

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 3.10.2008
SEK(2008) 2595

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

Ettepaneku eelnõu:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses)

Mõju hindamise kokkuvõte

{COM(2008) 637}
{SEC(2008) 2596}

1. SISSEJUHATUS

Sooline võrdõiguslikkus on Euroopa Liidu üks peamisi eesmärke, mis tuleb saavutada liidu kõigis poliitikavaldkondades¹. Komisjoni naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhistes (2006–2010)² rõhutatakse vajadust tagada naiste ja meeste võrdne osalemine tööturul. Sooline võrdõiguslikkus on olnud ka **Euroopa tööhõivestrateegia** eesmärgiks alates strateegia algatamisest novembris 1997. Töö-, era- ja pereelu ühitamist toetav poliitika, mille olulisust on nüüd laialdaselt tunnustatud, on muutunud majanduse jaoks hädavajalikuks, sest demograafiline ja konkurentsicurve toob endaga aina selgemalt kaasa vajaduse optimeerida tööturul osalemist. Lisaks on sündimuse ja tööturul osalemise vahel positiivne korrelatsioon: kõrgema sündimusega liikmesriikides on ka naiste tööhõivemäär kõrgem.

Naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhistes (2006–2010) on kindlaks määratud kuus prioriteetset valdkonda, millest esimene hõlmab naiste ja meeste võrdse majandusliku iseseisvuse saavutamist. Teine prioriteet – töö-, era- ja pereelu ühitamine – toetab otseselt esimest prioriteeti.

Euroopa Parlament on järjekindlalt taotlenud ühenduse rasedus- ja sünnitus- ning lapsehoolduspuhkust käsitlevate kehtivate õigusaktide täiustamist³: 2008. aasta mais esitatud ettepanekutes muuta tööhõive suuniseid kutsus ta üles reguleerima lapsehoolduspuhkuse ja muude puhkuse liikide korraldust⁴.

Euroopa sotsiaalpartnerid on töö- ja pereelu ühitamise valdkonnas samuti olulised osalised. Märtsis 2005 võtsid nad vastu soolise võrdõiguslikkuse meetmete raamistiku, mille üheks prioriteediks on toetada töö- ja pereelu tasakaalu.

Komisjoni käesoleva mõjuhinnangu aluseks on 2007. aastal Euroopa sotsiaalpartneritega peetud konsultatsioonide teises etapis kirjeldatud töö-, era- ja pereelu ühitamist toetavad õiguslikud võimalused.⁵ Juulis 2008 kinnitasid sotsiaalpartnerid oma kavatsust algatada EÜ asutamislepingu artikli 139 kohane läbirääkimismenetlus lapsehoolduspuhkust käsitleva direktiivi läbivaatamiseks. Seega piiras komisjon käesoleva ettepaneku reguleerimisala rasedus- ja sünnituspuhkusega, sest sotsiaalpartnerid kinnitasid, et nad ei kavatse seda valdkonda oma läbirääkimistel käsitleda. Mõjuhinnangus analüüsitakse kõiki võimalusi, mitte ainult neid, mis hõlmavad rasedus- ja sünnituspuhkuse tingimuste muutmist.

2. TÕENDID JA KONSULTATSIOON

Komisjon konsulteeris Euroopa sotsiaalpartneritega kahes etapis 2006. ja 2007. aastal. Konsulteerimise teise etapi tulemusena otsustasid neli sotsiaalpartnerit⁶ luua Euroopa

¹ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 2 ja artikli 3 lõige 2.

² KOM(2006) 92.

³ Näiteks resolutsioon 2003/2129 (INI), P5_TA(2004)0152, punkt 26.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf

⁶ Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon, Euroopa Tööstuse ja Töoandjate Keskkliitude Ühendus, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus ning Euroopa käsitööga tegelevate väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete assotsiatsioon.

sotsiaalse dialoogi kontekstis ühise töörühma, et vaadata läbi direktiivile 96/34/EÜ lisatud raamkokkuvõtte lapsehoolduspuhkuse kohta. Juulis 2008 otsustasid nad kooskõlas EÜ asutamislepingu artikliga 138 alustada lapsehoolduspuhkuse vallas ametlikke läbirääkimisi.

