

Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Hetkeolukord ning tehtud uuringudII. Probleem, sihtrühm ja eesmärkIII. Kaalutud lahendusedIV. Kavandatav õiguslik regulatsioonV. Määratletud mõjudVI. Väljatöötamise tegevuskava**I. Hetkeolukord ning tehtud uuringud**

1. Kehtiv regulatsioon	<p>Töölepingu seadus¹ (edaspidi TLS) reguleerib muuhulgas alaealisega töölepingu sõlmimist, alaealise töötaja töö- ja puhkeaega, alaealise põhipuhkust ning valveajaga seonduvat.</p> <p>TLS § 7 lõike 3 alusel on Vabariigi Valitsus 11.06.2009 vastu võtnud määruse nr 94 „Töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud“².</p> <p>Samuti on Vabariigi Valitsus TLS § 7 lõike 5 alusel 11.06.2009 võtnud vastu määruse nr 93 „Alaealisele lubatud kerged tööd“³.</p> <p>Alaealise põhipuhkuse tasu riigieelarvest hüvitamist reguleerib TLS § 66 lõike 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“⁴.</p>
2. Seotud strateegiad ja arengukavad	<p>Vabariigi Valitsuse tegevuskava⁵ punkt 10.7 – Suurendame Tööinspektsiooni õigusi alaealiste õiguste kaitseks.</p> <p>Noortevaldkonna arengukava 2014-2020⁶. Arengukava üldeesmärk on järgmine: noorel on avarad võimalused arenguks ja eneseteostuseks, mis toetab sidusa ja loova ühiskonna kujunemist. Indikaatoriteks on põhihariduse</p>

1 Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146>

2 Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032015017>

3 Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13191258>

4 Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122012005>

5 Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/re_sde_ja_irl_valitsusliidu_lepe.pdf

6 Kättesaadav: https://www.hm.ee/sites/default/files/noortevaldkonna_arengukava_2014-2020.pdf

	<p>või madalama haridustasemega õpinguid mittejätkavate noorte (18-24 a.) osakaal ning noorte töötuse määr vanusegrupis 15-24 (algfase 2012. a 20,9%, sihttase 2020. a 10%).</p> <p>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2015-2018⁷ näeb tööturu ja sotsiaalse kaitse valdkonna prioriteedina tööturumeetmete arendamist erinevate sihtrühmade lõikes (sh noored). Eesmärgiks on suurendada inimeste tööleidmise ja töölõpimise võimalusi ning parandada töötingimusi (alaeesmärk 1.1). Tulemuse indikaatoriks on tööjõus osalemise määr 15–64-aastaste vanusegrupis (%) (aastaks 2020 eesmärk 75%). Eesmärgi saavutamiseks arendatakse inimeste tööerakendumise toetamiseks tööturuteenuste ja –toetuste osutamist ning pööratakse tähelepanu tööturu riskirühmadele. Koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga arendatakse meetmeid noorte tööhõive tõstmiseks (meede 1.1.1: kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine). Meetme saavutamise mõõtmiseks võetakse aluseks töötute osakaal 15-14-aastaste vanusegrupis (%). Lisaks on arengukavas ette nähtud töökeskkonna- ja töösuhete rikkumiste tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks töösuhete ja töökeskkonna järelevalve tõhustamine.</p>
<p>3. Tehtud uuringud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TNS Emor ja SA Poliitikauuringute Keskus Praxis poolt läbi viidud „Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamisest töödandjate seas ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks“⁸, kus muuhulgas uuriti alaealiste töötamisega ning valveaja rakendamisega seonduvaid probleeme. • Tööinspektsiooni töökeskkonna ülevaated 2011-2014⁹, mis muuhulgas annavad ülevaate alaealiste töötajatega seonduvatest rikkumistest ning alaealistega töölepingu sõlmimiseks esitatud avaldustest. • Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poolt 2015. aastal oma liikmete seas läbi viidud küsitlus „Ettevõtjate kogemus alla 18-aastaste noorte tööle võtmisel“¹⁰.

II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

<p>4. Probleemi</p>	<p>Alaealiste töötingimused</p>
----------------------------	--

7 Kättesaadav: http://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Ministeeriumi_arengukava_ja_tooplaan/sotsiaalministeeriumi_valitsemisala_arenguka_va_2015-2018.pdf

8 Kättesaadav: http://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/sovsi_rakendamise_uuringu_aruanne_final.pdf

9 Kättesaadavad: <http://www.ti.ee/est/meedia-trukised-statistika/statistika/tookeskkonna-ulevaated/>

10 Kättesaadav: http://www.koda.ee/public/Kusitlus_noorte_tootamise_kohta_-_kokkuvote.pdf

kirjeldus ja selle tekke põhjus	<p>TLS-s sisalduv alaealise töötamist puudutav regulatsioon on rangemalt reguleeritud kui Euroopa Liidu Nõukogu 22. juuni 1994 direktiivis 94/33¹¹, mis reguleerib noorte kaitset tööl (edaspidi direktiiv). Kehtiva regulatsiooni alusel on alaealise tööle võtmine tööandja jaoks ebamõistlikult koormav ning ei võimalda neid tööle rakendada sellisel määral, milleks nad tegelikult on võimelised. Ühiskondliku arvamuse kohaselt on alaealise tööle võtmisel üheks probleemiks kehtivast õigusest tulenevad piirangud, sh asjaajamine seoses Tööinspeksioonilt alaealise tööle võtmiseks loa saamisega. Peamisteks takistusteks peetakse alaealise lühikest ja erandite tegemist mittevõimaldavat tööaja regulatsiooni ning piiranguid, mis tulenevad alaealisele kehtestatud keelatud ja lubatud töödest.</p> <p>2014. aastal koostas Riigikogu kultuurikomisjon töölepingu seaduse ja sotsiaalmaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (alaealise töösuhet</p>
--	---

11 Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0033&qid=1453969307310&from=ET>

puudutavas osas). Eelnõuga sooviti muuhulgas vähendada noorte tõrjutust tööturul, pakkuda neile rohkem kogemusi ja oskusi tööturul paremini hakkamasaamiseks ning suurendada legaalselt töötavate noorte osakaalu. Tähelepanu juhiti asjaolule, et Eesti õigus on pigem piirav ning tehti ettepanek muuta paindlikumaks alaealiste tööaega ning lubatud tööde nimekirja. Alaealise töötamise teemat arutati 6. mail 2014 Riigikogus kultuurikomisjoni istungil. Diskussioonis keskenduti alaealise töösuhteid reguleerivatest õigusaktidest tulenevatele nõuetele ning noorte tööturule sisenemise ootustele.

Kehtiva õiguse piirangud on ka üheks põhjuseks, miks alaealisi võetakse tööle muude võlaõiguslike lepingute alusel. Alaealisega töövõtu- või käsunduslepingu sõlmimine annab tööandjale võimaluse alaealist paindlikumalt tööle rakendada. Muu võlaõigusliku lepingu alusel töötades on alaealine vähem kaitstud, kui töölepingu alusel töötades. Tööinspeksioon ei teosta järelevalvet käsundus- ja töövõtulepingute üle, sõltumata sellest, et oma sisult on tegemist töölepinguga ega tulenevalt selles, kas lepingu pooleks on alaealine või täiskasvanu.

Direktiivi sätete siseriiklikku õigusesse üle võtmisel on lähtunud põhimõttest, et direktiiv sätestab miinimum regulatsiooni ning liikmesriigil on võimalik vajadusel

kehtestada rangem regulatsioon. Samuti on alaealise töötingimuste reguleerimisel peetud silmas Euroopa Sotsiaalharta¹² (edaspidi sotsiaalharta), mille artikli 7 lõiked 1-4 ja 7-10 on Eesti ratifitseerinud, ning artikli 7 vastavate lõigetega seonduvaid Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee seisukohti. Artikli 7 lõiked 1-4 ja 7-10 sätestavad laste ja noorte õiguse saada kaitset. Täpsemalt käsitlevad need sätted vanuse alammäära töösuhte alustamisel, koolikohustuslike alaealiste töötamist (et töötamine ei takistaks neil hariduse omandamist), tööaja piiranguid, iga-aastast puhkust, öötöö piiranguid, arstliku kontrolli läbimist ning kaitset füüsiliste ja moraalsete ohtude eest.

Järgnevalt on välja toodud TLS alaealise töötamist reguleerivad piirangud ning võimalus regulatsiooni paindlikumaks muutmiseks (direktiivi ja sotsiaalharta sätteid arvestades).

I Alaealistele lubatud tööd

TLS § 7 lõike 5 alusel sätestab Vabariigi Valitsus määrusega alaealisele

12 Eestikeelne tekst kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78197>

	<p>lubatud kergete tööde liigid. Määruses on reguleeritud, et 13-14-aastased või 15-16-aastased koolikohustuslikud alaealised võivad teha järgmisi töid:</p> <ol style="list-style-type: none">1) põllumajandustööd, näiteks aia- või põllukultuuride istutamine, rohimine, kastmine või muldamine, saagi koristamine, marjade või puuviljade korjamine, köögivilja puhastamine või müügiks ettevalmistamine;2) kaubandus- või teenindusettevõttes tehtavad abitööd, näiteks kauba lahtipakkimine või asetamine riiulitele, hinnasiltide või etikettide kleepimine, pakkematerjalide või pakendite ettevalmistamine, väikesemõõduliste esemete pakkimine, reklaamnäidiste või reklaamtrükiste jagamine;3) toitlustus- või majutusettevõttes tehtavad abitööd, näiteks laudade katmine, nõude koristamine või pesemine, ruumide koristamine;4) käsitööesemete, näiteks suveniiride valmistamine või abistamine nende müümisel;5) ravimtaimede kogumine, kuivatamine või pakkimine;6) kontoritöö, sh töö kuvariga;7) puhastus- või koristustööd;8) haljastustööd;
--	--

9) kerged tööd kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal, eelkõige osalemine etendusasutuse töös loominguilise töötajana, töömodellina.

Direktiivi artikli 4 lõike 2 punkti c kohaselt võib 13-aastane alaealine teha kerget tööd ainult seaduses määratud tööliikide puhul. TLS-s on kehtestatud konkreetsed tööliigid, mille puhul töötamine on lubatud, lisaks 13-aastasele ka 14-aastasele ja 15-16-aastasele koolikohustuslikele alaealisele.

Kuivõrd direktiivi kohaselt tuleb tööliigid määrata ainult 13-aastase alaealise puhul, siis TLS puhul lubatud tööde nimekirja kehtestamine ka 14-16-aastaste koolikohustuslike alaealiste puhul piirab oluliselt selles vanuses alaealise võimalusi töö tegemiseks. Seega on võimalik laiendada alaealise võimalust omandada töökogemust, muutes kehtivat reeglistikku alaealise tööle lubamise osas. Kavandatavad muudatused on järgmised:

TLS § 7 lõige 5 ning selle alusel antud määrus tunnistatakse kehtetuks.

