

Sotsiaalministeerium

Gonsiori 29

15027 Tallinn

Meie 29.03.2016 nr 4/57

Ettepanekud seoses alaealiste tööregulatsiooniga

Lugupeetud Jevgeni Ossinovski

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi **Kaubanduskoda**) pöördub Teie poole ettepanekuga üle vaadata ja vajadusel muuta Eestis alaealiste tööd puudutavat seadusandlust. Kaubanduskoda on koostöös Eesti ettevõtjaid koondava koostöövõrgustikuga „Unistused ellu!“ korraldanud mitmeid ümarlaudu ning seminare, kuhu on kaasatud olnud nii laste kui ettevõtjate esindajad¹, ning neis on läbivalt kõlama jäänud seisukoht, et noortele varases eas töökogemuse andmine on oluline ning selle paremaks võimaldamiseks tuleks vajadusel muuta alaealiste töötamist puudutavat seadusandlust. Noorte töötamise paindlikumaks muutmise vajadust oleme arutanud muuhulgas Eesti Noorteühenduste Liiduga, kes on samuti seisukohal, et noorte töötamist puudutav regulatsioon vajab ümbervaatamist. Seetõttu leiamegi, et kehtivasse õigusesse on vajalik ja ühtlasi võimalik sisse viia muudatused, mis aitaksid noortel² paremini töökogemusi saada ning sellest johtuvalt teha teadlikumaid karjäärivalikuid ja tulevikus edukalt tööturule siseneda. Sellest tulenevalt esitamegi käesolevas kirjas omapoolse nägemuse, kuidas võiks noorte töötamise regulatsiooni Eestis paindlikumaks muuta. Esmalt selgitame lähemalt, miks on meie hinnangul alaealiste töötamist puudutava regulatsiooni üle vaatamine vajalik ning toome sealjuures välja Kaubanduskoja liikmeks olevate ettevõtete seas läbi viidud noorte töötamise teemat käsitleva küsitluse tulemused. Seejärel selgitame lähemalt, millised on need konkreetsed Eesti seadusandlusest tulenevad nõuded, mille muutmist tuleks meie hinnangul kaaluda.

1. Vajadus regulatsiooni üle vaatamiseks

Üldisemalt Eesti majanduse jätkusuutlikkuse ning kitsamalt noorte endi huvides on, et neil oleks head võimalused saada esimesed töötamise kogemused juba alaealisena. Tänapäeva noored saavad üha varasemas eas küpseks, millega seoses tekib neil juba noorelt ka soov töökogemusi hankida. Töökogemused panustavad oluliselt noore isiksuse kujunemisse andes võimaluse saada aimu oma huvidest ja oskustest. Alaealisena saadud töökogemus on noorte jaoks oluliseks väärtuseks edasises elus, kuna haridusteed lõpetades on töökogemuse saanud

¹ „Unistused ellu!“ võrgustiku ümarlaudadel on kaasatud olnud muuhulgas Lastekaitse Liit, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Õpilasesinduste Liit, SA Innove, Läänemaa Arenduskeskus SA, Eesti Noorsootöö Keskus, SA Õpilasmalev, AS SEB, MTÜ SEB Heategevusfond, Eesti Energia, SA Eesti Kontsert, Õiguskantsleri Kantselei ning Tööinspeksioon.

² Noorte all on siin ja edaspidi mõeldud eelkõige alla 18-aastaseid isikuid, kelle töötamisele tulevad seadustest täiendavad piirangud võrreldes täisealiste isikutega, kui ei ole märgitud teisiti.



noorel olemas juba parem ettekujutus tööturust ning seal vajaminevatest oskustest, aga ka enda huvidest ja soovidest, mis võimaldab teha teadlikumaid valikuid tulevase karjääri osas. Samuti hindavad tööandjad kõrgelt noori, kel on olemas varasemad töökogemused, mida on hangitud kas praktilisel või tööl käies. Mitte vähemolulisena on noortele töökogemuse andmine oluline ka neis vastutuse võtmise harjumuse kujunemisel. Töötades õpivad noored vastutama oma käitumise ning selle tagajärgede eest, mis aitab noortel paremini mõista oma tegude mõju, aga ka vabadust, mis kaasneb ise otsustamise võimalusega. Vastutuse võtmise initsiatiiv on omane ettevõtlikele inimestele, samuti oskavad vastutusvõimelised noored eelduslikult paremini vastutada nii enda kui oma lähedaste eest olles kohusetundlikumad, arvestades teistega, tarbides mõõdukamalt alkoholi jne.