Detsembris 2007 konsulteeris komisjon liikmesriikidega, et koguda teavet õigusaktide kohta, millega on reguleeritud kõiki perekondlikel põhjustel võetava puhkuse liike, ja selgitada välja nende seisukohad asjaomaste õigusaktide muutmise võimaluste kohta.

Meeste ja naiste võrdseid võimalusi käsitlev nõuandekomitee⁷ võttis 3. juulil 2008 kirjaliku menetluse teel vastu otsuse⁸ uute puhkuseliikide (isapuhkus, lapsendaja puhkus, puhkus ülalpeetava pereliikme hooldamiseks) kehtestamise kohta. Komisjon konsulteeris küsimustiku teel ka mitmete Euroopa valitsusväliste organisatsioonidega, et selgitada välja nende seisukohad võimaluste kohta muuta ja täiendada kehtivaid õigusakte, millega reguleeritakse töö-, era- ja pereelu ühitamisega seotud puhkusekorraldust.

Detsembris 2007 tellis komisjon kontsernilt ECORYS välisuuringu töö-, era- ja pereelu ühitamist käsitlevate sätete täiustamise võimalustega kaasneva kulu ja nendest saadava tulu kohta.⁹ Riiklike soolise võrdõiguslikkuse õiguseksperptide võrgustik esitas nii aruande liikmesriikides raseduse ajal kehtivate õiguste kohta ning õiguste kohta rasedus- ja sünnituspuhkusele, lapsehooldus- ja isapuhkusele kui ka ülevaatliku aruande riiklikest paindliku töökorraldusega seotud meetmetest¹⁰.

3. KEHTIV ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Puhkust perekondlikel põhjustel ja sellega seotud õigusi on reguleeritud kahe direktiiviga, nimelt direktiividega 92/85/EMÜ¹¹ (edaspidi "rasedus- ja sünnituspuhkuse direktiiv") ja 96/34/EÜ¹² (edaspidi "lapsehoolduspuhkuse direktiiv"), mis võeti vastu vastavalt 1992. ja 1996. aastal. Nende direktiividega on ette nähtud õigus vähemalt 14-nädalasele rasedus- ja sünnituspuhkusele, mida tasustatakse vähemalt haigushüvitisega võrdsel määral, ning mõlema vanema õigus kolmekuulisele palgata lapsehoolduspuhkusele, mida võib mitmes liikmesriigis üle kanda teisele vanemale. Praeguste sätetega ei ole kindlaks määratud lapsendaja puhkuse kestust ja täpseid tingimusi ega nähtud ette õigust isapuhkusele ja puhkusele ülalpeetava pereliikme hooldamiseks.

Töö-, era- ja pereelu ühitamist lihtsustav poliitika erineb liikmesriigiti märkimisväärselt. Rasedus- ja sünnituspuhkus jääb üldiselt vahemikku 14 kuni 52 nädalat ning hüvitise määr vahemikku 55 % (teatava ülemmääraga) kuni 100 % (ülemmäär puudub). Lapsehoolduspuhkust reguleerivate sätetega on ette nähtud õigus puhkusele, mis ulatub kolmest kuust kolme aastani. Hüvitise maksmise korral ulatub makseperiood 15 päevast kahe aastani. Lapsendaja puhkus ulatub kümnest päevast lapsehoolduspuhkuseks ettenähtud ajani.

⁷ Komiteesse kuuluvad liikmesriikide, võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste, sotsiaalpartnerite ja valitsusväliste organisatsioonide esindajad.

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html

¹⁰ Vt http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html

¹¹ Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ, 19. oktoober 1992, rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (EÜT L 348, 28.11.1992, lk 1).

