktikat. Nimelt on Islandil ja Saksamaal suhteliselt autonoomne riiklik tööhõiveteenistus, (edaspidi RT) mille strateegiline juhtimine toimub kolmepoolse juhatuse poolt ning RT-l on oluline roll aktiivsete tööturumeetmete ülesehitusel. Mõlemas riigis on RT-le antud suurem vabadus aktiivsete tööturumeetmete kehtestamisel kui Eestis. Islandil tuleneb suurem vabadus sellest, et kohalik tööturumeetmete seadus on väga üldine ning kogu aktiivsete tööturumeetmete ülesehitus toimub RT tegevjuhtkonna poolt. Saksamaa RT-l on õigus kehtestada uusi aktiivseid tööturumeetmeid juhul kui need on suunatud töötutele inimestele ning need on seaduses ettenähtud.⁶⁵ Eesti on Saksamaa tööturumeetmete pakkumise süsteemi üle võtnud.

Islandi tööturumeetmete seaduses on sätestatud, et RT korraldab kõikide aktiivsete tööturumeetmete pakkumist ning sõlmib teenusepakkujatega lepingud. Projekteerimisdetailid koostatakse RT poolt ning lõppotsuse teeb RT strateegiline juhtorgan iga-aastases tööplaanis. Antud viisil on võimalik kiiresti ning ilma suuremate probleemideta koostada või ümber

⁶⁴ Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, eestikeelne kokkuvõte (kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/improving-the-provision-of-active-labour-market-policies-in-estonia_252f237e-et#page1)

⁶⁵ Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia – lk 44 (kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/improving-the-provision-of-active-labour-market-policies-in-estonia_31f72c5b-en#page1)

kujundada aktiivseid tööturumeetmeid, kuna tarvis on vaid RT strateegilise juhtorgani heakskiit.⁶⁶ Islandil saab selline süsteem töötada, kuna tegemist on väikse riigiga ning rahvaarv on väiksem kui Eestis. Samas tuleks kindlasti kaaluda Eestis antud süsteemi ülevõtmist. Sellisel juhul oleks konkreetselt sätestatud, et töötukassa tegeleb aktiivsete tööturumeetmete kehtestamisega.

Lisaks oleks võimalik leida veel lahendusi parema koostöö tekitamiseks institutsioonide vahel Sloveenia näitel. Sloveenia süsteem on sarnane Eestile, kuid nende RT-l ei ole nii palju vabadust kui eelnevalt mainitud kahes riigis. Sloveenias langeb aktiivsete tööturumeetmete ülesehituse regulatsioon parlamendile, valitsusele, ministrile ja ministeeriumile. Lisaks sellele ei näe seadus ette mingisugust rolli RT-l tööpoliitika kavandamisel. Üks huvitav erinevus teistest mainitud riikidest on see, et RT tegevjuhiks on direktor, kelle valib minister ning nimetab ametisse valitsus. Selline regulatsioon võib tekitada suhteliselt äkilisi ja ootamatud muutuseid aktiivsete tööturumeetmete kehtestamisel ning pigem ei näe sellele meetmele rakendust Eesti süsteemis. Samas on RT strateegilise juhtimise juhatusse kaasatud üks liige, kes valitakse RT enda personali poolt.⁶⁷ Antud meede on üks, mida võiks kaaluda Eestis kasutuselevõtmiseks, kuna see pakuks võimaluse töötukassa töötajatele valida parim võimalik inimene antud positsiooni jaoks. Töötukassa töötajatel on kindlasti kõige suurem kokkupuude töötutega, mis annab neile parima ettekujutuse inimeste vajadustest. Lisaks annaks see võimaluse valida positsioonile inimene, kes esindaks töötukassa töötajate huve.

Tööturu reguleerimise seaduse kohaselt on ekspertnõukogu Sloveenia RT professionaalne nõuandev organ. Sloveenia tööhõiveteenistuse (ESS) nõukogu peamisteks ülesanneteks on:

- Tööotsijate ja tööandjatega töötamise metoodika läbiarutamine ja kinnitamine;
- Muude aktiivsete tööturumeetmete pakkumisega seotud küsimuste arutamine;
- ESS-i tegevjuhtkonnale arvamuste esitamine ESSi tegevusmudeli kohta;
- Tööturu toetamiseks oluliste interdistsiplinaarsete küsimuste käsitlemine;
- Muude tööturuprobleemide käsitlemine ESS-i tegevjuhtkonna algatusel.

Ekspertnõukogul on ennekõike nõuandja, mitte otsuste tegemise roll. Kõige tähtsam roll ekspertnõukogul on ESS-i tegevjuhtkonna nõustamine. Siiski võib ta edastada mõned soovitusel ka ESS-i nõukogule ning töö-, pere-, sotsiaal- ja võrdsete võimaluste ministeeriumile. Ekspertnõukogu tuleb kokku kaks kuni viis korda aastas. Nendel kohtumistel peetavad arutelud on väga üksikasjalikud ja põhjalikud. Ekspertnõukogu koosolekute

⁶⁶ *Ibid* – lk 53

⁶⁷ *Ibid* – lk 46

dokumendid koostavad enamasti ESSi töötajad ja need on tavaliselt väga üksikasjalikud, eriti kui need puudutavad vajadusi muuta õigusakte, menetlusi või poliitikaid.⁶⁸

Eestis oleks võimalik luua samasugune ekspertnõukogu kasvõi seaduses sätestatud regulatsioonidega. Algselt tuleks vaadata, kas oleks võimalik leida inimesi, kes sooviks edendada Eesti tööturгу ja anda enda panuse selle toimimisse. Need inimesed oleks võimalik palgata töötukassa poot või Sotsiaalministeeriumi tööhõive osakonda. Kuna mõlema institutsiooni puhul on tegelikult mingis mastaabis koostöö ettenähtud, siis oleks võimalik Eesti tööturu vastu huvi tundvatel inimestel tegutseda juba praegusel ajal. Kuigi Sotsiaalministeeriumi tööhõive osakonna põhimääruse 2.2.7 on ettenähtud vaid mingis määras koostöö töötukassaga, siis oleks võimalik seda tööjaotust laiendada. Sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 18 lg 2 alusel oleks võimalik tekitada tööhõive osakonnas uus talitus, mille eesmärgiks oleks töötukassaga suurem koostöö. Kui seda ei soovita teha, siis eelneva sätte alusel on võimalik osakonnajuhatajal palgata inimesi otse enda alluvusse.

Kõige lõpuks on veel võimalik sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 20 lg 1 alusel ministril moodustada nõuandva õigusega komisjone, nõukogusid ja töörühmi oma eesmärkide saavutamiseks. Eelnevalt sai antud alapeatükis mainitud, et Sloveenias kehtival ekspertnõukogul on ka ennekõike nõuandja roll, ehk sarnase komisjoni loomine ei tohiks väga suuri takistusi tekitada. Antud sätte alusel oleks võimalik Sotsiaalministeeriumis pöörata suuremat tähelepanu sotsiaalpartnerite kaasamisele ning regionaalse tööhõive parandamisele. Kõige rohkem suudavad töötutele regionaalselt abiks olla igas regioonis tegelevad ettevõtted. Kui oleks võimalik kaasata ettevõtteid või kohalikke, kes on töötutega lähedastel tegelenud, siis suudaks need inimesed ka lähemalt rääkida regioonides eksisteerivatest tööhõive probleemidest. Kuna komisjonid oleks ainult nõuandva õigusega, siis ei tekitaks see liiga palju võimu nendele komisjonidele ning võimalik oleks sellisel viisil kokku tuua inimesi, kelledele läheb Eesti tööturu olukorra edendamise korda. Kõigil teistel eelnevalt mainitud riikidel on sotsiaalpartnerid rohkem seotud aktiivsete tööturumeetmete ülesehitusega kui Eestis ning seda tuleb parandada.