Sealjuures ei ole noorte tööle võtmine kindlasti vaid ettevõtjate huviks, vastupidi, noored ise on motiveeritud tööd tegema ja kogemusi hankima. 2014. aastal laekus Tööinspeksioonile 146 taotlust 2057 alaealise (vanuses 7-14) töölevõtmiseks, millest rahuldati taotlused 1869 lapse osas ning keelduv otsus tehti 188 lapse osas.³ See näitab, et üha enam noori soovivad töötada ning järjest enam on ettevõtjad valmis noori ka tööle võtma. Palju on selles osas aga ka arenguruumi. Tööinspeksioon tõi nimelt samas ka välja, et peamiselt taotleti Tööinspeksioonilt nõusolekut 7-14 aastaste tööle võtmiseks kohalike omavalitsuste ja õpilasmaleva poolt, vähem aga eraõiguslikelt tööandjatelt. Selleks, et anda noortele võimalused töötahet realiseerida ja seeläbi olulisi praktilisi kogemusi hankida, ongi vajalik hinnata, kuidas saaks Eesti õiguskeskkond sellele kaasa aidata. Kahtlemata peab regulatsioon ühelt poolt noori võimaliku ärakasutamise ja tööga seonduvate ohtude eest kaitsma, kuid teisalt ei tohiks seadused töökogemuse saamist ebamõistlikult piirata ning peaksid arvesse võtma nii noorte endi kui nende potentsiaalsete tööandjate huvisid.

Vajadust luua paremad võimalused alaealistele töökogemuste saamiseks toetab ka statistika. Ehkki vanuses 15-24 olevate noorte töötuse kohta käiv statistika ei ole alaealiste töökogemuse hindamiseks tingimata täpsem mõõdik, kuna võtab arvesse ka neid noori, kes on tööturul eemal hariduse omandamise tõttu, siis ligikaudse indikatsiooni tööturule sisenemise edukuse kohta annab see ikkagi. Kui võrdluses teiste Euroopa riikidega on Eesti noored tööturule sisenemisel pigem paremas olukorras (15-24 aastaste seas oli 2014. aastal Eesti noorte hulgas töötuid 14,4%, mis jääb allapoole vastavat Euroopa keskmist näitajat – 23,2%)⁴, siis Eestis näitab statistika selgelt, et noorte olukord tööturule sisenemisel ja seal püsima jäämisel ei ole kiita (2015. aastal oli 15-24 aastaste seas töötuse määr 13,1%, seevastu keskmine töötuse määr kõigi tööealiste hulgas oli 6,2%)⁵. Sama tõdemus selgus Riigikontrolli 2015. a raportist, kus toodi välja Eurostati poolt kogutud statistika, mille kohaselt 13,8% ehk ligikaudu 34 000 Eesti noortest vanuses 15-29 ei käi ei tööl ega koolis⁶. Kõnekad on ka numbrid, mis näitavad justnimelt alaealiste noorte (15-17) hõivatust võrdlusena erinevates Euroopa Liidu

³ Töökeskkonna ülevaade 2014. Tööinspeksioon. Leitav siit:

http://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_ulevaated/2014/2014_toeokeskkonna_ulevaade_A4_web_13042015.pdf

⁴ Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Table_1_Youth_unemployment_2014Q4_\(%25\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Table_1_Youth_unemployment_2014Q4_(%25).png)

⁵ Statistikaamet: <http://www.stat.ee/277459>

⁶ Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014. – 2015. aastal. Riigikontroll. Kättesaadav siin: <http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=xu4Upv9JkxU%3d&tabid=110&mid=732&language=et-EE&forcedownload=true>



riikides. Hõivatud noorte all peetakse silmas noori, kes tegid nädalas vähemalt ühe tunni tööd, kas siis rahalise tasu või mingi muu hüve eest. Riikide võrdluses kuuluvad Eesti noored gruppi, kus aktiivsuse tasemeks on 12-18%, mis jääb sealjuures alla Euroopa Liidu keskmise. Võrdluseks - Taanis ja Hollandis on sama näitaja koguni 58-65%.⁷

Võimaluse noorte töötamise regulatsiooni ülevaatamiseks annavad Euroopa Liidust tulenevad nõuded, millest lähtudes tuleb sisustada noorte töötamist käsitlevat Eesti siseriiklikku õigust. Eestis reguleerivad noorte töötamist töölepingu seadus (**TLS**) ning kaks Vabariigi Valitsuse määrust, millest üks kehtestab alaealisele lubatud kergete tööde loetelu⁸ ning teine töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud⁹. Euroopa Liidu tasandil reguleerib noorte töötamist Nõukogu direktiiv 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl (edaspidi ka **Direktiiv**). Teatavasti on Eesti kohustatud tagama Direktiivi eesmärgist lähtuvalt noorte töötamisele minimaalse Direktiivis sätestatud kaitsetaseme, mida Eesti on üldnimetatud õigusaktidega ka teinud. Osa nõudeid on Eesti Direktiivis sätestatud tasemega võrreldes võtnud üle aga rangemalt, mis tähendab, et siseriiklik õigus piirab noorte töötamist enam, kui Direktiiv seda nõuab. Sealjuures on teised Euroopa Liidu liikmesriigid võtnud Direktiivi sätteid üle erinevalt, võimaldades noortel töötada kohati ka leebematel tingimustel kui Eestis. Selles valguses on meie arvates mõistlik vaadata, mis osas on Eesti võrreldes Direktiiviga noorte töötamisele rangemad nõuded esitanud ning seejärel hinnata siseriiklike nõuete leevendamise ja paindlikumaks muutmise võimalikkust.