¹² Nõukogu direktiiv 96/34/EÜ, 3. juuni 1996, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigisalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta (EÜT L 145, 19.6.1996, lk 4).

Teatud liikmesriikides hüvitist ei maksta, teistes makstakse lapsehoolduspuhkuse ajal makstava hüvitisega sarnast hüvitist. Mitmes liikmesriigis puudub õigus isapuhkusele. Kui selline õigus on ette nähtud, hõlmab see vahemikku ühest päevast kümne päevani. Teatud liikmesriikides on osa lapsehoolduspuhkusest suunatud isale. Teatud liikmesriikides ei ole hüvitist ette nähtud, teistes makstakse kindlasummalist hüvitist, mis võib ulatuda kuni täistöötasuni. Mõnes liikmesriigis ei ole õigust puhkusele ülalpeetava pereliikme hooldamiseks ette nähtud. Puhkus ülalpeetava pereliikme hooldamiseks ulatub puudega või haige lapse, mõnel juhul ka teiste sugulaste hooldamise puhul kahest päevast kümne päevani. Mõnes liikmesriigis makstakse kõnealuse puhkuse korral ühekordset hüvitist, mille suhtes kohaldatakse haigushüvitise või muu hüvitise määra.

3. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

ELi tasandil on tunnustatud vajadust töö-, era- ja pereelu ühitamise poliitika järele, mille abil tagatakse, et naised ja mehed ei pea tegema kompromisse täisväärtusliku era-, pere- ja tööelu osas. Selline poliitika võimaldab nii naistel kui ka meestel teha kõnealuses valdkonnas teadlikke valikuid ning võib endaga kaasa tuua eelkõige suurema tööhõive ja vähendada naiste töötuse määra. Samuti võib see vähendada soolist segregatsiooni tööturul ja soolist palgaerinevust. Isegi kui töö-, era- ja pereelu ühitamise toetamiseks on mitmed paindlikud töökorraldusvõimalused ette nähtud, kasutavad naised neid tavaliselt palju enam kui mehed ja mitte vaba valiku, vaid majandusliku vajaduse tõttu.

Hoolimata naiste tööturul osalemise suurenemisest on **palgaerinevus** jäänud ajavahemikul 2003–2007 püsima (15 %) ja alates 2000. aastast on see vähenenud ainult ühe protsendipunkti võrra¹³. Selline palgaerinevus on osaliselt tingitud naiste ette kerkinud töö- ja pereelu ühitamisega kaasnevatest probleemidest. Üks oluline tegur, mis mõjustab naiste osalemist tööturul, on lastehoiuteenuste kättesaadavus. **Lastehoiuteenuste** maht liikmesriikides ei ole piisav ja sageli ei ole teenuseid perevajadustega kohandatud.¹⁴ Ainult Taanis ja Portugalis on rohkem kui 30 tunniks nädalas pakutavad ametlikud lastehoiuteenused kättesaadavad rohkem kui 30 % alla kolme aasta vanustele lastele. Samuti lasub vastutus **eakate hooldamise** eest peamiselt naistel.

Laste olemasolu mõjutab oluliselt **naiste osalust tööturul**. Näiteks oli väikelastega naiste tööhõivemäär 2007. aastal ainult 65,5 %, samas kui väikelastega meeste vastav määr oli 91,7 % (erinevus suurem kui 26 protsendipunkti). 2007. aastal langes 20–49-aastaste naiste tööhõivemäär lapse sünni korral ligikaudu 12 protsendipunkti võrra, samas kui selliste meeste tööhõivemäär tõusis seitsme protsendipunkti võrra. Perekondlike kohustuste tõttu töötavad **osalise tööajaga** pigem naised kui mehed, mis avaldab negatiivset mõju naiste karjäärivõimalustele ja palgatasemele. Lisaks **diskrimineeritakse tööturul** väikelastega emasid (ja isasid) ning **isad kasutavad lapsehoolduspuhkust harva**. Nii kaua kui lastega peredes pigem emad ja mitte isad loobuvad tööturul osalemisest ja kasutavad õigust lapsehoolduspuhkusele, jäävad tööandjad üldiselt uskuma, et naised pühenduvad meestest vähem oma karjäärile, ja seega investeerivad ka naiste karjäärivõimalustesse tõenäoliselt vähem.