TLS §-le 7 kavatakse lisada lõige 4¹:

„(4¹) 13-aastase alaealisega võib töölepingu sõlmida eelkõige järgmiste tööde tegemiseks:

- 1) põllumajandustööd;
- 2) kaubandus- või teenindustevõttes tehtavad abitööd;
- 3) toitlustus- või majutustevõttes tehtavad abitööd.“

II Nõusolek alaealise töötamiseks

Direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt tuleb laste töölevõtmiseks kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal eelnevalt iga üksikjuhtumi puhul eraldi taotleda pädeva ametiasutuse luba. Sama artikli lõik 3 alusel võivad liikmesriigid erandina lõikes 1 sätestatud korrast õigusnormidega ning kooskõlas enda määratud tingimustega lubada tööle võtta vähemalt 13-aastasi lapsi kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal. TLS § 8 lõige 3 näeb ette, et töölepingu sõlmimiseks 7–14-aastase alaealisega taotleb tööandja tegevuskohajärgselt tööinspektorilt nõusoleku. Taotluses esitab tööandja andmed alaealise töötingimuste, sealhulgas töö tegemise koha ja töökohustuste, vanuse ja koolikohustuslikkuse kohta. Seega direktiiv nõuab loa taotlemist 7-12-aastase alaealiste puhul kultuuri-, kunsti-, spordi- või

reklaamitegevuse alal, kuid TLS sätestab üldise loakohustuse ka 13-14-aastaste alaealiste puhul. Tööinspeksioonilt loa küsimise kohustus võib alaealise tööle võtmisel osutada üheks takistuseks, kuna selle protsessiga kaasneb aja- ja ressursikulu.

2011. aastal esitati Tööinspeksioonile 101 taotlust 1346 alaealise tööle lubamiseks. 2012. aastal kerkis esitatud taotluste arv 128-ni, milles taotleti luba 1946 alaealisega töölepingu sõlmimiseks. Nõusolek anti 1652 alaealise tööle lubamiseks ning tehti 235 keelduvat otsust. Loa andmisest keelduti enamasti seetõttu, et luba taotleti 15-17-aastase alaealise tööle võtmiseks, kuid nende puhul piisab lapsevanema nõusolekust. Samuti oli loa andmisest keeldumise põhjuseks alaealisele sobimatu töö. 2013. aastal esitati Tööinspeksioonile 107 taotlust 1959 alaealise tööle lubamiseks. Nõusolek anti 1772 alaealise tööle võtmiseks ning keelduv otsus tehti 187 korral. Keeldumise peamiseks põhjuseks oli jätkuvalt alaealiste vanus, mille puhul Tööinspeksiooni luba pole vaja. 2014. aastal esitati 146 taotlust 2057 alaealise tööle lubamiseks, nõusolek anti 1869 alaealisega töölepingu sõlmimiseks ning tehti 188 keelduvat otsust (samadel põhjustel). 2015. aastal esitati 186 taotlust 2308 alaealise tööle lubamiseks. Tööinspeksioon andis nõusolek 137 taotluse osas ning osaline

nõusolek anti 17 taotluse osas – kokku 2213 alaealise töötamiseks. Nõusoleku andmisest keelduti 11 taotluse puhul (95 alaealist). Statistikast on näha, et enamasti soovitakse alaealisi rakendada neile sobivale tööle. Nõusoleku andmisest on keeldutud põhiliselt seetõttu, et nõusolekut on taotletud sellises vanuses alaealise tööle võtmiseks, kelle puhul nõusoleku andmine ei ole seaduse kohaselt nõutud.

Aastatel 2011-2013 viis Tööinspeksioon läbi sihtkontrolle alaealiste töötingimuste kontrollimiseks. 2011. aastal külastati sihtkontrolli läbiviimise eesmärgil kokku 35 tööandjat. Kontrollide käigus tuvastasid tööinspektor-juristid 37 rikkumist, millest 16 kõrvaldamiseks tehti tööandjale ettekirjutus. Kahe juhtumi lahendamiseks viidi läbi väärteomenetlus.

2012. aastal kontrolliti sihtkontrolli käigus alaealiste töötamise tingimusi 17 tööandja juures. Puudused avastati 8 ettevõttes, kokku 34 rikkumist, millest 22 kõrvaldamiseks tehti tööandjale ettekirjutus. Kaks tööandjat võimaldasid alaealistele töötamist neile keelatud töödel: ühes ettevõttes oli alaealise ülesandeks suurte raskuste käsitsi teisaldamine, teises puutus alaealine kokku alkoholi- ja tubakatoodetega.

2013. aastal külastas Tööinspeksioon sihtkontrolli läbiviimise eesmärgil kokku 22 tööandjat. Kontrollide käigus tuvastasid tööinspektorid 42 rikkumist, millest 10 kõrvaldamiseks tehti tööandjale ettekirjutus. Kahel töötaval lapsel (üks 13- ja teine 14-aastane) puudus tööinspektori nõusolek tööle asumiseks. Üks tööandja võimaldas 17-aastasel alaealisel töötamist talle keelatud töö: klienditeenindajana puutus alaealine kokku lahtise alkoholiga.

Sihtkontrollide tulemustest on näha, et juhused, kus rikkumised on seotud alaealiste poolt neile sobimatu või keelatud töö tegemisega, on pigem harvad. Seega loa taotlemise kaotamisel 13-14-aastaste alaealise puhul ei halvene alaealiste töötajate töötingimused ning samuti ei anna see tööandjale võimalust alaealist rakendada sellisele tööle, mis ei ole talle sobiv. Tööinspeksiooni järelevalve on jätkuvalt tagatud ning käesoleva väljatöötamiskavatsuse raames on kavandatud ka muudatused, mis aitavad järelevalvet tõhustada.

Tööinspeksioonilt loa taotlemise kohustuse kaotamiseks 13-14-aastaste alaealiste puhul on kavandatavad muudatused:

TLS § 8 lõige 3 muudetakse järgmiselt:

„(3) Töölepingu sõlmimiseks 7–12-aastase alaealisega taotleb tööandja tegevuskohajärgselt tööinspektorilt nõusoleku. Taotluses esitab tööandja andmed alaealise töötingimuste, sealhulgas töö tegemise koha ja töökohustuste, vanuse ja koolikohustuslikkuse kohta.“.

III Alaealiste tööaeg

Alaealiste lühendatud tööaeg kehtivas õiguses

TLS § 43 lõike 4 kohaselt on lühendatud täistööaeg:

- 1) 7–12-aastaselt – 3 tundi päevas ja 15 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul;
- 2) 13–14-aastaselt või koolikohustuslikul töötajal – 4 tundi päevas ja 20 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul;
- 3) 15-aastaselt töötajal, kes ei ole koolikohustuslik – 6 tundi päevas ja 30 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul;
- 4) 16-aastaselt töötajal, kes ei ole koolikohustuslik, ja 17-aastaselt töötajal – 7

tundi päevas ja 35 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.

Võrreldes direktiivi ja sotsiaalhartaaga, ei erista Eesti õigus alaealise töötamist kooliajal ning vaheajal.

7-12-aastase ning 13-14-aastase või koolikohustusliku alaealise tööaeg

Direktiiv eristab koolikohustusliku alaealise puhul tööaega õppetöö ajal ja õppetöövälisel ajal. Artikli 8 lõike 1 punkti a kohaselt võivad liikmesriigid, kes kasutavad artikli 4 lõike 2 punktides b ja c sätestatud võimalust (vähemalt 14-aastased, kes töötavad praktika raames; vähemalt 14-aastased, kes teevad kerges tööd; vähemalt 13-aastased, kes teevad kerges tööd – määratud tööliikide ja piiratud tundide arvu korral) sätestada laste¹³ tööajale piirangu 2 tundi koolipäevas ja 12 tundi nädalas töö puhul, mida tehakse kooliaasta jooksul väljaspool kooliaega. Sama sätte kohaselt ei või tööpäeva pikkus mitte mingil juhul ületada 7 tundi. Vähemalt 15-aastaste laste¹⁴ puhul võib see piirang olla 8 tundi. Sama sätte punkti c kohaselt tuleb liikmesriikidel eelnevalt nimetatud laste tööaega piirata 7 tunnini päevas ja 35 tunnini nädalas töö puhul, mida tehakse õppetöövälisel ajal vähemalt ühe nädala jooksul. Vähemalt 15-aastaste laste puhul võivad need piirangud olla kaheksa tundi päevas ja 40

13 Direktiivi artikli 3 punkti b kohaselt on laps kuni alla 15-aastane või siseriikliku õiguse alusel veel täieliku koolikohustuse alla kuuluv noor.

14 Vähemalt 15-aastased alaealised, kes on koolikohustuslikud.

tundi nädalas.

Sotsiaalharta artikli 7 punkti 3 kohaselt on harta ratifitseerinud riigid kohustatud tagama, et koolikohustuslike isikuid ei võeta niisugusele tööle, mis jätab nad ilma võimalusest täiel määral vastavat haridust saada. Euroopa Sotsiaalõiguse Komitee on oma erinevates järeldustes märkinud, et koolikohustusliku alaealise igapäevane tööaeg ei tohi olla rohkem kui 7 tundi. Samas koolipäeval ei tohi koolikohustusliku alaealise tööaeg olla rohkem kui 2 tundi ja 12 tundi nädalas õppetöö ajal. Euroopa Sotsiaalõiguse Komitee on Eesti puhul tähelepanu pööranud asjaolule, et 4 tundi koolipäevas on 13-14-aastase või koolikohustusliku töötaja jaoks liiga pikk tööaeg¹⁵.

TLS regulatsioonis ei ole kasutatud võimalust rakendada 13-14-aastase või koolikohustusliku alaealise puhul pikemat tööaega, nt suvevaheajal. Oma võimete poolest on 13-14-aastane eelduslikult suuteline koolivälisel ajal 7 tundi päevas töötama, pidades silmas, et tegemist on kerge tööga. TLS § 7 lõike 4 kohaselt on kerge töö selline, kus töökohustused on lihtsad ega nõua suurt kehalist või vaimset pingutust. Samuti on koolivaheaeg koolikohustusliku alaealise jaoks põhiline aeg töötamiseks. Praeguses olukorras on koolikohustusliku alaealise tööaeg õppetöövälisel ajal oluliselt piiratud, mistõttu on tööandjale alaealise tööle võtmine raskendatud ning koormav just töökorralduslikust aspektist (nt ei ole tööandjal võimalik 13-14-aastast alaealist

15 Euroopa Sotsiaalõiguse Komitee 2015. aasta järeldused inglise keeles kättesaadavad:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593904>

suvevaheajal rakendada tööle rohkem kui 4 tundi päevas ning kui ettevõttes kestab tööpäev 7-8 tundi, siis sisuliselt tuleb tööandjal leida pooleks tööpäevaks teine töötaja).