Üheks oluliseks küsimuseks on, kui suures ulatuses saab töötukassa kaasa rääkida tööturumeetmete kehtestamisel. Antud juhul on vastavalt TõMS § 6 lg 6 võimalik küll töötukassa nõukogul heaks kiita THP, kuid selle kehtestab siiski Vabariigi Valitsus

⁶⁸ *Ibid* – Box 3.2

määrusega. Eelnevalt on samas peatükis analüüsitud, et võrreldavates riikides on võimalik RT-l teha otsuseid selle kohta, milliseid tööturumeetmeid nad kehtestada saavad. PS § 3 alusel kehtib seadusereservatsioon, mille kohaselt eeldab põhiõiguste piiramine seadusandja volitust. Vastavalt PS § 3 lg 1 kehtib Eestis seadusereservatsiooni esimese aluspõhimõttena parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte, mis nõuab, et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu või kõrgeima võimu kandja.⁶⁹ Lisaks sellele on PS § 3 lg 1 sätestatud seadusereservatsiooni teine aluspõhimõte, milleks on seadusliku aluse nõue.⁷⁰ Antud aluspõhimõtte kohaselt peab olema riivel seaduslik alus. Vastavalt VVS § 67 lõike 1 kohaselt on Sotsiaalministeeriumi ülesanne töövõime, tööturu ja töökeskkonna korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Antud juhul ei ole VVS-sis sätestatud, et seaduse alusel võib antud kohustust edasi anda mingile teisele institutsioonile.

Kui vaadata seadusereservatsiooni põhimõtteid, siis on aru saada, miks ei ole võimalik Eestis kehtiva seadusandluse alusel töötukassal tööturumeetmeid kehtestada. Nimelt on PS §-s 29 sätestatud, et riik korraldab kutseõpet ja abistab tööotsijaid töö leidmisel. Kui sellised nõuded on sätestatud PS alusel riigile, siis ei tohi Vabariigi Valitsus tööturumeetmete sätestamist, ehk tööotsijatele abimeetmete leidmist seada teise institutsiooni tööks. Nimelt ei vastaks tööturumeetmete kehtestamine töötukassa poolt parlamendireservatsiooni põhimõttele, kuna sellisel juhul ei otsustaks Riigikogu, milliseid abistavaid meetmeid tööotsijatele pakutakse. Lisaks sellele on veel seadusliku aluse nõue, kuid PS-st ei ole võimalik tuletada, et tööotsijate abistamist töö leidmisel võib mingisugusele teisele institutsioonile üle anda. Sotsiaalministeeriumi töö on VVS § 67 lg 1 alusel töövõime, tööturu ja töökeskkonna korraldamisega seotud õigusaktide eelnõude koostamine. Lisaks on PS § 87 lg 6 sätestatud, et Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Vastavalt PS-le peab tööturumeetmete kehtestamist TöMS alusel THP-s tegema Vabariigi Valitsus, kuna seda õigust ei ole võimalik edasi anda. Justiitsministeerium on ka jõudnud otsusele, et mingil juhul ei tohi avalik-õiguslikule juriidilisele isikule anda THP koostamise pädevust.⁷¹

3.3. ÕIGUSSELGUS

Üheks oluliseks probleemiks on asjaolu, et inimestele, kellele on tagatud isikuline juurdepääs tööturumeetmetele, võib olla üsna keeruline aru saada talle pakutavatest meetmetest, kuna

⁶⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus kommenteeritud väljaanne, 2020, § 3 punkt 3

⁷⁰ *Ibid*, § 3 punkt 5

⁷¹ Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri – lk 15

Eestis on liiga palju õigusakte, mille abil rakendatakse tööturumeetmeid. Erinevate uurimuste põhjal on jõutud järeldusele, et erinevate aktiivseid tööturumeetmeid puudutavate õigusaktide kooseksisteerimine ja kattuvus muudab süsteemi tarbetult keeruliseks.⁷² Vastavalt samale uuringule sisaldas TTTS ja THP üksikasjalikku regulatsiooni, milles on käsitletud sarnaseid tööturuteenuseid, nende erinevaid tingimusi ja teenuste muutmise protsesse. Antud magistritöös on läbivalt välja toodud näiteid, kuidas TöMS ning THP 2024-2029 mitte ei täida üksteist, vaid pigem sätestavad samu asju ja muudavad õigusselguse tööotsijale üsna keeruliseks.

Alates 01.01.2024 hakkas kehtima Eestis TöMS. TöMS-is on järgitud Saksamaal kehtivat aktiivsete tööturumeetmete kehtestamise süsteemi. Saksamaal on ette määratud, milliseid meetmeid võib RT kasutada sarnaselt TöMS § 6 sätestatule, mille kohaselt kehtestatakse osutatavad tööturuteenused ja makstavad tööturutoetused vastavalt § 13 lg 2 loetletud tööturumeetmetele. Kui vaadata TöMS § 13 lg 2, siis on tööturumeetmeid laiemalt määratletud ning nende põhjal on võimalik THP-s teha mõistetavad ning ühes õigusaktis asuvad tööturuteenused ja -toetused.

Vastavalt TTTS §-le 4 lg 2 oli eelnevalt selgelt sätestatud missugustele tööturuteenustele oli töötajatel ja tööotsijatel ligipääs. TTTS-is oli ka sätestatud täpselt milliseid ja mis tingimustel tööturuteenuseid pakutakse. Antud juhul on TöMS-is tehtud olukord palju lihtsamaks, kuna TöMS § 4 alusel on määratud tööturumeetmete sihtrühmad, kellele on konkreetsetele tööturumeetmetele ligipääs tagatud. Samas ei ole TöMS-is sätestatud, mis tingimustel tööturumeetmeid pakutakse, ning kas üldse neid tööturumeetmeid TöMS-i alusel pakutakse. Vastavalt TöMS § 6 lg 6 kehtestab THP Vabariigi Valitsus ning kiidab heaks töötukassa. Kui lugeda tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskirja, siis on selles seletuskirjas viidatud, et: „Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 67 lõike 1 kohaselt on töövõime, tööturu ja töökeskkonna korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine Sotsiaalministeeriumi ülesanne ja vastutada.“. Sama seletuskirja kohaselt on Justiitsministeerium sätestanud, et ei tohi mitte mingil juhul anda tööhõiveprogrammi koostamise pädevust avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, ehk töötukassale.

Vastavalt TöMS § 13 lg 1 määratakse tööturumeetmete hulka kuuluvad tööturuteenused ja -toetused tööhõiveprogrammis. Kui uurida lähemalt, milliste tööturumeetmetega on tegemist TöMS § 13 lg 2 alusel, siis on nendeks:

⁷² Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, raporti eestikeelne kokkuvõte

- tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest teavitamine;
- töövahendus;
- karjääriteenused;
- töökeskne nõustamine;
- oskuste arendamine;
- ettevõtluse toetamine;
- töövalmiduse toetamine;
- töövõime toetamine;
- tööle asumise ja tööl püsimise toetamine;
- tööturuteenusel osalemise toetamine.