4. ALUSSTSENAARIUM

¹³ Kasutatud on Eurostati määratlust: soolist palgaerinevust mõistetakse kui erinevust meessoost palgatöötajate ja naissoost palgatöötajate keskmises brutotunnitasus protsendina meessoost palgatöötaja keskmisest brutotunnitasust.

¹⁴ Vt hiljutine aruanne *Lastehoiuteenuste pakkumine*, Platenga/Remery, 2008.

ELi tasandil meetmete võtmata jätmise korral jätkatakse EÜ kehtivate direktiivide kohaldamist ning säilitatakse praegused programmid ja eesmärgid. Mõnes liikmesriigis, kuid mitte kõigis, kehtiksid üksikasjalikud riiklikud õigussätted meetmete kohta, mille eesmärk on kaasa aidata töö-, era- ja pereelu paremale ühitamisele. 2010. aastal hinnatakse Lissaboni eesmärkide täitmist ning Euroopa tööhõivestrateegia raames kehtestatakse uued suunised ja eesmärgid. 2010. aastal lõpeb naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhiste kehtivusaeg, kuid Euroopa sotsiaalpartnerid jätkavad oma tööd.

Märkimisväärne erinevus lastega naiste ja lastega meeste osalemises tööturul siiski säilib. Liikmesriigid vajavad tööturule rohkem naisi, et lahendada vananeva ühiskonnaga kaasnevaid probleeme ja tagada konkurentsivõime ülemaailmsel tasandil. Seega on väga oluline suurendada naiste osalemist tööturul. Et tulla toime demograafilise väljakutsega, on liikmesriikidel vaja ka stabiilset sündimust. Riikides, kus naiste tööhõivemäär on kõrge (näiteks Soome, Rootsi, Taani, Madalmaad ja Ühendkuningriik), on ka sündimus keskmisest märkimisväärselt kõrgem¹⁵. Sellistes liikmesriikides on üldiselt välja töötatud ka kõige tõhusam töö-, era- ja pereelu ühitamise poliitika.

5. VÕIMALIK POLIITIKA ELI TASANDIL

Eesmärk on tõsta lastega naiste tööhõivemäära ning vähendada soolist tasakaalustamatust ja diskrimineerimist, suurendades pakutavate võimaluste hulka, parandades perekondlikel põhjustel võetava puhkuse tingimusi ja pakkudes sellise puhkuse ajal rahalist toetust.

Kaaluti mitmeid võimalusi, enne kui jõuti järeldusele, et meetmete võtmata jätmine ELi tasandil on välistatud, sest komisjon on ühe oma prioriteedina sätestanud naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhistes töö-, era- ja pereelu parema ühitamise ning olulised sidusrühmad on komisjonilt tungivalt nõudnud senisest aktiivsemat tegevust kõnealuses valdkonnas. Igal juhul jätkatakse mitteseadusandlike meetmete (näiteks heade tavade vahetamine ja sotsiaalpartnerite algatused) võtmist, samuti suurendatakse naiste tööhõivemäära muude meetmete kaudu. EL peab astuma edasisi samme, et soodustada naiste tööhõivet ja kasutada naiste võimeid täies ulatuses. Seni, kuni tegeliku ja soovitava tööhõivemäära vahel on suur erinevus, näib olevat selge, et üldiselt soovib töötada senisest rohkem naisi. Seega on võimalik naiste tööturul osalemist suurendada.

Seega määrati kindlaks järgmised lõplikud tegevusvõimalused: ELi tasandil meetmete võtmata jätmine, heade tavade levitamine, rasedus- ja sünnituspuhkuse eeskirjade muutmine (direktiiv 92/85/EMÜ), lapsehoolduspuhkuse eeskirjade muutmine (direktiiv 96/34/EÜ), konkreetsete erisätete kehtestamine lapsendaja puhkuse kohta ning kahe uue puhkuseliigi kehtestamine (isapuhkus ja puhkus ülalpeetava pereliikme hooldamiseks).