Arvestades asjaolu, et direktiivi ja sotsiaalharta kohaselt ei või alla 15-aastase alaealise tööaeg ületada rohkem kui 2 tundi koolipäevas ja 12 tundi nädalas kooliaasta jooksul, siis tuleb ka 7-12-aastase alaealise tööaega selliselt piirata. Samas on mõistlik jätkuvalt lubada 7-12-aastasel töötada 3 tundi päevas ja 15 tundi nädalas õppetöövälisel ajal (koolivaheajal).

15-17-aastase mittekoolikohustusliku alaealise tööaeg

Direktiivi artikli 8 lõike 2 kohaselt tuleb noorukite¹⁶ (vähemalt 15-aastased ja alla 18-aastased noored, kes ei ole koolikohustuslikud) tööaega piirata 8 tunnini päevas ja 40 tunnini nädalas.

Sotsiaalharta artikli 7 lõike 4 kohta on Euroopa Sotsiaalõiguste komitee leidnud Tšehhi puhul¹⁷, et artikliga ei ole kooskõlas olukord, kus alla 16-aastase alaealise, kes ei ole enam koolikohustuslik, igapäevane tööaeg on 8 tundi ja iganädalane tööaeg 40 tundi. Samas on komitee heaks kiitnud Soomes kehtiva süsteemi, kus vähemalt 15-aastase alaealise töötaja igapäevane tööaeg ei tohi ületada sama iseloomuga tööd tegevate vähemalt 18-aastase töötaja igapäevast tööaega. Sealjuures on täiskasvanud töötaja tavapärase tööaeg 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas.

¹⁶ Direktiivi artikli 3 punkti c kohaselt on nooruk vähemalt 15-aastane, kuid alla 18-aastane noor, kes siseriikliku õiguse alusel ei kuulu enam täieliku koolikohustuse alla

¹⁷ Järeldus kättesaadav inglise keeles: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XX-4/def/CZE/7/4/EN>

TLS-s ei ole kasutatud direktiivist tulenevat võimalust sätestada 15-17-aastasele töötajale, kes ei ole enam koolikohustuslik, täiskasvanud töötajaga võrdväärne töötaja piirang. Alaealise puhul, võrreldes täiskasvanud töötajaga, on jätkuvalt erisuseks see, et temaga ei ole võimalik kokku leppida iganädalase töötaja piiranguks 48 tundi või 52 tundi. 15-17-aastaste mittekoolikohustuslike seas on neid, kes jätkavad gümnaasiumi- või kutsehariduse omandamist. Neile antakse võimalus õppetöö kõrvalt täistööajaga töötada. Samas on mittekoolikohustuslike alaealiste seas eelduslikult ka neid, kes koolis ei käi. Sellisel juhul ei sega töötamine nende hariduse omandamist. Samuti on sellises vanuses inimesed eelduslikult võimelised täistööajaga töötama.

Tööaeg õppepraktika puhul

TLS-i ei ole üle võetud direktiivi artikli 8 lõike 1 punktist a tulenevat erisust, mille kohaselt liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et piirata laste tööaega 8 tunnini päevas ja 40 tunnini nädalas ühendatud töö- ja koolitusplaani või ettevõttepraktika raames tehtava töö puhul. Praktikaga seonduvat reguleerib kutseõppeasutuse seadus ning selle § 30 lõike 4 alusel kehtestatud haridus- ja teadusministri 12.09.2013 määrus nr 32 „Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord“¹⁸. Nimetatud õigusaktid ei puuduta praktikat läbiva õpilase tööaega. Seadus ei kohusta praktikandiga töölepingut sõlmima, kuid tööandjal on võimalik seda teha. Kuivõrd kutseõppes läbitakse praktika osana õppekavast, siis on mõistlik võimaldada alaealisel praktika ajal töötada täistööajaga. Nii on õpilasel praktikast võimalik saada rohkem kogemust ning lisaks omandada ka tööharjumus. Vastav erisus kehtiks ainult juhul, kui praktika läbimise ajaks sõlmitakse praktikandiga tööleping.

Lisaks praktikale on siinkohal oluline ka töökohapõhine õpe¹⁹. Töökohapõhise

¹⁸ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113092013006>

¹⁹ Töökohapõhine õpe on kutseõppe tasemeõppe õppevorm, mille puhul praktika ettevõttes või asutuses moodustab vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust.

õppe rakendamise kord on sätestatud kutseõppeasutuse seaduse § 28 lõike 7 alusel kehtestatud haridus- ja teadusministri 20.12.2013 määrusega nr 39 „Töökohapõhise õppe rakendamise kord“. Nimetatud määruse § 2 lõike 2 kohaselt kohaldatakse töökohapõhise õppe korraldusele töölepingu seaduse töö- ja puhkeaja regulatsiooni. Seega tööaja erisuse tegemisel rakendub see lisaks praktikale ka töökohapõhise õppe puhul.

Võimalik lahendus

Tulenevalt eeltoodust on kavandatavad muudatused järgmised:

TLS § 43, mis muuhulgas reguleerib alaealise tööaega, kavandatakse muuta järgmiselt:

„(4) Kui tööandja ja töötaja ei ole kokku leppinud lühemas tööajas, on täistööaeg (lühendatud täistööaeg):

1) 7–12-aastaselt – 2 tundi päevas ja 12 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul õppeveerandi kestel väljas pool kooliaega ning 3 tundi päevas ja 15 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul koolivaheaegadel;

2) 13–14-aastaselt või koolikohustuslikul töötajal – 2 tundi päevas ja 12 tundi seitsmepäevase ajavahemiku õppeveerandi kestel väljas pool kooliaega ning 7 tundi päevas ja 35 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul koolivaheaegadel.

Lõike 4 punktid 3 ja 4 tunnistatakse kehtetuks.

(4¹) Kui tööandja ja töötaja ei ole kokku leppinud lühemas tööajas, on 15-17-aastase töötaja, kes ei ole koolikohustuslik, täistööaeg 8 tundi päevas ja 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.

(4²) Kui vähemalt 14-aastane alaealine, kes õpib kutseõppeasutuses, läbib praktikat kutseõppeasutuse seaduse tähenduses, siis võib tema tööaeg olla 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas.

(5) Kokkulepe, millega kohaldatakse summeeritud töötaja arvestust alaealise töötaja suhtes käesoleva paragrahvi lõikes 4 ja § 46 lõikes 3¹ nimetatud piirangut ületades, on tühine.“.

Muudatus annab tööandjatele võimaluse alaealist töötajat oluliselt rohkem tööle rakendada ning sel juhul ei pea tööandja alaealise tööle võtmiseks oma tööd suures ulatuses ümber korraldama alaealisele kehtivate piirangute järgimiseks. Lisaks muutub 15-17-aastane mittekoolikohustuslik töötaja täiskasvanud töötajaga võrdsemaks, mille tõttu ei kaota tööandja oluliselt, täiskasvanud töötaja asemel alaealisega töölepingut sõlmides.

IV Alaealise poolt ületunnitöö tegemine

TLS § 44 lõike 2 kohaselt on alaealisega sõlmitud ületunnitöö kokkulepe tühine. Direktiivi artikli 8 lõike 5 kohaselt võivad liikmesriigid erandkorras või kui see on objektiivselt põhjendatud lubada erandeid kehtestatud töötaja piirangust 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas. Eesti õiguses sisalduv alaealise ületunnitöö tegemise keeld on 7-14-aastase või koolikohustusliku alaealise puhul õigustatud, kuid 15-17-aastase alaealise puhul, kes ei ole enam koolikohustuslik, on võimalik kaaluda paindlikkuse tagamiseks ületunnitöö lubamist nii vääramatul jõul olukorras kui ka muudel objektiivselt põhjendatud juhtudel. Olukorras, kus erakorraliselt või lihtsalt suurenenud töömahu puhul tööandja ei saa alaealist tööle rakendada, võib tööandjale kaasa tuua olulise kahju.

15-17-aastasele alaealisele, kes ei ole enam koolikohustuslik, ületunnitöö tegemise võimaldamiseks soovitakse TLS § 44 muuta järgmiselt:

„(1) 15-17-aastane töötaja, kes ei ole enam koolikohustuslik võib poolte kokkuleppel teha ületunnitööd üksnes juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud ning ületunnitöö tegemine ei kahjusta alaealise töötaja tervist. Ületunnitöö ei tohi ületada 80 tundi kalendriaasta jooksul. Alaealisel töötajal on

õigus ületunnitöö kokkulepe igal ajal üles öelda.

(2) Ületunnitöö kokkulepe 7-14 aastase või koolikohustusliku töötajaga on tühine.

[...]

(4¹) Tööandja võib nõuda 15-17-aastaselt töötajalt, kes ei ole enam koolikohustuslik, vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud ületunnitöö tegemist tingimusel, et see töö on ajutine ja tuleb ära teha viivitamata ning täiskasvanuid töötajaid ei ole võimalik tööle rakendada.

(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud ületunnitöö tegemist ei saa nõuda 7-14-aastaselt või koolikohustuslikult töötajalt, rasedalt ja töötajalt, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele.

[...]

(7¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 4¹ sätestatud juhul hüvitatakse alaealisele töötajale ületunnitöö vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses vahetult pärast ületunnitöö tegemist.“

Seoses eelnevate muudatustega, on vajalik ka TLS § 46 muutmine:

„(3¹) 15-17-aastaste töötajate, kes ei ole enam koolikohustuslikud, tööaeg ei tohi ületada 9 tundi päevas ja 45 tundi nädalas.“

V Alaealise tööle rakendamise piirang

Mitmetes valdkondades (nt teenindus, majutus, toitlustus) on ettevõtete lahtiolekuaeg pikem ning seetõttu on töö jagatud vahetustesse. See tähendab, et mõned töötajad töötavad nt hommikul ja teised õhtul. Tulenevalt sellest võib tekkida vajadus alaealist töötajat rakendada tööle pärast kella 20.00. Maksu- ja Tolliameti andmete kohaselt töötas teeninduse, majutuse ja toitlustuse valdkonnas palju alaealisi. 2014. a oli lisaks avaliku halduse alale enim 15-17-

aastaseid töötajaid toidu ja joogi serveerimise alal (1001), jaekaubanduses (991), sporditegevuses, lõbustus- ja vaba aja tegevustes (676) ning majutuse valdkonnas (507). Nimetatud tegevusaladel tehtava töö iseloomust tingituna tehakse tööd vahetustes ning õhtuti. TLS-e kohaselt on alaealisel ajavahemikus 20.00-24.00 töötamine lubatud vaid kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevusealal. Alaealise tööle rakendamise keeld pärast kella 20.00 võib seega osutada takistuseks, kui alaealine soovib töötada nt teenindustevõttes, kus õhtune vahetus töötab kauem kui kella 22.00. Alaealise tööle võtmine võib sellisel juhul osutada keeruliseks, kuna see võib endaga kaasa tuua vajaduse korraldada teiste töötajate tööd alaealise töötaja järgi.