Autori arvates oleks võinud TöMS sätestamisel lähtuda tööturumeetmete liigitamisest samamoodi nagu seda on tehtud Islandi seadusandluse alusel. Nimelt on Islandi tööturumeetmete seaduse artiklis 12 sätestatud, et tööturumeetmete määramisel jagunevad tööturumeetmed järgmistesse kategooriatesse:

- individuaalsed kursused, näiteks kursused tööotsinguplaanide koostamiseks või enesetäiendamiseks ja kursused pädevuse parandamiseks konkreetsetes valdkondades;
- kutsealased abinõud, st töö tutvustamine, kutseõpe ja proovitöö;
- nõustamine, mida pakutakse samaaegselt kursustel ja proovitöödel osalemisega;
- õppeotstarbelised abinõud;
- kutsealane rehabilitatsioon;
- erirühmade kutsealane rehabilitatsioon.⁷³

Antud juhul on näha, et Islandi seaduse kohaselt on võimalik tööturumeetmete valimisel teha palju laiaulatuslikumaid otsuseid tulenevalt õigusakti sõnastusest. Kui Eestis on kehtestatud konkreetsed tööturumeetmed, millele saab toetuda, siis Islandi tööturumeetmete seaduse kohaselt on võimalik palju rohkem erinevaid tööturuteenuseid või -toetusi rakendada. Selline üldisem sõnastus, kus tuuakse vaid näideteks erinevaid tööturumeetmeid tundub olevat parem lahendus, kui tahta võimalikult palju erinevaid tööturuteenuseid ja -toetusi riigis kasutada.

Oluline asjaolu TöMS-i juures on, et tööturumeetmete eesmärgid on TöMS § 14 kohaselt on iga tööturumeetme kohta eraldi sätestatud. Antud juhul on magistritöö autor arvamusel, et ka see võib tulevikus probleemseks muutuda, kuna tööturumeetmete eesmärkide sätestamisel TöMS-is võib tekkida olukord, kus mingeid tööturuteenuseid või -toetusi ei ole potentsiaalselt

⁷³ Labour Market Measures Act, No. 55/2006, as amended by Act No. 88/2008, No. 162/2010, No. 126/2011, No. 85/2015, No. 88/2015 and No. 38/2018. (kättesaadav: https://www.government.is/library/04-Legislation/Labour%20Market%20Measures%20Act%2055%202006%20as%20amended%202018_.pdf)

võimalik tulevikus THP-sse lisada. Nimelt on tööturumeetmete seaduse seletuskirjas ka kirjas, et „Kõik THP-ga kehtestatavad tööturuteenused ja -toetused peavad liigituma mõne eelnõus sätestatud tööturumeetme alla. Näiteks kuuluvad tööturuteenused tööturukoolitus, tasemeõppes osalemise toetus, kvalifikatsiooni saamise toetamine, koolitustoetus ja tööpraktika eelnõu § 13 lõike 2 punktis 5 sätestatud tööturumeetme „oskuste arendamine“ alla. Seega peavad loetletud tööturuteenused olema sisult vastavuses tööturumeetme „oskuste arendamine“ kohta eelnõu § 14 lõikes 5 sätestatud eesmärgiga toetada isiku töötamiseks vajalike teadmiste ja oskuste omandamist ja arendamist.“⁷⁴ Mingil hetkel võivad aga tekkida sellised tööturumeetmed, mis ei liigitu ühegi eesmärgi alla, mis on TöMS-is märgitud. Sellisel juhul võib Eesti tööturumaastikul antud tööturumeetmete kehtestamine osutada väga keeruliseks.

3.4. OECD SOOVITUSED JA NENDE RAKENDAMINE

OECD raportis „*Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia*“ on välja toodud mitmeid soovitusi kuidas oleks võimalik täiustada Eestis aktiivsete tööturumeetmete pakkumise süsteemi. Teatud nõuandeid on TöMS väljatöötamisel rakendatud ning selle tõttu on õiguslik raamistik lihtsamaks muutunud. Siiski ei ole kõiki soovitusi arvesse võetud.

Üheks peamiseks soovitusena aktiivsete tööturumeetmete pakkumise süsteemi täiustamiseks oli piirata TTTS reguleerimisala, et keskenduda tööturuteenuste osutamise põhiaspektidele. Nimelt oli pakutud, et TTTS võiks piirduda vaid sätetega, millega kirjeldatakse aktiivsete tööturumeetmete põhilisi aspekte, näiteks üldine kirjeldus teenuste eesmärgi ja sihtrühmade kohta. Üksikasjad peaksid olema sätestatud paindlikuma regulatsiooniga THP-s ning teenuste disaini üksikasjad peaksid olema otsustatud aktiivseid tööturumeetmeid ellu viivas organisatsioonis, ehk töötukassas. Lisaks pakuti välja, et ESF-i poolt finantseeritud tõhusad ja mõjuvad aktiivsed tööturuteenused tuleks integreerida TTTS-is ja THP-s.⁷⁵ Eelnevalt on sätestatud, et TöMS on asendanud TTTS-i ning seal on tähelepanu pööratud vaid tööturuteenuste osutamise põhiaspektidele nagu tööturuteenuste osutamise eesmärgi üldised kirjeldused ja tööturuteenuste üldised sihtrühmad. Lisaks sellele on aktiivsete tööturumeetmete üksikasjad sätestatud tähtajalises THP-s ja teenuste disaini üksikasjad

⁷⁴ Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri - lk 13

⁷⁵ Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia – lk 12

otsustatakse TöMS alusel töötukassa poolt. Sellest tulenevalt võib öelda, et paljusid OECD poolt pakutud soovitusi on rakendatud.

Kuigi aktiivsete tööturumeetmete üksikasjad on määratud paindlikus THP-s, siis OECD poolt oli pakutud, et aktiivsete tööturumeetmete üksikasjaliku määruse vastuvõtmiseks võiks anda volitused tervise- ja tööministrile või töötukassa nõukogule. Antud hetkel on sarnaselt TTTS-ile võimalik kehtestada töötukassa nõukogu poolt heakskiidetud THP Vabariigi Valitsusel määrusega TöMS § 6 lg 6 alusel. Sellest tulenevalt võib öelda, et OECD soovitusi anda volitused THP vastuvõtmiseks tervise- ja tööministrile või töötukassa nõukogule pole järgitud. peatükis 3.2. on analüüsitud, miks ei ole võimalik anda tööhõiveprogrammi kehtestamise õigust töötukassa nõukogule, ehk avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Siiski oleks võimalik OECD poolt pakutud soovitusi järgida, kui anda THP kehtestamise õigus tervise- ja tööministrile pärast seda, kui töötukassa nõukogu on programmi heaks kiitnud. Sellisel juhul oleks vajadusel võimalik kiiremini muudatusi teha THP-s.

Üks põhilisi soovitusi OECD poolt oli, et aktiivsete tööturumeetmete pakkumise detailsed üksikasjad jääks töötukassa ülesandeks. Töötukassa peaks otsustama ja määrama aktiivsete tööturumeetmete pakkumise tingimused sisemiste dokumentide ja suunistega.⁷⁶ Kui TöMS § 5 lg 1 alusel korraldab tööturumeetmete pakkumist ja pakub tööturumeetmeid töötukassa, siis see õigus on TöMS § 5 lg 2 kohaselt ka kohaliku omavalitsuse üksustel ja muudel asjaomastel füüsilistel ja juriidilistel isikutel. Tööturumeetmete pakkumise võib korraldada seaduses sätestatud juhul või valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud tööturumeetmete pakkumise tingimustel ja korra kohaselt. Lisaks sellele on TöMS § 6 lg 3 sätestatud miinimumnõuded tööturuteenuste ja -toetuste pakkumise kohta. Sellest tulenevalt võib öelda, et aktiivsete tööturumeetmete pakkumise korraldamine ei ole vaid töötukassa mõjusfääris ning OECD soovitusi ei ole antud juhul järgitud.