6. VÕIMALUSTE HINDAMINE

Iga võimaluse puhul hinnati selle vastavust eesmärkidele ja seda võrreldi alusstsenaariumiga. Selgus, et meetmete võtmata jätmine ei lahendaks tuvastatud probleeme. Heade tavade levitamine aitaks saavutada töö- ja pereelu parema tasakaalu.

Rasedus- ja sünnituspuhkuse vallas toetaks töö- ja pereelu paremat ühitamist märkimisväärselt 100 % varasema palga ulatuses makstav hüvitis ja nelja nädala võrra pikem puhkus. Töö-, era- ja pereelu paremat ühitamist toetaks ka säte, mille kohaselt oleks töötajal

¹⁵ *Ibid*, lk 18.

õigus pärast rasedus- ja sünnituspuhkuselt naasmist taotleda senisest paindlikumat tööaega. Eesmärgid oleksid täidetud, välja arvatud soolise erinevuse vähendamine perekonnaga seotud puhkuse kasutamisel.

Lapsehoolduspuhkuse vallas peeti puhkuse pikendamist ühe kuu võrra ja 66 % varasema palga ulatuses makstavat hüvitist töö- ja pereelu ühitamise oluliseks vahendiks juhul, kui mõlemad vanemad kasutavad lapsehoolduspuhkust vähemalt ühe kuu jooksul. Kuna lapsehoolduspuhkus oleks tasustatav, annaks see isadele stiimuli kasutada nimetatud puhkust vähemalt ühe kuu jooksul, sest muidu jääksid nad hüvitisest ilma. Sellist tüüpi sätted on osutunud Põhjamaades väga tõhusaks.

Lapsendaja puhkuse vallas peeti selle puhkuse ühtlustamist võimalikult suures ulatuses lapsehoolduspuhkust reguleerivate sätetega paljulubavaks võimaluseks samadel põhjustel, mille tõttu muudetakse lapsehoolduspuhkuse korraldust.

Kümnepäevase isapuhkuse kehtestamist hinnati eriti vajalikuks, et julgustada isasid kasutama lapsehoolduspuhkust. Teatud liikmesriikide varasemate kogemuste kohaselt kasutavad isad perekonnaga seotud puhkust ainult juhul, kui lapsehoolduspuhkuse ajal makstava hüvitise määr on võimalikult tihedalt seotud nende palgaga. Seepärast nähakse kõnealuse võimaluse raames ette 66 % palga ulatuses makstav hüvitis.

Ühekuuse puhkuse kehtestamist ülalpeetava pereliikme (sealhulgas üle kaheksa aasta vanuse lapse) hooldamiseks hinnati vajalikuks, sest see võimaldab naistel (või meestel) ülalpeetava pereliikme hooldamise korral jääda tööturule.

7. JÄRELDUSED

Mõju hindamise aruandes järeldati, et õiguslikult siduvate meetmete võtmine ühenduse tasandil oleks parim vahend püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Rasedus- ja sünnituspuhkuse ning lapsehoolduspuhkuse korralduse muutmine ning uute/teiste puhkuseliikide kehtestamine oleksid väga kasulikud meetmed, et saavutada töö-, era- ja pereelu parem ühitamine. Arvestades, et sotsiaalpartnerid peavad läbirääkimisi lapsehoolduspuhkuse üle, peaks komisjon loobuma lapsehoolduspuhkust käsitlevate ettepanekute esitamisest ja silmas pidama, et sotsiaalpartnerite läbirääkimised võiksid hõlmata uusi puhkuseliike. Nimetatud asjaolude tõttu on ainsaks teostatavaks meetmeks praegu ettepanek muuta rasedus- ja sünnituspuhkuse korda.