TLS § 49 lõike 1 alusel on kokkulepe, mille kohaselt alaealine töötaja kohustub tegema tööd kell 20.00 kuni 6.00, tühine. Samas direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti b kohaselt tuleb keelata noorukite (15-17-aastaste noorte, kes ei ole koolikohustuslikud) töö ajavahemikus 22.00-6.00 või 23.00-7.00.

TLS ei kasutata võimalust lubada vähemalt 15-aastaselt töötajal, kes ei ole enam koolikohustuslikud, töötada pärast 20.00 mujal kui kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevusealal. Alaealiste, kes ei ole enam koolikohustuslikud, hulgas on neid, kes ei käi enam koolis. Mistõttu ei ole vaja õhtust aega kooliks ette valmistamiseks, samuti ei pea alaealine hommikul kooli minema. Seega on mõistlik muuta nende alaealiste tööle rakendamise piirangut, võimaldades 15-17-aastaselt alaealisel töötada ka pärast 20.00.

TLS § 49 lõike 2 kohaselt ei kohaldata alaealise tööle rakendamise piirangut, kui alaealine töötaja teeb kerget tööd kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal täiskasvanu järelevalve all kell 20.00 kuni 24.00. Direktiivi artikli 9 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid õigusnormidega lubada noorukitel töötada teatavatel tegevusaladel ajal, kui öötöö on lõike 1 punkti b kohaselt keelatud. Sel juhul võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et nooruki järele valvab täiskasvanu, juhul kui nooruki kaitseks on selline

järelevalve vajalik. Kui kohaldatakse nimetatud erandit, on töö ajavahemikus 00.00–4.00 jätkuvalt keelatud.

Eeltoodust tulenevalt on mõistlik kaaluda 15-17-aastaste alaealiste, kes ei ole enam koolikohustuslikud, puhul tööle rakendamise piirangu muutmine 6.00-22.00 ning lubada neil teatud tegevusaladel töötada ajavahemikus 22.00-24.00. See võimaldaks alaealise töötaja korraldamist vastavalt töandja tegevuse eripäradele. Seega kavandatakse TLS § 49 muuta järgmiselt:

„(1) Kokkulepe, mille kohaselt 7-14-aastane või koolikohustuslik töötaja kohustub tegema tööd kell 20.00 kuni 6.00, on tühine.

(1¹) Kokkulepe, mille kohaselt 15-17-aastane töötaja, kes ei ole enam koolikohustuslik, kohustub tegema tööd kell 22.00 kuni 6.00, on tühine.

(2) Käesoleva paragrahvi lõiget 1 ei kohaldata, kui 7-14-aastane või koolikohustuslik töötaja teeb kerget tööd kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal täiskasvanu järelevalve all kell 20.00 kuni 24.00.

(2¹) Käesoleva paragrahvi lõiget 1¹ ei kohaldata, kui 15-17-aastane töötaja, kes ei ole enam koolikohustuslik, teeb tööd kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse, teeninduse, majutuse ja toitlustuse alal täiskasvanu järelevalve all, kui alaealise kaitseks on selline järelevalve vajalik, kell 22.00 kuni 24.00.“

VI Alaealiste igapäevane puhkeaeg

TLS § 51 lõike 2 kohaselt on tühine kokkulepe, mille kohaselt:

1) 7–12-aastasele alaealisele töötajale jääb 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 21 tundi järjestikust puhkeaega;

2) 13–14-aastasele alaealisele või koolikohustuslikule töötajale jääb 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 20 tundi järjestikust puhkeaega;

3) 15-aastasele alaealisele töötajale, kes ei ole koolikohustuslik, jääb 24-

tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 18 tundi järjestikust puhkeaega;

4) 16-aastasele alaealisele töötajale, kes ei ole koolikohustuslik, ja 17-aastasele töötajale jääb 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 17 tundi järjestikust puhkeaega.

Direktiivi artikli 10 lõike 1 punkti a kohaselt tuleb 13-14-aastaste koolikohustuslike alaealiste puhul tagada, et iga 24-tunnise ajavahemiku kohta on lastel õigus saada 14 tunni pikkune katkematu miinimumpuhkeaeg. Sama sätte punkti b kohaselt tuleb liikmesriikidel võtta vajalikud meetmed tagamaks, et iga 24-tunnise ajavahemiku kohta on noorukitel (15-17-aastased noored, kes ei ole koolikohustuslikud) õigus saada 12 tunni pikkune katkematu miinimumpuhkeaeg.

Euroopa Sotsiaalharta alusel peab koolikohustuslikele alaealistele olema tagatud vähemalt 14 tundi järjestikust puhkeaega 24-tunnise ajavahemiku jooksul.

Sätetades alaealistele töötajatele kehtivast regulatsioonist erineva igapäevase tööaja, tuleb vähendada seadusega tagatud minimaalset igapäevast puhkeaega. Samas tuleb lähtuda direktiivis ja sotsiaalhartaast tulenevatest nõuetest alaealiste igapäevasele puhkeajale. Seega kavandatakse TLS § 51 muuta järgmiselt:

„(2) Tühine on kokkulepe, mille kohaselt:

1) 7–12-aastasele töötajale jääb õppeveerandi kestel 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 22 tundi järjestikust puhkeaega ja koolivaheaegadel vähem kui 21 tundi järjestikust puhkeaega;

2) 13–14-aastasele või koolikohustuslikule töötajale jääb õppeveerandi kestel 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 22 tundi järjestikust puhkeaega ning koolivaheaegadel vähem kui 16 tundi järjestikust puhkeaega;

3) 15-17-aastasele töötajale, kes ei ole koolikohustuslik, jääb 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähem kui 14 tundi järjestikust puhkeaega;

4) tunnistatakse kehtetuks.“.

VII Alaealiste põhipuhkus

TLS § 56 kohaselt eeldatakse, et alaealise töötaja iga-aastane puhkus on 35 kalendripäeva (alaealise põhipuhkus), kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses või kui seadus ei sätesta teisiti. TLS § 66 lõike 1 alusel hüvitatakse alaealise põhipuhkuse puhkusetasu põhipuhkuse 28 kalendripäeva ületava osa eest riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve kaudu. Hüvitamist reguleerib Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“. Nimetatud määruse § 4 lõike 1 kohaselt täidab tööandja hüvitatava summa riigieelarvest ülekandmiseks määruse lisas toodud andmiku ja esitab selle kolme kuu jooksul Sotsiaalkindlustusametile, arvates puhkusetasu ja keskmise töötasu maksmisest töötajale.

Direktiiv ei sisalda alaealise puhkust puudutavaid sätteid. Töötajate õigust puhkusele reguleerib Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 4. novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ, mille artikli 7 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt neljanädalasele tasulisele põhipuhkusele. Sotsiaalharta artikli 7 lõike 7 kohaselt peab alla 18-aastane töötaja saama aastas vähemalt neli nädalat tasustatavat puhkust.

Puhkuse eesmärgiks on anda töötajale tööst vaba aega töövõime taastamiseks ja järgmiseks tööperioodiks valmistumiseks. See on kõigile töötajatele tagatud iga-aastase neljanädalase põhipuhkuse õigusega. Selleks, et põhipuhkus täidaks oma eesmärgi, on oluline, et töötaja puhkust kasutaks. Sama kehtib ka alaealise pikema põhipuhkuse puhul.

Sotsiaalkindlustusameti (SKA) andmete kohaselt on alaealiste arv, kelle puhkusetasu hüvitamist taotletakse, aastate lõikes väga erinev, varieerudes 2009-2014. a 75-308 vahel²⁰. Hüvitamist taotlevate tööandjate arv on jäänud

²⁰ Andmetes ei ole eristatud koolikohustuslikke ja mittekoolehustuslikke alaealisi.

vahemikku 25-40. 2014. aastal taotleti puhkusetasu hüvitamist riigieelarvest 3,9% töölepingu alusel töötanud alaealiste puhul. 2014. aastal 12-aastaste puhul puhkusetasu hüvitamist 2 korral, 13-14-aastaste puhul 11 korral ning 15-17-aastaste puhul 184 korral. SKA hüvitab puhkusetasu 28 kalendripäeva ületava osa eest ainult juhul, kui puhkust kasutatakse ning kasutamata jäänud põhipuhkuse hüvitab töötajale töösuhte lõppemisel rahas tööandja. SKA-lt taotletavad summad on üsna väikesed, olles keskmiselt 5 aasta jooksul 16, 52 eurot alaealise kohta ning keskmine puhkusepäevade arv, mille hüvitamist taotletakse, on olnud 1,69 päeva. Seega saab järeldada, et alaealise pikema põhipuhkuse kasutamise määr on väike.

Koolikohustuslikud alaealised töötavad enamasti koolivaheaegadel ning nende töösuhted on pigem lühikesed. Nii ei teki neil vajadust kasutada seadusega tagatud pikemat põhipuhkust. Kuivõrd pikemat põhipuhkust ei kasutata, tähendab see alaealise jaoks suurema rahasumma laekumist töösuhte lõppemisel ning alaealine ei saa täiendavat vaba aega töövõime taastamiseks. Seega ei täida alaealise töötaja pikem põhipuhkus oma eesmärki. Eelkõige tervise kaitse, kuid ka koolikohustuse täitmise seisukohalt on oluline koolikohustuslikele alaealistele käesoleva väljatöötamiskavatsusega ette nähtud tööaja piirang õppeveerandi kestel töötamisel ning et koolikohustuslik alaealine võib töötada ainult pool koolivaheaja kestusest. Nii on tervise kaitse ja töövõime taastamise eesmärk pigem tagatud nimetatud töö- ja puhkeaja piirangutega.