Lisaks eelnevale pakuti OECD poolt välja, et peamised sidusrühmad peaksid samuti kokku leppima, kumb institutsioon võtab vastutuse aktiivsete tööturumeetmete kujundamise üksikasjade koostamise eest - töötukassa või Sotsiaalministeerium. Samas tuleb tagada, et nende organisatsioonide vahel toimuks igal juhul koostöö väljatöötamise protsessis.⁷⁷ Nimelt võib praegune institutsionaalne ülesehitus tekitada kaks probleemi – esiteks puudub selgus kahe institutsiooni vastutuse jagamisel ning teiseks ei ole kindel, kuidas peaks töötukassa ja

⁷⁶ *Ibid* – lk 18

⁷⁷ *Ibid* – lk 18-19

Sotsiaalministeeriumi koostöö toimima.⁷⁸ Uue TõMS-i kehtestamisel keskenduti vaid tööturuteenuste osutamise õigusruumi kaasajastamisele ja korrastamisele.⁷⁹ Sellest tulenevalt ei ole muudatuste tegemisel keskendunud töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi vahelisele koostööle. Töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi vahelist koostööd on eraldi veel analüüsitud magistritöö peatükis 3.1. ning ka sealt on paista, et kahe institutsiooni vahel ei ole määratud millises mahus koostööd peaks tegema.

Institutsioonide vastutuse jaotuse selgitamine on oluline, et tagada tõhus koostöö aktiivsete tööturumeetmete planeerimisel ja korraldamisel. Sotsiaalministeerium ja töötukassa peaksid kokku leppima oma täpsetes ülesannetes ning koostööpõhimõtetes, kaasates teisi olulisi sidusrühmi. Selge vastutuse ja koostöökokkulepete kehtestamine võimaldab paremat tööhõivepoliitika kavandamist ja rakendamist. Üks võimalus aktiivsete tööturumeetmete paremaks koordineerimiseks on ministeeriumidevaheliste töörühmade süstemaatilisem ja tõhusam kasutamine. Sellisel juhul oleks võimalik tegeleda tõhusamalt ühiste strateegiliste probleemidega.

Teise alternatiivina võiks kaaluda laiema hulga sidusrühmade kaasamist nõuandeorganina enne strateegiate arutamist ja otsustamist töötukassa nõukogus. Antud hetkel nimetavad töötukassa nõukogu liikmeteks vastavalt TkindS § 29 lg 1 ühe liikme Vabariigi Valitsus, ühe liikme Eesti Ametiühingute Keskliit, ühe liikme Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon, kaks liiget Eesti Tööandjate Keskliit ning valdkonna eest vastutav minister on nõukogu liige ametikoha järgi. Samas oleks võimalik kaasata veel näiteks väike- ja keskmise suurusega ettevõtjate (edaspidi VKE) või haridus- ja teadusministeeriumi esindajad, et hõlmata rohkem asjakohaseid ja mitmekesiseid sidusrühmi.⁸⁰ OECD soovitude kohaselt tuleks sellisel juhul ikkagi hoida nõukogu liikmete arv kuue peal, kuna muidu võib tekkida liiga palju inimesi juhatusse.

Kui nõukogu koosseisu ei taheta üldse muuta, siis oleks veel võimalik kaasata haridus-, sotsiaal- ja tervishoiupoliitika peamisi sidusrühmi vaatlejatena töötukassa nõukogu koosolekutele.⁸¹ See lähenemine võimaldaks aktiivsete tööturumeetmete kooskõlastamisel anda paremat ülevaadet teistele tööhõivepoliitikaga seotud ministeeriumitele, ilma et peaks looma täiendavaid töörühmi või muutma nõukogu koosseisu. Lisaks võiks kaaluda ekspertide

⁷⁸ *Ibid* – lk 47

⁷⁹ Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri – lk 1

⁸⁰ Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia – lk 27

⁸¹ *Ibid* – lk 27

ja teadlaste kaasamist nõuandvaks organiks, mis annaks sisendit töötukassa juhatusele. Seda võimalust on analüüsitud magistritöö peatükis 3.2. Oluline on tagada, et arutelud toimuksid süstemaatiliselt ja lähtuksid tööturupoliitika vajadustest.⁸²

OECD raporti kohaselt on palgatoetuste ümberkujundamine kõige olulisem poliitikasoovitus Eesti aktiivse tööturuteenuste süsteemi jätkuvale täiustamisele.⁸³ Eestis peaks uurima palgatoetuste kavandamist, et tagada meetme sihtotstarbelisus. Kuigi rahvusvahelised kogemused näitavad, et selline poliitika on tõhus ainult siis, kui see on suunatud kõige ebasoodsamas olukorras olevatele rühmadele, siis paegused meetmed ei pruugi piisavalt abi suunata kõige haavatavamatele. Töötukassa juhtumikorraldajad peaks tegema rohkem jõupingutusi ebasoodsas olukorras olevate klientide tutvustamiseks tööandjatele ja edendama palgatoetust kui vahendit, mis kataks võimalikku madalamat tootlikkust esimestel kuudel. Lisaks peaks Eestis kaaluma sihtgruppide piiramist või tööhõivenõustajate otsuse alusel palgatoetuse hüvitamise võimaldamist. Samuti peaksid kõige haavatavamad rühmad saama täiendavat tuge, näiteks süstemaatilist järelkonsultatsiooni, et integreeruda edukamalt tööturule. Kogemus teistest riikidest, nagu Saksamaa, Prantsusmaa ja Taani, näitab, et intensiivsem toetus ja järeltegevused võivad olla väga tõhusad pikaajaliselt töötute integreerimisel jätkusuutlikku tööhõivesse.⁸⁴ Antud hetkel pole palgatoetuse pakkumise tingimusi muudetud vastavalt THP 2024-2029 § 41.

⁸² *Ibid* – lk 17-18

⁸³ *Ibid* – lk 11

⁸⁴ *Ibid* – lk 24

KOKKUVÕTE

Teatud osale rahvastikust on tarvis pakkuda erinevaid teenuseid, et neil oleks lihtsam tööturule siseneda. Selleks on riigi poolt kehtestatud erinevaid tööturumeetmeid antud eesmärgi saavutamiseks. Tööturumeetmed on jagunenud mitmete erinevate õigusaktide vahel ning vahepeal võib olla keeruline aru saada, milliste meetmete jaoks peaks töötuna arvele võtma. Magistritöö esimeses peatükis uuriti, kus mingeid teenuseid pakutakse ja kas sätestatu on üksikisikule ühiselt mõistetav.

Aktiivsed ja passiivsed tööturumeetmed on Eestis põhiliselt reguleeritud tööturumeetmete seaduses, töötuskindlustuse seaduses ja tähtajalises tööhõiveprogrammis. See on üks esimesi probleeme, mis eksisteerib Eestis tööturumeetmete kehtestamisel, ehk regulatsioon on jagunenud mitme õigusakti vahel. Sissejuhatuses on selgitatud, et tööhõivepoliitika jaguneb kolme erinevasse kategooriasse, milleks on tööturuteenused, tööpoliitika meetmed ja tööturutoetused. Esimeses peatükis on lähemalt uuritud kõiki tööturumeetmeid, mida Eestis pakutakse ning analüüsitud tööturumeetmete kehtestamise ja pakkumise põhiseadusele vastavust Eestis. Alustades tööturuteenuste analüüsimisega on näha, et TöMS-ist tulenevalt on aktiivsete tööturumeetmete kehtestamise juures palju muutunud. Nimelt on võetud üle Saksamaal kehtiv süsteem, kus seaduses sätestatakse üldised meetmed töötutele ning selle alusel on võimalik konkreetseid tööturuteenuseid ja -toetusi kehtestada.

Tööturumeetmete kehtestamisel tuleb esmalt lähtuda TöMS § 13 lg 2 ettenähtud nimekirjas olevatest tööturuteenustest ja -toetustest. Kui TöMS § 13 lg 2 on sätestatud ammendav loetelu tööturumeetmetest, siis TöMS § 14 on sätestatud nende tööturumeetmete eesmärgid. Sellest tulenevalt saab öelda, et TöMS alusel on küll kehtestatud üldine loetelu tööturumeetmetest ja nende eesmärkidest, kuid ühtegi konkreetset tööturuteenust- ja toetust ei ole sätestatud. Vastavalt TöMS § 13 lg 1 nähakse tööturumeetmete hulka kuuluvad tööturuteenused- ja toetused ette THP-s. Selline käsitlus on väga erinev TTTS kehtivuse ajal olevale süsteemile, kus sarnaste eesmärkide ja tingimustega tööturuteenused- ja toetused olid laiali valgunud mitmete erinevate õigusaktide vahel. Samas võib töötule või muule isikule siiski jääda ebaselgeks, mille jaoks on sätestatud TöMS-sis ammendav loetelu tööturumeetmetest ja nende eesmärkidest, kui THP-s on tegelikult tööturuteenused- ja toetused kehtestatud. Lisaks sellele on TöMS § 4 alusel küll määratud sihtrühmad, kellele on millised tööturumeetmed TöMS § 13 lg 2 kohaselt mõeldud, kuid tegelikult võib THP alusel pakkuda kõiki tööturumeetmeid kõigile sihtrühmadele.

Kui esimeses kolmes alapeatükis sai lähemalt uuritud seda, milliseid tööturumeetmeid TöMS ja THP 2024-2029 alusel võimalik kehtestada on, siis neljandas alapeatükis on lähemalt uuritud põhiseaduslikke tagatisi. Põhiseaduse kommentaaridest tuleneb, et riigi poolt peab olema tagatud tööturumeetmete olemasolu, kättesaadavus, kvaliteet ja vastavus tööturu osaliste vajadustele. Kuigi analüüsist selgub, et riigi poolt on tagatud tööturumeetmete olemasolu, siis kättesaadavuse juures võib probleeme tekkida. Nimelt on TöMS-is sätestatud vaid tööturumeetmete liigid koos eesmärkidega. Antud juhul pole aga tegemist päris nende tööturumeetmetega mida pakutakse ning tegelikult peaks hoopis THP 2024-2029 uurima, et teada saada inimestele pakutavaid tööturumeetmeid. Siinkohal võib isikul ikka tekkida segadus kuna THP 2024-2029 alguses on vaid pikk nimekiri tööturuteenustest- ja toetustest ning isikurühmadest, kellele need võimaldatud on. Alles THP 2024-2029 teises jaos on võimalik tutvuda nende tööturuteenuste- ja toetuste eesmärkide ning tingimustega mida tegelikult inimestele pakutakse. Üleüldiselt täidab riik oma kohustust abistada tööotsijaid PS § 29 lg 3 mõistes, kuid süsteemi oleks võimalik muuta üksikisikule selgemaks.

Teises peatükis sai lähemalt uuritud, millised tingimused on inimestele sätestatud, et neil oleks võimalik saada tööturumeetmete isikuline juurdepääs. Selleks, et inimene töötuna arvele võetaks, peab ta TöMS § 3 lg 3 kohaselt olema töötuna arvel töötukassas ning otsima tööd. Kui võrrelda töötule seatud kohustusi Eesti tasandil ja rahvusvahelisel tasandil, siis on Eestis kehtivad tingimused konkreetsemad. Nimelt on ILO standardite kohaselt inimene töötuna, kui ta on võimeline töötama, valmis tööga alustama ning otsib endale tegelikult tööd. Varasem tööotsija mõiste, mida õigusaktides kasutati, täna enam tähtsust ei oma. Tööturumeetmete ligipääs on tagatud TöMS-i alusel töötutel, töötajatel, tööandjatel ja muudel isikutel.

Magistritöö kolmanda peatüki alguses on täpsemalt määratletud töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi koostöö tööturumeetmete kehtestamisel. Tööhõive probleemidega tegelev keskne asutus on alates aastast 2009 töötukassa. Kuigi töötukassa tegeleb tööturupoliitika elluviimisega, siis ei ole töötukassal võimalik otseselt panustada aktiivsete tööturumeetmete reguleerimisele. TkindlS § 23 lg 2 p 7 on märgitud, et töötukassa üks ülesannetest on töötuskindlustuse ning tööturumeetmete planeerimisel osalemine ja tööturuteenuste ja -toetustega seotud õigusaktide eelnõu kohta arvamuse avaldamine. See tähendab, et tegelikult on seaduse alusel võimalik töötukassal osaleda aktiivsete tööturumeetmete regulatsiooni planeerimisel, kuid praktikas ei ole seda väga paista. Lisaks

sellele on õigus avaldada arvamusi eelnõude kohta, kuid mõistlik oleks töötukassast leida inimesi, kes tegeleks antud teemadega kogu protsessi vältel. Nimelt on töötukassa töötajad palju lähemalt näinud töötutele omapäraseid probleeme ning sellest tulenevalt oskaksid nad oluliselt panustada meetmete planeerimisel. Antud juhul võib põhiliseks probleemiks pidada seda, et kuigi seaduse kohaselt on eeldatud Sotsiaalministeeriumi ja töötukassa koostööd, siis tegelikult ei ole mingeid kohustusi neil koostööd teha.

Lisaks on pakutud lahendusi Eestis esinevatele takistustele aktiivsete tööturumeetmete rakendamise osas. Töö käigus selgub, et Eestis on liiga keeruline regulatsioon aktiivsete tööturumeetmete kehtestamisel ja planeerimisel. Antud teemadega tegelemiseks on liiga palju õigusakte. Lisaks sellele on seadusandluses küll olemas sätted institutsioonide omavahelise koostöö kohta, kuid praktiliselt koostööd väga ei tehta. Islandil on antud riiklikule tööhõiveteenistusele (RT) aktiivsete tööturumeetmete kehtestamisel sisuliselt vabad käed, kuid Eestis tegeleb nende meetmete kehtestamisega Sotsiaalministeerium. Alates 01.01.2024 pakub töötukassa TöMS alusel tööturumeetmeid, mille sisu ja pakkumise tingimused sätestatakse THP-s. Kolmandas peatükis on ka lähemalt analüüsitud TöMS sätteid ning leitud, et TöMS on tööturumeetmete rakendamise võimaluste sõnastuses jäänud kitsaks. Nimelt kui võrrelda Islandi tööturumeetmete seaduses sätestatuga, siis tekitatakse väga konkreetne valim tööturuteenuseid ja -toetusi, millel on ka oma eesmärgid sätestatud TöMS § 14. Antud juhul võib see tekitada autori arvates olukorra, kus tulevikus ei pruugi võimalik olla kõiki võimalikke tööturuteenuseid või -toetusi rakendada.

Kui soovida leida näiteid teistest riikidest, siis kõige rohkem oleks Eestil õppida Islandi süsteemist, kus aktiivsete tööturumeetmete kavandamine ja pakkumine on jäetud suurel määrel riikliku tööhõiveteenistuse ülesandeks. Islandil kehtiva üldise tööturumeetmete seaduse tõttu on võimalik RT-l tegeleda täielikult aktiivsete tööturumeetmete kehtestamise ja pakkumisega. Saksamaal on küll sarnane süsteem, kuid nende õiguslik üldraamistik on konkreetsem ning ei jäta nii palju vabadust RT-le. Justiitsministeeriumi seisukoha järgi ei tohi aga avalik-õiguslik juriidiline isik tegeleda tööhõiveprogrammi koostamisega. Mõlemas riigis on oluline tähtsus sotsiaalpartneritel ja nende kaasatusel regionaalsel tasandil. Teiste riikidega võrreldes on Eestis palju väiksem kaasatus aktiivsete tööturumeetmete kavandamisel olulistel huvirühmadel. Kuna Eestis üks olulisi probleeme tööturul on piirkondlikud suured erinevused tööhõives, siis regionaalsetel tasemetel sotsiaalpartnerid suudaks antud probleemi lahendamisele kaasa aidata. Tegelikult oleks juba praeguse seadusandluse alusel võimalik sotsiaalministril antud muudatusi teha sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 20 lg 1 alusel,

mille kohaselt saab minister moodustada nõuandva õigusega komisjone ministeeriumi eesmärgi saavutamiseks. Eelnevalt on magistritöö käigus selgunud, et Sotsiaalministeeriumi ülesanne on töövõime, tööturu ja töökeskkonna korraldamine.