Ka mittekoolikohustusliku 15-17-aastase alaealise tööaja puhul puudub sisuline põhjendus, miks mittekoolikohustuslikul 15-17-aastasel alaealisel peab olema õigus pikendatud põhipuhkusele. Alaealisele on tagatud aeg töövõime taastamiseks täiskasvanutega võrdse põhipuhkusega. Samuti võimaldab 28-kalendripäevane põhipuhkus tööandjal töökorralduslikult ühtlustada alaealise töö- ja puhkeaja tingimusi täiskasvanud töötajaga ning pakub seetõttu rohkem võimalusi alaealise tööle värbamiseks.

Alaealise pikem põhipuhkus ning makstava puhkusetasu hüvitamise taotlemine

tekitab tööandjale suurenenud ressursi- ja ajakulu. Koolikohustuslikele alaealistele on täiendav vaba aeg tagatud sotsiaalmartast tuleneva ning TLS § 8 lõikes 2 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt koolikohustuslikku alaealist ei tohi tööle lubada rohkem kui pooleks iga koolivaheaja kestusest. Alaealisele töötajale oleks seega tagatud vähemalt 28 kalendripäeva põhipuhkust aastas ning lisaks tuleb silmas pidada TLS § 8 lõikes 2 sätestatud.

Tulenevalt eeltoodust soovitakse TLS § 56 tunnistada kehtetuks. Sellega seoses on vajalik ka TLS § 66 lõike 1 muutmine, mis näeb ette põhipuhkuse 28 kalendripäeva ületava osa hüvitamise riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve kaudu. Samuti on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrust nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“:

VIII Tööinspektsiooni järelevalve

TLS 6. peatüki kohaselt teostab TLS-s sätestatud nõuete täitmise üle järelevalvet Tööinspektsioon. TLS sätted ei kohaldu, kui töötajaga on sõlmitud muu võlaõiguslik leping (nt käsundusleping, töövõtuleping). Tööinspektsioonil ei ole võimalik muude võlaõiguslike lepingute alusel töötavate isikute üle järelevalvet teostada ning järelevalve ei ole tagatud kõigi tööd tegevate isikute töötingimuste üle, kes töötavad töö tegemise suhtes, mis vastab töölepingu tunnustele. Paljud sõlmitud käsundus- ja töövõtulepingud on sisult tegelikult töölepingud. Selliste lepingute sõlmimine annab tööandjale võimaluse hoida kõrvale töötajatele kehtivate tööõiguslike sätete kohaldamisest. Sellest tulenevalt on vajalik anda selge õiguslik alus Tööinspektsiooni järelevalve pädevuse laiendamiseks, et tööinspektoril oleks võimalik hinnata töötegijaga sõlmitud lepingu sisu ning anda hinnang, kas tegemist on töölepinguga või mitte.

Õiguskantsler on seisukohal, et Tööinspektsioonile antud volituste kasutamine ei saa sõltuda sellest, kas töölepingule iseloomulike tunnustega suhe on vormistatud töölepinguga või mõne muu võlaõigusliku lepinguga (nt käsunduslepinguga). Õiguskantsleri hinnangul sõltub Tööinspektsiooni järelevalvepädevus töösuhte olemasolust. Seadusandja on töölepingu mõistet

käsitlenud materiaalselt, sätestades töölepingu seaduse §-s 1 töölepingu üldised tunnused ja eelduse, et tööd tehakse töölepingu alusel. Kõik materiaalsed töölepingud (sõltumata vormist) alluvad Tööinspektsiooni järelevalvele. Vastasel juhul ehk formaalse tõlgenduse korral oleks töötaja kaitseks kehtestatud nõuete järgimisest lihtne kõrvale hoida. Piisaks üksnes töölepingule eksitava pealkirja panemisest (nt töövõtulepinguks nimetamisest) ning järelevalve oleks välistatud. Selline tõlgendus ei oleks aga kooskõlas seadusandja eesmärgiga Tööinspektsioonile järelevalvepädevuse ja -volituste andmisel. Seega on Tööinspektsioonil õigus ja kohustus hinnata poolte vahelist suhet sisuliselt ja mitte lähtuda sellest, kuidas pooled lepingu pealkirjastanud on.²¹

Sarnane regulatsioon sisaldub maksukorralduse seaduses (MKS). MKS §-i 84 kohaselt, kui tehingu või toimingu sisust ilmneb, et see on tehtud maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil, kohaldatakse maksustamisel sellise tehingu või toimingu tingimusi, mis vastavad tehingu või toimingu tegelikule majanduslikule sisule.

Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr 3-08-364 kinnitab seisukohta, et maksuhalduril on pädevus hinnata ümber maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil tehtud tehinguid ning maksustada neid seejärel vastavalt tehingu või toimingu tegelikule majanduslikule sisule. MKS §-s 84 väljendatud tehingu majandusliku sisu tuvastamise põhimõtte eesmärgiks on vältida olukorda, kus maksukohustuse tekkimine sõltub üksnes tehingu osapoolte poolt tehingule antud juriidilisest vormist. Tehingu õigusliku vormi mitteamestamise tingimuseks maksustamisel on, et pooled on maksude tasumisest kõrvalehoidumise eesmärgil valinud tehingu majanduslikule sisule mittevastava juriidilise vormi, millega nad on saavutanud sama majandusliku tagajärje, kuid maksustamisel soodsama tulemuse.

Põhjus, miks tööandja ei sõlmi töötajaga töölepingut olukorras, kus tegemist on töölepingule iseloomulikele tunnustele vastava suhtega, on eelduslikult eeskätt TLS-st tulenevate tingimuste kohaldamata jätmine. Seega on tegemist MKS

21 Õiguskantsleri vastuskiri Tööinspektsioonile 11.02.2014 nr 14-1/140157/1400655

§-s 84 kirjeldatud analoogse olukorraga, kus sõlmitud lepingu sisu ei vasta lepingu vormile. Töötingimuste üle tõhusama järelevalve tagamise seisukohast on oluline anda Tööinspeksioonile selge, seadusest tulenev õiguslik alus hinnata lepingu tegelikku sisu. Samuti on Tööinspeksiooni järelevalve tõhustamine vajalik, kuivõrd alaealiste töötamist reguleeriv õigustik regulatsioon muutub paindlikumaks ning vajalik on tagada järelevalve alaealise töö tegemise tingimuste üle.

Tööinspeksiooni pädevuse laiendamiseks lisatakse TLS 6. peatükki uus paragrahv:

„§ 115¹. Tööinspeksiooni järelevalvepädevus

Kui isikuga töö tegemiseks sõlmitud lepingu sisust ilmneb, et leping vastab töölepingu tunnustele (käesoleva seaduse § 1 lõigetes 1 ja 2 sätestatule), siis kohaldatakse selle lepingu suhtes töölepingu kohta sätestatut.“

Valveaeg

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (edaspidi tööaja direktiiv)²² ei reguleeri otseselt valveaega. Samas on valveaeg seotud töö- ja puhkeajaga, mistõttu on Euroopa Kohus tööaja direktiivi valguses oma otsustes²³ andud valveaja kohta mõningaid tõlgendusi. Valveajaks loetakse ajavahemikku, millal töötaja peab viibima töökohal (või mõnes teises tööandja määratud kohas) ning olema valmis osutama teenuseid. Samas ei ole Euroopa Kohus oma otsustes andnud tõlgendusi koduse valveaja kohta.

Ka sotsiaalharta ei reguleeri otseselt valveajaga seonduvat. Samas on Euroopa sotsiaalõiguse komitee töö- ja puhkeaja nõuete puhul võtnud seisukoha, et ilma tegeliku töö toimumiseta möödunud valveaja lugemine puhkeajaks on vastuolus harta artikli 2 lõikega 1.²⁴ Euroopa sotsiaalõiguste komitee koostatud kaasuspraktika kokkuvõttes²⁵ on välja toodud, et valveaega ei saa lugeda harta artiklis 2 toodud regulatsiooni mõttes puhkeajaks, välja arvatud konkreetsete töökohtade ning olukordade suhtes, mis on kooskõlas asjakohase korraga. Konkreetseid töökohti ja olukordi välja ei tooda.

22 Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32003L0088>

23 C-303/98: Simap; C-151/02: Jaeger; C-14/04: Dellas

24 Otsus kättesaadav: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2014/def/MKD/2/1/EN>

25 Kättesaadav: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f>

TLS § 48 kohaselt on valveaeg aeg, mil töötaja ei ole kohustatud täitma tööülesandeid, kuid on kohustatud olema valmis tööandja korralduse alusel tööülesandeid täitma asuma. Valveaega saab rakendada töötaja ja tööandja kokkuleppel. Valveaja eest tuleb maksta tasu, mis ei ole väiksem kui 1/10 kokkulepitud töötasust. Valveaeg ei ole tööaeg ega puhkeaeg, s.t valveaja rakendamisel tuleb töötajale võimaldada igapäevase ja iganädalase puhkeaja kasutamine. Osa valveajast, mil töötaja tööd teeb, loetakse tööajaks.

Seadusest tulenev kohustus valveaja rakendamisel järgida eranditult töö- ja puhkeaja piiranguid piirab valveaja kasutamise võimalusi. Kehtiva regulatsiooni alusel on teatud valdkondades keeruline töökorralduse vajadustest lähtuvalt valveaja rakendamine.

Sotsiaalministeeriumi poole on pöördunud Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooniliit (edaspidi ITL), mis koondab umbes 80 ettevõtet. ITL toob välja, et sektoris nähakse vajadust valveaja piirangute leevendamiseks teatud IT-sektori töötajate osas nii, et töötajatel oleks vajadusel võimalik nt mitmel päeval järjest olla töövälisel ajal valves nii, et valveaeg ja igapäevane puhkeaeg kattuks.

Tulenevalt IT-sektori ettevõtete tööst, kus tuleb hoolitseda erinevate IT-teenuste kättesaadavuse ning infosüsteemide toimimise eest, on aeg-ajalt vajalik võimalus kasutada täna kehtivatest võimalustest suuremas mahus valveaega. Valveaja jooksul peab töötaja vajadusel vastama infosüsteemide haldamisega seotud väljakutsetele. Selliseid tõrkeid, mis vajavad kohest reageerimist töövälisel ajal, on aga pigem vähe. Seetõttu ei pruugi olla otstarbekas ning vajalike spetsiifiliste teadmistega või oskustega tööjõu nappuse tõttu ka võimalik lisatööjõu palkamine.