Sloveenias kehtiv süsteem on sarnane Eestile, kuid aktiivsete tööturumeetmete loomise regulatsioon on oluliselt keerulisem. Samas on Sloveenias olemas erinevus, et RT strateegilise juhtimise juhatusse on valitud 1 liige RT personali poolt. Antud meede on kindlasti kasulik, kuna pakub RT-le võimaluse valida parima kvalifikatsiooniga inimene juhatusse. RT töötajate arvamusi peaks arvesse võtma, kuna nemad tegelevad töötutega igapäevaselt ning teavad enda institutsiooni puudujääke. Kõige kasulikumaks meetmeks Sloveenia tööturu reguleerimise seadusest võib pidada ekspertnõukogu olemasolu, mille esmaseks ülesandeks on olla nõuandjaks Sloveenia tööhõiveteenistuse (ESS) tegevjuhtkonnale. Siiski võib ekspertnõukogu edastada soovitusi ka ESS-i nõukogule ning töö-, pere-, sotsiaal- ja võrdsete võimaluste ministeeriumile. Antud ülesannetega nõukogu oleks Eestis ülimalt kasulik, arvestades vähenevat tööhõive määra. Sellise nõuandva nõukogu moodustamine ei tohiks tegelikult palju probleeme tekitada, kui lähtuda sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 20 lg 1 sätestatust.

Magistritöö autor analüüsis, kas töötukassal oleks Eestis kehtiva seadusandluse alusel võimalik tööturumeetmeid kehtestada. Vastavalt PS § 3 lg 1 kehtib Eestis seadusereservatsiooni esimese aluspõhimõttena parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõtte ning teiseks aluspõhimõtteks on seaduse aluse nõue. Riigil on PS § 29 alusel sätestatud kohustus korraldada kutseõpet ja abistada töötajaid töö leidmisel. Kui sellised nõuded on sätestatud PS alusel riigile, siis ei tohi Vabariigi Valitsus tööturumeetmete sätestamist, ehk töötajatele abimeetmete leidmist seada teise institutsiooni tööks. Nimelt ei vastaks tööturumeetmete kehtestamine töötukassa poolt parlamendireservatsiooni põhimõttele, kuna sellisel juhul ei otsustaks Riigikogu, milliseid abistavaid meetmeid töötajatele pakutakse.

Viimases alapeatükis sai uuritud OECD raporti "*Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia*" poolt esitatud mitmeid soovitusi Eesti aktiivsete tööturumeetmete süsteemi täiustamiseks. Üks oluline soovitus oli piirata TTTS reguleerimisala, et keskenduda tööturuteenuste osutamise põhiaspektidele. Kuigi uus TöMS keskendub vaid tööturuteenuste osutamise põhiaspektidele, ei võetud õigusakti planeerimisel arvesse kõiki OECD soovitusi. Näiteks soovitas OECD anda volitused tööturuteenuste täpsete üksikasjade kehtestamiseks

tervise- ja tööministrile või töötukassa nõukogule, kuid praegu on selline õigus Vabariigi Valitsusel.

Teise olulise soovitusena tõstis OECD esile vajaduse selgitada institutsioonide vastutuse jagunemist aktiivsete tööturumeetmete kujundamisel. Kuigi uus TöMS keskendus tööturuteenuste osutamise õigusruumi korrastamisele, ei suurendanud see selgust töötukassa ja Sotsiaalministeeriumi vastutusalas. Samuti soovitas OECD kaasata peamised sidusrühmad aktiivsete tööturumeetmete planeerimisse. Soovitati kaasata laiem hulk sidusrühmi kas nõuandeorganina või vaateajatena töötukassa nõukogu koosolekutele. Kaaluda võiks veel ekspertide ning teadlaste kaasamist nõuandvaks organiks, mis annaks sisendit töötukassa juhatusele. Praegusel hetkel ei ole sidusrühmi OECD poolt soovitatud viisidel kaasatud.

Lisaks juhtis OECD tähelepanu palgatoetuste ümberkujundamise vajadusele, et tagada nende sihtotstarbelisus ja tõhusus. Soovitati suunata rohkem abi kõige haavatavamatele rühmadele ning pakkuda neile täiendavat tuge, näiteks järelkonsultatsioone. Samuti soovitati kaaluda sihtgruppide piiramist ja tööhõivenõustajate otsuse alusel palgatoetuse hüvitamise võimaldamist. Kuigi palgatoetuste tingimusi ei ole veel vastavalt muudetud, võiks Eesti kaaluda nende soovitude rakendamist, et tagada aktiivsete tööturumeetmete süsteemi tõhusam toimimine ja kõige haavatavamate rühmade parem integreerumine tööturule.

SUMMARY

Different services need to be offered to certain sections of the population to help them enter the labour market. To this end, the state has set up a number of different labour market measures to achieve the aforementioned objective. Unfortunately, these measures are spread over between different legal acts, and it can be confusing for which measures one should register while being unemployed. In the first chapter, it was examined where services are provided and whether the provisions are commonly understood by individuals.

Active and passive labour market measures in Estonia are mainly regulated by the Labour Market Measures Act (LMMA), which replaced the Unemployment Services and Benefits Act (USBA) on the 1st of January 2024, the Unemployment Insurance Act, and the Temporary Employment Programme (TEP). This is one of the first problems with the introduction of labour market measures in Estonia, i.e. the regulation is spread across too many different legal acts. In the first chapter, all labour market measures offered in Estonia have been examined in more detail and the constitutionality of the establishment and provision of labour market measures in Estonia has been analysed. Starting with an analysis of labour market services, it can be seen that much has changed in the introduction of active labour market measures as a result of the LMMA. Namely, the system in Germany has been taken over, where the law lays down general measures for the unemployed and on the basis of this it is possible to introduce specific labour market services and benefits.

When introducing Estonian labour market measures, the list of labour market services and benefits provided for in § 13(2) of the LMMA is the ideal place to start from. While § 13(2) of the LMMA provides an exhaustive list of labour market measures, § 14 of the LMMA sets out the objectives of these labour market measures. Consequently, it can be said that, under the LMMA, while a general list of labour market measures and their objectives is established, no specific labour market services and benefits are provided for. Pursuant to § 13(1) of the LMMA, the employment services and allowances included in the labour market measures are set out in the TEP. This approach is very different from the system in place at the time of the USBA, where unemployment services and benefits with similar objectives and conditions were dispersed among several different pieces of legislation. At the same time, however, it may remain unclear to the unemployed or other persons for what purpose an exhaustive list of labour market measures and their objectives is laid down in the LMMA, if in fact labour market services and benefits are established in the TEP. Moreover, although § 4 of the

LMMA defines the target groups for which labour market measures are intended under § 13(2) of the LMMA, in practice all labour market measures can be provided to all target groups under the TEP.

While the first three sub-chapters examined in more detail the labour market measures that can be introduced under the LMMA and the 2024-2029 TEP, the fourth sub-chapter takes a closer look at constitutional guarantees. It follows from the commentaries on the Constitution of the Republic of Estonia that the state must ensure that labour market measures are available, accessible, of good quality and meet the needs of labour market participants. While the analysis shows that the state guarantees the availability of labour market measures, there may be problems with accessibility. Namely, the LMMA only provides for the types of labour market measures with their respective objectives. In this case, however, the labour market measures provided are not really the ones that are available, and in fact the 2024-2029 TEP should be examined to find out what labour market measures are available to people. This is where a person may still be confused, as the beginning of the 2024-2029 TEP only contains a long list of labour market services and benefits and the groups of persons to whom they are made available. It is only in the second section of the 2024-2029 TEP that it is possible to find out the objectives and conditions of the employment services and benefits that are actually offered to people. In general, the state fulfils its obligation to assist jobseekers within the meaning of § 29(3) of the Constitution of the Republic of Estonia, but the system could be made clearer for individuals.