Valveaja regulatsiooni muudatus puudutaks ka sisejulgeoleku tagamiseks vajalike info- ja kommunikatsioonitehnoloogia teenuste osutamist. Näiteks Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskust (SMIT), mille klientideks on teiste hulgas päästeasutused ning politsei ja piirivalve, kes osutavad avalikke teenuseid. Nende teenuste osutamiseks on vaja infosüsteemide (Ester, SIS, SOS, OPIS, Menetluse infosüsteem, Kairi, m-Kairi jms) ööpäevaringne tõrgeteta töö. See tagab 112 töötamise, kiire piiriületuse või politseiametnikule võimaluse politseiautos operatiivselt päringuid teha. Selleks on omakorda vaja rakendusi käitavaid serveriparke, arvutivõrke ja arvutitöökohti üle terve Eesti, eelkõige häirekeskustes, prefektuurides ning rahvusvahelistes piiripunktides. Kui SMIT-il ei ole võimalik tagada eelnimetatud infosüsteemide tõrgeteta töö ning teenuse pidev jätkumine, võib see ohustada

riigi julgeolekut.

Valveaja regulatsiooni erandi kehtestamine on oluline ka tervishoiusektoris. Paljude tervishoiutöötajate töö nõuab sageli pikema ajavahemiku jooksul järjest koduses valves viibimist. Kehtiv töö- ja puhkeaja regulatsioon ei võimalda aga valveaega rakendada selliselt, et see vastaks tervishoiutöötaja töö iseloomust tulenevale vajadusele. Esineb olukordi, kus tervishoiutöötaja töö- ja puhkeaeg on planeeritud piiranguid arvestades ning valveaega seadusest tulenevalt kasutada ei saa. Konkreetse patsiendi vajadustest lähtudes on vajalik töötajal siiski tööle asuda. Samas, arvestades, et valveaega ei kasutatud, ei maksta töötajale ka valveaja tasu.

Erandi otsene vajadus puudutab näiteks arste ja eriväljaõppe saanud õdesid (südameoperatsiooniõed, südameoperatsiooni anestesistid, invasiivkardioloogia õed), kelle osalemine tervishoiuteenuse osutamisel võib osutada hädavajalikuks, kuid kes seda täna kehtivate piirangute tõttu teha ei tohiks. Samas ei pruugi valveaja jooksul tekkida tervishoiutöötajal vajadust reaalselt tööle asuda.

Leevendust ülaltoodud probleemidele tooks valveaja regulatsioon, mis võimaldaks valveaja rakendamisel teha erandi töö- ja puhkeaja nõuete järgimisest. Sellist erandit võimaldataks ainult piiratud tundide arvu ulatuses ning tingimusel, et erandi kohaldamine ei kahjusta töötaja tervist. Samuti on töötajatele ette nähtud valveaja tasu vähemalt 1/5 kokkulepitud töötasust, mis on poole suurem TLS § 49 lõike 1 alusel makstavast tavapärasest valveaja tasust (1/10 kokkulepitud töötasust), kui kollektiivlepingus ei ole kokku lepitud teisiti. Seega on võimalik kollektiivlepingus kokku leppida valveajatasus, mis on väiksem või suurem kui 1/5 kokkulepitud töötasust, kuid mitte alla 1/10 kokkulepitud töötasust.

Tulenevalt eeltoodust on TLS § 48 kavandatud järgmised täiendused:

(2¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud piirangut ei kohaldata tervishoiutöötajate ning töötajate osas, kelle põhiliseks tööülesandeks on kriitiliste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia teenuste ning taristu järjepideva toimimise või infoturbe tagamine (IT tugiteenuseid osutav spetsialist).

(2²) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud piirangut ei kohaldata tervishoiutöötaja ja IT tugiteenuseid osutav spetsialisti osas tingimusel, et selles on töölepingus või kollektiivlepingus kokku lepitud, valveaja kestus 30-päevase ajavahemiku kohta ei ületa 130 tundi ning piirangu kohaldamata

	<p>jätmine ei kahjusta töötaja tervist ja ohutust.</p> <p>(2³) Käesoleva paragrahvi lõike 2² rakendamisel tuleb töötajale maksta tasu, mis ei või olla väiksem kui 1/5 kokkulepitud töötasust, kui kollektiivlepingus ei ole kokku lepitud teisiti. Valveaja eest makstav tasu ei või olla väiksem kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 toodud tasu.</p>
<p>5. Sihtrühm</p>	<p>Kavandatavad muudatused mõjutavad 7-17-aastaseid töötajaid ning tööandjaid, kes võtavad tööle alaealisi töötajaid. Maksu- ja Tolliameti andmetel töötas 2014. aasta jooksul ca 200 7-11-aastast, 2000 12-14-aastast ja 7900 15-17-aastast noort. Kokku töötas aasta jooksul kõigest 15-17-aastastest noortest 22%. 2014. aastal töötas enim 15-17-aastaseid noori avaliku halduse, toidu ja joogi serveerimise, jaekaubanduse, sporditegevuse, lõbustus- ja vaba aja tegevuste ja majutuse tegevusalal. Töölepingu alusel töötas 87 noort vanuses 7-11, 1593 noort vanuses 12-14 ning 6162 noort vanuses 15-17. Muu võlaõigusliku lepingu alusel töötasid ligikaudu pooled 7-11-aastastest töötajatest (ehk 78 noort 165st) ning 14+ vanuses töötas võlaõigusliku lepingu alusel umbes viiendik. Kõigest Eesti töötajatest töötas 2014. aastal võlaõigusliku lepingu alusel 11%.</p> <p>Valveaja erandi puhul on sihtrühmad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tervishoiutöötajad ja tervishoiuasutused. 2014. aasta novembri seisuga oli Eestis kokku 22 270 tervishoiutöötajat. Muudatuse otseseks sihtrühmaks võib neist pidada 14 970 tervishoiutöötajat (sh arste ja abiarste (üliõpilased) 4490, õdesid ja abiõdesid 7930, hambaarste 1220, hambaraviõdesid 880, ämmaemandaid ja abiämmaemandaid 450). Iseseisvaid tervishoiuasutusi oli Eestis 2014. aastal kokku 1375, neist 54 olid avalikus sektoris ja 1321 erasektoris. 2) IT tugiteenuseid osutavad spetsialistid, kelle põhiliseks tööülesandeks on kriitiliste info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) teenuste ning taristu järjepideva toimimise või infoturbe tagamine, ja neid palkavad organisatsioonid. 2011–2013 keskmisena oli IKT põhikutsealadel kokku hõivatuid ca 22 970 (sh IKT-sektoris 62% ja teistes sektorites 38%), neist 3880 olid põhikutsealalt IT süsteemide arendajad ja haldajad. IKT sektoris on kokku ligikaudu 3000 ettevõtet, millest 94% on alla 10 töötajaga mikroettevõtted.
<p>6. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus</p>	<p>Eesmärgiks on anda alaealisele võimalus rohkem töötada ning omandada tööharjumust, mis on oluline hilisemas elus töösuhtesse astumisel ning ka töösuhtes püsimiseks. Samas tuleb alaealisele töötajale tagada tõhus kaitse olukorras, kus ta töötab lepingu alusel, mis vastab töölepingu tunnustele. Samuti on eesmärgiks võimaldada teatud IT-sektori töötajatele ja tervishoiutöötajatele paindlikumat ning konkreetse valdkonna iseloomu arvestavat valveaja regulatsiooni.</p>

III. Kaalutud lahendused

7. Kaalutud võimalikud lahendused (märgi nende lahenduste juurde „x“, mille abil probleemi lahendamine oleks realistlik ja mida on käesolevas dokumendis kaalutud)	Avalikkuse teavitamine		Rahastamise suurendamine	Mitte-midagi-tegemine	x
	Senise regulatsiooni parem rakendamine	x	De-regulatsioon	Uue regulatsiooni loomine	x
	Muu (palun täpsustada):				
7.1. Kaalutud võimalike lahenduste võrdlev analüüs	<p>Senise regulatsiooni parem rakendamine</p> <p>Kuivõrd probleem seisneb selles, et senine regulatsioon ei taga alaealiste õiguste tõhusat kaitset töösuhtes ning pigem piirab alaealiste võimalusi töötamiseks, siis ei ole võimalik lahendust leida kehtiva regulatsiooni parema rakendamise kaudu. Samuti ei ole TLS järelevalvet puuduvat regulatsiooni võimalik rakendada selliselt, et Tööinspeksioonil oleks pädevus töö tegemiseks sõlmitud lepingute sisu alusel lepingulise suhte olemust hinnata.</p> <p>Valveaja puhul ei ole senise regulatsiooni parema rakendamisega võimalik probleemi lahendada, kuivõrd puudub võimalus valveaja puhul teha erisusi töö- ja puhkeaja reeglite rakendamises. Erisuse tegemine kehtivast valveaja regulatsioonist on aluseks vajaliku paindlikkuse tagamiseks.</p> <p>Mitte-midagi-tegemine</p> <p>Asjaolu, et alaealiste töötamist puudutav regulatsioon ei ole paindlik ning ei aita kaasa alaealiste tööle võtmisele, on juba kõne all olnud mõnda aega. 2014. aasta kevadel juhtis Riigikogu kultuurikomisjon tähelepanu sellele, et TLS regulatsioon on oluliselt rangem direktiivi regulatsioonist, mistõttu rakendatakse alaealisi tööle muude võlaõiguslike lepingute alusel ning sellest tulenevalt vajab õiguslik regulatsioon muutmist. Regulatsiooni muutmata jätmisel saavad alaealised jätkuvalt küll töötada, kuid see ei aita parandada olukorda, kus tööandjad ei soovi alaealisi tööle võtta, kuna nende töötamine on liigselt piiratud. Samuti on vajalik tõhustada alaealiste õiguste kaitset töösuhtes, mistõttu on oluline Tööinspeksiooni järelevalve pädevuse muutmine. Mitte-midagi-tegemisega jäävad muu võlaõiguslike lepingute alusel töötavad isikud ilma töötajatele rakenduvast kaitsest ning see ei võimalda tagada Tööinspeksiooni järelevalvet kõigi tööd tegevate isikute üle. Seega mitte-midagi-tegemisega ei ole võimalik saavutada püstitatud eesmärki.</p> <p>Regulatsiooni muutmata jätmisel ei muutu praegune olukord, kus IT- ja</p>				

	<p>tervishoiusektoris ei ole võimalik valveaega rakendada vastavalt töö iseloomust tulenevale vajadusele. Nii IT spetsialisti kui ka tervishoiutöötaja töö nõuab sageli pikema ajavahemiku jooksul järjest koduses valves viibimist, kuid kehtiv regulatsiooni alusel ei ole see sageli võimalik. Seega ei ole mitte-midagi-tegemisega võimalik leevendada valveajaga seonduvaid probleeme nimetatud sektorites.</p> <p>Uue regulatsiooni loomine</p> <p>Alaealiste töösuhteid, Tööinspeksiooni järelevalvet ning valveaega puudutav regulatsioon sisaldub TLS-s. Seatud eesmärgi saavutamiseks on vajalik kehtiva regulatsiooni muutmine, arvestades direktiivi ja sotsiaalharta lubatud. Seega peame mõistlikuks lahenduseks kehtiva regulatsiooni muutmist.</p>
<p>7.2. Kokkuvõte</p>	<p>Sotsiaalministeerium on seisukohal, et eelnevalt kirjutatud probleeme ei saa lahendada senise regulatsiooni parema rakendamise ega mitte-midagi-tegemise kaudu. Kõige kohasem lahendus on olemasoleva regulatsiooni muutmine eesmärgi saavutamiseks vajalikus ulatuses.</p>