The second chapter looked in more detail at the conditions that people have to meet in order to be able to have personal access to labour market measures. In order to be registered as unemployed, a person must be unemployed, registered as unemployed with the Unemployment Insurance Fund (UIF) and looking for work, according to § 3(3) of the LMMA. When comparing the obligations imposed on the unemployed at Estonian level and at international level, the conditions in Estonia are more demanding. Namely, according to ILO standards, a person is unemployed if he or she is able to work, willing to start work and is actually looking for work. The former concept of jobseeker, which was used in legislation, is no longer relevant today. Access to labour market measures is guaranteed under the LMMA for unemployed persons, workers, employers and others.

The end of the second chapter also references how the status of being employed or unemployed may influence job seekers' chances of getting hired. Employers tend to prefer

candidates with more experience and training relevant to the position they're hiring for, as well as those who are actively seeking employment at the time. Research conducted at Uppsala University in 2006 using data from the Swedish Job Seekers Database found that simultaneously being unemployed decreases the likelihood of making contact with potential employers. Consequently, unemployed job seekers may have lower chances of being hired because they are perceived as less productive by employers due to their apparent lack of concurrent activity in the job market. While it may seem like an unnecessary change, theoretically, the terms of the Employment Programme could specify that employers should not consider the employment status of individuals when offering services like job practice placement (as outlined in 2024-2029 TEP § 27). Even though seemingly minor, such a provision could significantly impact employers' decisions moving forward.

At the beginning of the third chapter of the thesis, the cooperation between the UIF and the Ministry of Social Affairs in the introduction of labour market measures is further defined. Since 2009, the Estonian UIF has been the central body dealing with employment issues. Although the UIF is involved in implementing labour market policy, it is not in a position to contribute directly to the regulation of active labour market measures. The Unemployment Insurance Act § 23(2)(7) states that one of the tasks of the UIF is to participate in the planning of employment insurance and labour market measures and to give an opinion on draft legislation on labour market services and benefits. This means that in theory the law allows the UIF to participate in the regulation of active labour market measures, but in practice this is not very evident. In addition, there is a right to give opinions on draft legislation, but it would be wiser to find people within the UIF to deal with these issues throughout the process. In particular, the staff of the UIF have seen the problems specific to the unemployed at close quarters and would therefore be able to make a significant contribution to the planning of measures. In this case, the main problem is that, although the Ministry of Social Affairs and the UIF are supposed to work together by law, in practice they have no obligation to do so.

In addition, solutions are proposed to address the obstacles that Estonia faces in implementing active labour market measures. The thesis reveals that the regulatory framework in Estonia is too complex for the establishment and development of active labour market measures. There is too much legislation to deal with these issues. In addition, there are provisions in the legislation for cooperation between institutions, but in practice there is little cooperation. In Iceland, the Public Employment Service (PES) has been given a virtually free hand to introduce active labour market measures, but in Estonia the Ministry of Social Affairs is

responsible for introducing these measures. As of 01.01.2024, the UIF offers labour market measures under the LMMA, the content and conditions of which will be set out in the TEP. Chapter 3 also analyses in more detail the provisions in the LMMA and finds that the LMMA remains narrow in its formulation of the possibilities for implementing labour market measures. Namely, when compared to the Icelandic Labour Market Measures Act, a very specific selection of labour market services and benefits is created, which also have its own objectives as set out in § 14 of the LMMA. In the present case, this may, in the author's opinion, create a situation where it may not be possible to implement all possible labour market services or benefits in the future.

If we were to look at examples from other countries, Estonia could learn most from the Icelandic system, where the design and delivery of active labour market measures is largely left to the PES. Iceland's General Labour Market Measures Act allows the PES to be fully involved in the introduction and provision of active labour market measures. Germany has a similar system, but their general legal framework is more specific and does not leave as much freedom to the PES. In both countries, the social partners and their involvement at the regional level play an important role. As one of the important problems in the Estonian labour market is regional disparities, social partners at regional level could contribute to solving this problem. In fact, already under the current legislation, the Minister of Social Affairs would be able to make these changes on the basis of § 20(1) of the Statute of the Ministry of Social Affairs, which would allow the Minister to form committees with advisory powers to achieve the Ministry's objective.

Slovenia has a similar system to Estonia, but the regulation of active labour market measures is much more complex. Namely, the parliament, the government, the minister and the ministry are responsible for this task, and the PES has no role in designing labour policy. However, the difference in Slovenia is that 1 member of the PES strategic management board is elected by the PES staff. This measure is certainly useful, as it offers the PES the opportunity to choose the person who appears to them to be best qualified for the management position. The opinions of the PES staff should be taken into account, as they deal with the unemployed on a daily basis and are also aware of the shortcomings of their institution. The most useful measure of the Slovenian Act on Labour Market Regulation can be considered to be the existence of an expert council whose primary role is to advise the executive management of the Slovenian Employment Service (SES). However, the Expert Council may also make recommendations to the SES Council and the Ministry of Labour, Family, Social

Affairs and Equal Opportunities. A Council with these tasks would be extremely useful in the Estonian system. In addition to the above, in Slovenia the responsible ministry controls the design of certain active labour market measures and also informs the interested parties.

The author of the thesis also wanted to check whether the labour market measures could be imposed by the UIF under the current legislation in Estonia. Pursuant to § 3(1) of the Constitution of the Republic of Estonia, the first basic principle of legislative reservation in Estonia is parliamentary reservation, i.e. the principle of relevance, and the second basic principle is the requirement of the basis of the law. The State has a duty under § 29 of the Constitution of the Republic of Estonia to organise vocational training and to assist jobseekers in finding employment. That is to say, if such requirements are laid down for the State under the Constitution of the Republic of Estonia, the Government of the Republic may not make the provision of labour market measures, i.e. assistance to job seekers, the task of another institution. Notably, the establishment of labour market measures by the UIF would not be in line with the principle of parliamentary reservation, as in such a case the highest authority would not decide what measures would be offered to jobseekers.

At the end of the thesis, a number of recommendations from the OECD report "Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia" have been examined for improving the active labour market measures system in Estonia. One important recommendation was to limit the scope of the USBA in order to focus on the key aspects of the provision of labour market services. Although the new LMMA focuses only on the basic aspects of the provision of labour market services, not all OECD recommendations were taken into account in the planning of the legislation. For example, the OECD recommended that the Minister of Health and Labour or the Council of the UIF should be empowered to set out the precise details of labour market services, but this power is currently vested in the Government of the Republic.

Another important recommendation highlighted by the OECD was the need to clarify the institutional division of responsibilities in the design of active labour market policies. Although the new LMMA focused on streamlining the legal framework for the provision of labour market services, it did not increase clarity between the responsibilities of the UIF and the Ministry of Social Affairs. The OECD also recommended involving key stakeholders in the planning of active labour market measures. It was recommended that a wider range of stakeholders should be involved, either as an advisory body or as observers at the UIF Council meetings. The involvement of experts and academics as an advisory body providing

input to the UIF Board could also be considered. At the moment, stakeholders are not involved in the ways recommended by the OECD.

In addition, the OECD pointed to the need to redesign wage subsidies to ensure that they are targeted and effective. It was recommended that more assistance should be targeted at the most vulnerable groups and that additional support, such as follow-up counselling, should be provided. It was also recommended that consideration be given to limiting the target groups and to allowing reimbursement of wage subsidies on the basis of a decision by employment advisers. Although the conditions for wage subsidies have not yet been changed accordingly, Estonia could consider implementing these recommendations to ensure that the active labour market measures system works more effectively and that the most vulnerable groups are better integrated into the labour market.

LÜHENDID

1. EL – Euroopa Liit
2. EL leping – Euroopa Liidu alusleping
3. ELTL - Euroopa Liidu toimimise leping
4. ESF – Euroopa Sotsiaalfond
5. ESH – Euroopa Sotsiaalharta
6. ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
7. LMMA – Labour Market Measures Act
8. MKS – Maksukorralduse seadus
9. MSKÕP – Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt
10. MSÜS - Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
11. PES – Public employment service
12. PIÕK - Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll
13. PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus
14. RT – Riiklik tööhõiveteenistus
15. SES – Slovenian Employment Service
16. TEP – Temporary Employment Programme
17. THP – Töehõiveprogramm
18. TkindIS – Töötuskindlustuse seadus
19. TLS – Töölepingu seadus
20. TTTS - Tööturuteenuste ja –toetuste seadus
21. TöMS – Tööturumeetmete seadus
22. TÖR – Töötamise register
23. UIF – Unemployment Insurance Fund
24. USBA – Unemployment Services and Benefits Act
25. VKE - Väike- ja keskmise suurusega ettevõtja
26. VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

KASUTATUD KOHTULAHENDID

1. [RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11](#)
2. [RKPJKo 02.02.2015 3-4-1-33-14](#)
3. [RKPJKo 05.05.2014 3-4-1-67-13](#)
4. [RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1/15](#)
5. [RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16](#)
6. [RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15](#)

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Andrea Brandolini, Piero Cipollone, Eliana Viviano, Does the ILO Definition Capture All Unemployment?, Journal of the European Economic Association, Vol. 4, No. 1 (Mar., 2006)
2. Eesti Töötukassa, Statistika ja uuringud, registreeritud töötud – (kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/et/statistika-ja-uuringud/peamised-statistilised-naitajad/registreeritud-tootud>)
3. Eesti Töötukassa „Teenuste mõjuhindamise meetoodika”, jaanuar 2024 (kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2024-01/Teenuste%20m%C3%B5juhindamise%20metoodika.pdf>)
4. Ek, S., Holmlund, B. (2015). Part-Time Unemployment and Optimal Unemployment Insurance. International Tax and Public Finance 22 (2): 201–23. (kättesaadav: <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9301-0>)
5. Eriksson, S., Lagerström, J. Competition Between Employed and Unemployed Job Applicants: A Swedish Evidence. Scandinavian Journal of Economics, Vol. 108 Issue 3, 2006, lk 373-396. (kättesaadav: <https://www.jstor.org/stable/4121605>)
6. European Commission, Labour market policy statistics, methodology 2018 – (kättesaadav: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/341520/4420002/LMp_Methodology_2018.pdf/992a477d-7e36-4a6e-9fe9-9e14c8ef4fce)
7. Gaabriel Tavits, Sotsiaalhooldusõigus, Tallinn, 2006.
8. Laurimäe, M., Piirits, M., Koppel, K., Melesk, K., Masso, M., Töötuskindlustuse põhimõtete analüüs vaesuse ennetamiseks ja tööturul osalemise toetamiseks, 2019 Poliitikauuringute Keskus Praxis
9. OECD, Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, 2021 – (kättesaadav https://read.oecd-ilibrary.org/employment/improving-the-provision-of-active-labour-market-policies-in-estonia_31f72c5b-en#page1)
10. OECD, Improving the Provision of Active Labour Market Policies in Estonia, 2021 eestikeelne kokkuvõte (kättesaadav: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/improving-the-provision-of-active-labour-market-policies-in-estonia_252f237e-et#page1)
11. THREE INDICATORS TO COMPLEMENT THE STANDARD DEFINITION OF EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT (kättesaadav: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201306_focus07.en.pdf)

12. Tööhõive osakonna põhimäärus – (kättesaadav <https://sm.ee/media/1838/download>)
13. Tööturumeetmete seaduse eelnõu seletuskiri (kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/53f44eaa-2715-43a5-b78e-e9ef2dc8a86a/T%C3%B6%C3%B6turumeetmete+seadus/>)
14. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 399 Seletuskiri – (kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/download/a5e694ca-6527-3ffd-706c-3dc7c7a9f298>)
15. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus 206 SE seletuskiri – (kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/607c0cf7-1f30-400b-a90b-89b14fdcea09/tooturuteenuste-ja-toetuste-seaduse-ning-tootuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus>)
16. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus 521 SE seletuskiri – (kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffb16d81-f2f8-48e1-b50a-f0ebd371434f>)
17. Töötuskindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri – (kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c7b12b80-0b3b-447e-9ee1-d8b95b1f0ec1#zI5qo1ic>)
18. Unemployed person (according to the International Labour Organization (ILO) definition) (kättesaadav: <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1129>)
19. Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2017-2020“ eelnõu seletuskiri – (kättesaadav: https://www.employers.ee/wp-content/uploads/VV-THP-2017-2020-seletuskiri_0.pdf)
20. Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2017–2020“ muutmise seletuskiri – (kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1017015a-507a-4159-bd93-7ee9c6a9f749?activity=1#QXQtwelc>)
21. Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2021-2023“ eelnõu seletuskiri – (kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/821f5f8f-aa2f-42f1-adf8-4572477dc3a6#HlvHOIkG>)
22. Vabariigi Valitsuse määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ eelnõu seletuskiri (kättesaadav - <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/18a36f1a-10bf-4350-abe5-aa9af5aece74?activity=1#EkNG8AfG>)

23. Vallo Olle, Arno Almann, Tom Kolk, Kristi Lahesoo, Jüri Liventaal, Eesti Vabariigi põhiseadus : kommenteeritud väljaanne, 2020.
24. ÜRO majanduslike ja sotsiaalsete õiguste komitee üldkommentaar nr 18 (kättesaadav - https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=en)

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2 - (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>)
2. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks - RT II 2004, 6, 17 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/729138>)
3. Individuaalse töötusimiskava vorm - RTL 2005, 119, 1868 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/966769>)
4. Koolikohustuse täitmise tagamise kord - RT IV, 26.05.2020, 13 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/426052020013>)
5. Labour Market Measures Act, No. 55/2006, as amended by Act No. 88/2008, No. 162/2010, No. 126/2011, No. 85/2015, No. 88/2015 and No. 38/2018. (kättesaadav: https://www.government.is/library/04-Legislation/Labour%20Market%20Measures%20Act%2055%202006%20as%20amended%202018_.pdf)
6. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt - RT II 1993, 10, 13 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/23981>)
7. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandarditest (kättesaadav: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247)
8. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 168, Tööhõive edendamise ja töötusevastase kaitse (kättesaadav: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312313)
9. Sotsiaalhoolekande seadus - RT I, 14.12.2023, 3 - (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114122023003>)
10. Sotsiaalministeeriumi põhimäärus - RT I, 31.10.2023, 7 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/131102023007>)
11. Tööhõiveprogramm 2017-2020 - RT I, 04.05.2018, 13 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104052018013>)
12. Tööhõiveprogramm 2017–2020 - RT I, 30.05.2020, 6 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130052020006>)
13. Tööhõiveprogramm 2021-2023 - RT I, 05.07.2023, 265 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023265>)

14. Tööhõiveprogramm 2024-2029 - RT I, 03.10.2023, 21 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103102023021>)
15. Töölepingu seadus - RT I, 06.07.2023, 107 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023107>)
16. Töötasu alammäära kehtestamine, RT I, 09.12.2023, 5 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109122023005>)
17. Tööturumeetmete seadus - RT I, 07.03.2023, 5 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032023005>)
18. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus - RT I, 21.12.2010, 16 – (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122010016>)
19. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus - RT I, 30.06.2023, 89 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023089>)
20. Töötuskindlustuse seadus - RT I, 06.07.2023, 111 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023111>)
21. Vabariigi Valitsuse seadus - RT I, 30.06.2023, 11 (kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023011>)