IV. Kavandatav õiguslik regulatsioon

<p>8. Kavandatava regulatsiooni õiguslikud raamid (<i>sh põhiseadusega määratletud raamid ning Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid</i>)</p>	<p>Planeeritavad muudatused on puutumuses vähemalt järgmiste põhiõigustega:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) õigus riigi ja seaduse kaitsele; 2) õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta; 3) õigus vabale eneseteostusele; 4) õigus haridusele; 5) õigus tervise kaitsele. <p>Plaanimatav regulatsioon on puutumuses järgmiste Eesti suhtes kehtivate rahvusvahelise õiguse ja EL-i õiguse normidega:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Euroopa Liidu Nõukogu 22. juuni 1994 direktiiv 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööol; 2) Euroopa parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta; 3) parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, mis sätestab töötamisega seotud põhiõigused (artikkel 2, mis puudutab õigust õiglastele töötajatele ning artikkel 7, mis reguleerib laste ja noorte õigust saada kaitset); 4) Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) töölevõetava isiku vanuse alammäära konventsioon;
--	--

	5) Euroopa Liidu põhiõiguste harta (artikkel 32, mis keelab kasutada laste tööjõudu ja sätestab noorte töötajate kaitse).
9. Välisriigid, mille regulatsioone on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)	Seadusemuudatuste välja töötamiseks on Sotsiaalministeerium kogunud andmeid alaealiste töösuhete regulatsioonide kohta erinevates liikmesriikides. Analüüsitud on Soomes, Lätis, Leedus, Ungaris, Taanis ja Saksamaal kehtivat õigust. Valitud on nii neid riike, kes on Eestile sarnased, kui ka muid riike, et saada laiem ülevaade alaealiste töötamist puudutavast regulatsioonist.
10. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus, sh regulatiivsete võimaluste kirjeldus	Kavandatavat regulatsiooni on kirjeldatud probleemikirjelduste juures punktis 4.
10.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	10.2. Muudatused viiakse sisse senise seaduse struktuuri x
11. Selgitus	Uue tervikseaduse väljatöötamine ei ole vajalik. Kavandatavad muudatused ei ole väga ulatuslikud ning seetõttu on eesmärgi saavutamine võimalik kehtivate õigusaktide muutmisega.
12. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	Töölepingu seadus Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrus nr 93 „Alaealisele lubatud kerged tööd“ Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“
13. Seaduse tasandil regulatsiooni loomise vajalikkus	Püstitatud eesmärgi saavutamiseks on vajalik seaduse muutmine. Muudetavat regulatsiooni ei saa viia seaduse tasemelt määruse tasemele. Tegemist ei ole määruse tasandil reguleeritavate küsimustega.

V. Määratletud mõjud

14. Mõju	
14.1. Kavandata vmuudatus	TLS-s muudetakse alaealiste igapäevast ja iganädalast tööaega, töö tegemise aja piirangut, igapäevast puhkeaega ning ületunnitöö piirangut. Samuti muudetakse TLS-i Tööinspektsiooni riikliku järelevalve pädevuse osas. Tunnistatakse kehtetuks alaealistele lubatud tööde loetelu kehtestav määrus ning alaealistele pikemat põhipuhkust võimaldav säte. Samuti lisatakse TLS-i valveaja rakendamise erand IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide ja tervishoiutöötajate osas. Konkreetsed kavandatavad muudatused on toodud punktis 4.
14.2. Mõju	Keskkonnamõjud 14.3. Plaanitavate muudatustega ei kaasne olulist

valdkond I ja alajaotis		Avalduv mõju	mõju keskkonnale.	
14.4. Olulisus	Ulatus	Väike	Sihtrühma suurus	Väike
	Sagedus	Väike	Ebasoovitavate mõjude risk	Väike
14.5. Mõju valdkond II ja alajaotis	Mõju majandusele	14.6. Avalduv mõju	<p>Võimaldades 15-17-aastastel alaealistel, kes ei ole enam koolikohustuslikud ning ei omanda kesk- ega kutseharidust, rohkem töötada, võib suureneda nende igakuine sissetulek. See võib omakorda parandada leibkondade majanduslikku toimetulekut. 2014. aastal ei osalenud tasemehariduses 1% 15-aastastest, 4% 16-aastastest ja 7% 17-aastastest noortest ehk kokku ligikaudu 1500 noort.</p> <p>Andes 13-14-aastastele või koolikohustuslikele alaealistele rohkem tööaega ning laiemaid võimalusi töötamiseks, olulist mõju eelduslikult kaasa ei too. Kooliaasta jooksul on nendel alaealistel töötamine piiratud, seega mõju on pigem väike.</p> <p>Samas peaks alaealise poolt teenitav tulu olema pigem lisandväärtus kui töötamise eesmärk iseenesest. Seega ei tohiks alaealiste töötaja pikendamine mõjutada leibkondade majanduslikku toimetulekut.</p> <p>Piirangute muutmine alaealiste palkamisel mõjutab positiivselt ettevõtete võimalusi tööjõu palkamisel. 2015. aasta soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise uuringu raames vastas veerand tööandjatest, et näeb praegu probleeme või piiranguid alaealistega töösuhtesse astumisel ning üks peamisi põhjuseid selleks on seadusega ettenähtud piirangud alaealiste tööle võtmisel. Eriti mõjutab muudatus ettevõtteid, mis tegelevad toidu- ja joogi serveerimise, jaekaubanduse, lõbustus- ja vaba aja tegevuste ning majutuse valdkonnas, kus on suurem nõudlus tööjõu järele koolivaheaegade perioodidel.</p>	

			<p>Alaealise põhipuhkuse erisuse kaotamise kaudu väheneb alaealisi palkavate organisatsioonide halduskoormus, kuna kaob vajadus esitada Sotsiaalkindlustusametile taotlusi alaealise töötaja puhkusetasu hüvitamiseks. Kuna seda on siiani teinud vaid vähesed tööandjad (25-40 tööandjat aastas), on muudatuse mõju väike.</p> <p>Alaealise põhipuhkuse 28 päeva ületav osa hüvitatakse tööandjale riigieelarvest, seega majanduslikult see muudatus tööandjaid ei mõjuta.</p> <p>IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide igapäevase ja iganädalase puhkeaja piirangute leevendamine valveaja kasutamisel võimaldab tagada IKT teenuste ning taristu järjepideva toimimise ja infoturbe tagamise, mistõttu mõjutab muudatus positiivselt oluliste infoühiskonnateenuse pakkumist ja kättesaadavust.</p>	
14.7. Olulisus	Ulatus	Keskmine	Sihtrühma suurus	Keskmine
	Sagedus	Väike	Ebasoovitavate mõjude risk	Väike
14.8. Mõju valdkond III ja alajaotis	Mõju regionaalarengule	14.9. Avalduv mõju	Plaanitavate muudatustega ei kaasne olulist mõju regionaalarengule.	
14.10. Olulisus	Ulatus	Väike	Sihtrühma suurus	Väike
	Sagedus	Väike	Ebasoovitavate mõjude risk	Väike
14.11. Mõju valdkond IV ja alajaotis	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele	14.12. Avalduv mõju	<p>Eelnõu mõjutab Tööinspeksiooni ülesandeid ja töökorraldust, kuna muudatustega luuakse õiguslik alus Tööinspeksiooni järelevalvepädevuse laiendamiseks. Samuti tunnistatakse kehtetuks alaealistele lubatud tööde nimekiri, mis on seni olnud Tööinspeksioonile juhiseks alaealistega töölepingu sõlmimiseks lubade andmisel ning kaotatakse Tööinspeksioonilt nõusoleku küsimise kohustus 13-14-aastaste tööle võtmisel. Muudatuste jõustumisel annab Tööinspeksioon loa ainult 7-12-aastaste tööle võtmiseks. Seega Tööinspeksiooni töökoormus eelduslikult pigem väheneb.</p>	

			<p>Muudatusega kaasnev mõju ei ole oluline, kuna Tööinspeksioon viib jätkuvalt järelevalvet läbi nagu varem ning selle käigus on tööinspektoril võimalik vajadusel hinnata isikuga sõlmitud lepingu sisu.</p> <p>Alaealistele lubatud tööde nimekirja ning 13-14-aastaste puhul loakohustuse kaotamisega on Tööinspeksioonil edaspidi jätkuvalt ülesanne järelevalve käigus hinnata tööde sobivust alaealisele. 13-14-aastaste alaealiste tööle võtmisel tuleb praegu küsida Tööinspeksiooni luba. Seega muudatuse tulemusel väheneb Tööinspeksiooni töökoormus alaealisega töölepingu sõlmimiseks antavate lubade osas.</p> <p>Alaealiste põhipuhkuse erisuse ära kaotamine vähendab vähesel määral Sotsiaalkindlustusameti töökoormust ning kulusid Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarvest. 2014. aastal taotleti kokku 308 alaealise põhipuhkuse osa hüvitamist keskmiselt summas 16,49 eurot ehk kulu aastas oli ligikaudu 5000 eurot.</p> <p>Valveaja erandi rakendamisel on ette nähtud, et valveaja eest makstakse töötajale tasu 1/5 töötasust tavapärase 1/10 asemel. See võib avaliku sektori tervishoiuasutustele kaasa tuua mõningal määral suuremaid tööjõukulusid valveaja erandi rakendamisel. Samas on kollektiivlepinguga võimalik kokku lepitada tasu, mis on väiksem kui 1/5 töötasust, kuid mitte väiksem kui 1/10 töötasust, mistõttu ei ole mõju tööjõukuludele täpselt prognoositav.</p>	
14.13.	Ulatus	Keskmine	Sihtrühma suurus	Väike
Olulisus	Sagedus	Keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk	Väike
14.14. Mõju valdkond V ja alajaotis	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele	14.15. Avalduv mõju	IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide igapäevase ja iganädalase puhkeaja piirangute leevendamine valveaja kasutamisel võimaldab	

			tagada avalike teenuste osutamiseks vajalike infosüsteemide ööpäevaringse tõrgeteta töö, mis aitab tagada riigi sisejulgeolekut. IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide puhul valveaja kasutamisel erandit tegemine puudutab ka Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT), mille klientideks on teiste hulgas päästeasutused, politsei ja piirivalve, kes osutavad avalikke teenuseid. SMIT-i töötajate koosseisus on 282 töötajat, kellest on ühes kuus valves keskmiselt 40 töötajat.	
14.16.	Ulatus	Väike	Sihtrühma suurus	Väike
Olulisus	Sagedus	Väike	Ebasoovitavate mõjude risk	Väike
14.17. Mõju valdkond VI ja alajaotis	Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud	14.18. Avalduv mõju	Alaealiste töösuhet puudutava regulatsiooni muutmine puudutab noorte tööhõivet. Muudatused alaealiste tööajal võimaldavad koolikohustuslike alaealisi rakendada rohkem tööle vaheajal ning 15-17-aastaste alaealiste, kes ei ole enam koolikohustuslikud, tööaeg võimaldab neil töötada sama palju kui täiskasvanud töötajatel. Lubatud tööde nimekirja kaotamisega võimaldatakse 13-14-aastastel või koolikohustuslike alaealistel teha töid, mille tegemiseks nad ka tegelikult võimelised on, kuid mida ei ole nimekirjas kajastatud. Nii on töandjatel võimalus alaealisi rohkem tööle rakendada ning teha seda erinevatel töödel. See laiendab alaealiste tööle rakendamise võimalusi ja sellest tulenevalt ka nende võimalusi töötamiseks. Läbi parema ligipääsu tööturule on alaealistel suuremad võimalused omandada töökogemust, mis omakorda suurendab nende võimalusi leida töökohta ka tulevikus. Kavandatud muudatustega muutub alaealiste töö- ja puhkeaeg. 7-14-aastaste või koolikohustuslike alaealiste puhul piiratakse nende töötamist kooliaasta jooksul, võimaldades neil samas töötada pikemalt õppeaasta välisel ajal (nt suvevaheajal). 2013. aastal töötas suvel 7-12-aastastest 0,7%, 13-14-aastastest 8%, 15-	

			<p>16-aastastest 13% ning 17-18-aastastest 30%. 15-17-aastased alaealised, kes ei ole enam koolikohustuslikud, võiksid muudatuste järgi töötada täistööajaga sarnaselt täiskasvanutele. Vastavalt igapäevase ja iganädalase tööaja muudatustele tuleks muuta ka igapäevast puhkeaega. 15-17-aastastel, kes ei ole enam koolikohustuslikud, oleks võimalus ka teatud tingimustel teha ületunnitööd ning töötada ajavahemikus 20.00-00.00, mis muidu on keelatud. Muudatused võimaldavad koolikohustuslikel alaealistel töötada selliselt, et see ei takistaks nende koolikohustuse täitmist. 15-17-aastased alaealised, kes ei ole enam koolikohustuslikud, saavad aga tööd teha sarnaselt täiskasvanutele.</p> <p>Alaealiste töötingimuste muutmine teeb alaealise tööle võtmise tööandjale töökorralduslikust seisukohast oluliselt lihtsamaks ning täiskasvanu asemel alaealise tööle võtmine ei oleks tööandja jaoks enam ebasoodsam variant. Samas kaasneb suurema paindlikkuse võimaldamisega oht kuritarvitustele ning alaealised võivad sattuda tegema töid, mis ei ole neile sobivad ega eakohased. Tööinspektsiooni järelevalvepädevuse laiendamine annab aga võimaluse negatiivset mõju vähendada.</p> <p>Alaealiste töötingimuste paindlikumaks muutmine võib mõjutada seda, milliseid lepinguid alaealiste tööle võtmiseks sõlmitakse. Maksu- ja Tolliameti andmete kohaselt töötasid 2014. aastal võlaõigusliku lepingu alusel ligikaudu pooled 7-11-aastastest töötajatest (ehk 78 noort 165st) ning 14+ vanuses töötas võlaõigusliku lepingu alusel umbes viiendik. Kõigist Eesti töötajatest töötas 2014. aastal võlaõigusliku lepingu alusel 11%, mis tähendab, et sellised lepingud on palju enam kasutatud just alaealiste palkamisel. Üheks töölepingu sõlmimisest</p>
--	--	--	--

			<p>hoidumise põhjuseks võib pidada alaealiste töösuhete piiravat regulatsiooni ning võimalust rakendada alaealisi rohkem tööle kui seadus seda lubab. Seega, kui seadus võimaldab alaealistel rohkem töötada, siis ei ole tööandjal vaja hoida kõrvale alaealisega töölepingu sõlmimiseks põhjusel, et kehtiv regulatsioon ei võimalda alaealist ettevõtte vajadustele vastavalt tööle rakendada. Sarnaselt võib alaealistega sõlmitavaid lepinguid mõjutada Tööinspektsiooni pädevuse laiendamine selliselt, et tööinspektoril on võimalik hinnata sõlmitud lepingu sisu.</p> <p>Muudatuste tagajärjel võib suureneda 13-17-aastaste alaealiste (nii koolikohustuslikud kui ka need, kes ei ole enam koolikohustuslikud) töötajatega tähtjaliste töölepingute sõlmimine (nt suvevaheajal).</p> <p>Alaealiste põhipuhkuse erisuse ära kaotamine puudutab puhkuse andmist ja puhkusetasude maksmist. Alaealise töötaja puhul ei peaks tööandja enam arvestama sellega, et talle tuleb lisaks võimaldada 7 kalendripäeva puhkust aastas. Sotsiaalkindlustusameti andmete kohaselt on alaealiste arv, kelle puhkusetasu hüvitamist taotletakse, aastate lõikes väga erinev, varieerudes viie aasta jooksul 75-308 vahel. Hüvitamist taotlevate tööandjate arv on jäänud vahemikku 25-40.</p> <p>Tööinspektsiooni järelevalve pädevuse laiendamine selliselt, et tööinspektoril on õigus hinnata sõlmitud lepingu sisu põhjal, kas tegemist on töölepinguga, mõjutab nii järelevalve tõhusust kui ka töötaja õiguseid.</p> <p>Muudatus annab Tööinspektsioonile võimaluse teostada ka järelevalvet võlaõiguslike lepingute, mis oma sisult on töölepingud, üle. Kehtiva õiguse järgi jäävad võlaõiguslike lepingute alusel</p>
--	--	--	--

			<p>töötavad isikud ilma töötajale ette nähtud kaitsest. Töötaja puhul kohalduvad nt kõik TLS tulenevad sätted (tööaja piirangud, minimaalne igapäevane ja iganädalane puhkeaeg, samuti ka kaitse töölepingu ülesütlemisel jne) kui ka töötervishoiu ja tööhutuse seaduse regulatsioon. Lisaks ei ole võlaõigusliku lepingu alusel töötaval isikul õigus samasugustele tööõiguslikele garantiidele nagu töötajal. Seega muudatus tagab kõigile tegelikult töösuhtes olevatele töötajatele, olenemata sellest, milline leping on nendega sõlmitud, võrdse kaitsetaseme.</p> <p>Muudatus võimaldab tervishoiutöötajatele paindlikumat valveaja regulatsiooni, mis mõjutab positiivselt meditsiiniastutuste tervishoiuteenuse pakkumist ja kättesaadavust väljaspool tavapäraseid töötunde. Võimalus rakendada olemasolevate töötajate puhul pikemat valveaega vähendab mõningal määral ka tööandjate vajadust täiendava tööjõu järele.</p> <p>Samas mõjutab muudatus tervishoiutöötajate ja IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide valveajas negatiivselt nende töötajate puhkeajaga. Kuna erandi puhul on ette nähtud, et valveaja kestus 30-päevase ajavahemiku kohta ei ületa 130 tundi ning valveaja piirangu kohaldamata jätmine ei tohi kahjustada töötaja tervist ja ohutust, ei ole mõju siiski suur.</p> <p>Valveaja erandi rakendamisel ette nähtud kõrgem tasu (1/5 töötasust tavapärase 1/10 asemel) mõjutab positiivselt tervishoiutöötajate ja IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide töötasu suurust valveaja erandi rakendumisel. Arstide keskmine põhitunnitöötasu (bruto) oli 2015. aasta märtsikuus 10,78 eurot. Valveaja tasu tõus 10%-lt 20%-le tähendab seega, et ühe valvetunni tasu tõuseb arstidel keskmiselt 1,1 eurolt 2,2</p>
--	--	--	--

Väljatöötamiskavatsuse vorm

			<p>eurole. Hambaarstide keskmine valveaja tasu tõuseb 1,4 eurolt 2,7 eurole, õendustöötajatel 0,5 eurolt 1,1 eurole ja hooldajatel 0,3 eurolt 0,6 eurole. 2014. aastal oli programmeerimise, konsultatsiooni jms tegevuse tegevusalal keskmine tunnipalk 13,59 eurot, mistõttu võib IT tugiteenuseid osutavate spetsialistide keskmiselt tõusta valveaja tasu 1,4 eurolt 2,7 eurole. Mõju suurus töötasule oleneb sellest, mitu tundi kuus töötaja puhul erandit rakendatakse ning milline on valveajatasu kokkulepe kollektiivlepingus.</p>	
14.19. Olulisus	Ulatus	Keskmine	Sihtrühma suurus	Keskmine
	Sagedus	Keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk	Keskmine
14.20. Edasine analüüs	Mõjude analüüsiks vajalikud andmed saadakse statistilistest andmebaasidest ning olemasolevatest uuringutest. Täiendavaid uuringuid ei ole plaanis läbi viia.			
14.21. Miks on mõju ebaoluline?	-			

VI. Väljatöötamise tegevuskava

15. Eeldatav kontseptsiooni valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei koostata
16. Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg	Mai 2016
17. Eeldatav avaliku konsultatsiooni toimumise aeg	Märts-aprill 2016
18. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2017. aasta II pool
19. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid	Eesti Tööandjate Keskkliit, Eesti Ametiühingute Keskkliit, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO, Õiguskantsler, Tööinspeksioon, SA Õpilasmalev, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, MTÜ Lastekaitse Liit, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Õpilasesinduste Liit, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Haiglate Liit, Eesti Arstide Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Kommunikatsiooni Liit
20. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed (sh nii sisulise kui juriidilise analüüsi teinud ametnikud)	Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakonna nõunik Liis Tõnismaa (liis.tonismaa@sm.ee, 6269 805), töösuhete poliitika juht Mariliis Proos (mariliis.proos@sm.ee, 6269 255) ja analüütik Liina Kaldmäe (liina.kaldmae@sm.ee, 6269 726).

Väljatöötamiskavatsuse vorm