Samuti peame vajalikuks välja tuua, et juhul kui alaealised võetakse tööle käsundus- või töövõtulepingu alusel, siis viidatud lepinguliste suhete puhul alaealiste töötamisele TLS-ist tulenevad piiranguid ette ei nähta. Sellisel juhul on oht, et alaealisi rakendatakse töodel, mis neile tõepoolest ei sobi ning ühtlasi ei laiene neile ka TLS-ist tulenev kaitse. Selleks, et motiveerida tööandjaid alaealistega siiski töölepinguid sõlmima, aitamaks tagada alaealistele töötajatele vajalikud tagatised, leiame, et mõistlik on muuta noorte töötamise nõudeid pisut paindlikumaks, et töölepingulisse suhtesse astumine ei oleks sedavõrd koormav ning puuduks kiusatus sõlmida alaealise töötajaga töölepingu asemel muud liiki leping.

Selleks, et teada saada, millised on tegurid, mis takistavad ettevõtjatel noori tööle võtta, viis Kaubanduskoda oma liikmete seas läbi küsitluse, milles uurisime, milline on ettevõtjate kogemus alla 18-aastaste noorte tööle võtmisel (edaspidi ka **Küsitlus**, lisa 1). Küsitlusele vastas kokku 170 ettevõtjat erinevatest tegevusvaldkondadest, kes tõid välja, et peamiseks faktoriks, mille tõttu ettevõtjad ei ole alati noori tööle võtma, on alaealiste töötamise ülereguleeritus. Muude põhjustena toodi välja, et ettevõtte tegevusvaldkond ei võimaldagi noortele tööd pakkuda ning alaealistel puuduvad tihti töö tegemiseks vajalikud oskused ja teadmised. Uurisime ka täpsemalt, millised on need õiguslikud piirangud, mille leevendamine võiks ettevõtjate hinnangul noorte tööle võtmist soodustada. Küsitlusele vastanud pidasid olulisimaks leevendada piirangut, mis ei võimalda koolikohustuslikul alaealisel töötada rohkem kui pool koolivaheaja kestusest, st leiti, et noortel võiks lubada töötada siiski rohkem kui vaid

⁷ Study on Child Labour and Protection of Young Workers in the European Union, viidatud statistika lk 16. Kättesaadav aadressil: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=209&langId=en>

⁸ Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. a määrus nr 93 „Alaealisele lubatud kerged tööd“

⁹ Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. a Määrus nr 94 „Töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud“



pool koolivaheajast. Samuti toodi välja, et koolikohustuse täitnud alaealised võiks olla lubatud töötada kuni 8 tundi päevas ning et tööinspektorilt alaealise tööle võtmiseks vajaliku loa menetlemise protsess võiks muutuda lihtsamaks. Lisaks märgiti, et leevendada võiks piiranguid töötamise ajale ning lubada noortel teha mõningaid selliseid töid, mille tegemine on neile kehtiva regulatsiooni kohaselt keelatud.

Selleks, et paljudel noortel oleks võimalik sedavõrd olulisi praktilisi kogemusi hankida, tulekski meie hinnangul püüda leida võimalusi, kuidas nende saamine noorte jaoks võimalikult kättesaadavaks teha. Sealjuures tuleb noorte tööharjumuse arendamiseks leida võimalusi panustada erinevatel tasanditel - ääretult oluline roll on selles perel ja koolil ning loomulikult erinevatel töökogemustel, kus noored õpivad lisaks ametioskustele võtma vastutust ning paremini teadvustama töö kui elatise teenimise vahendi tähtsust. Seetõttu ongi oluline, et alaealiste töötamist puudutav regulatsioon ei oleks töökogemuste saamist liigselt piirav ning seeläbi ei vähendaks nii noorte endi kui nende potentsiaalsete tööandjate valmidust noori tööle võtta. Otseloomulikult ei leia Kaubanduskoda, et noored peaksid õppimise asemel pidama olulisemaks töötamist, küll aga pakuvad töökogemused formaalsele kooliharidusele olulist lisaväärtust. Kuna noorena töökogemuse saanud inimesed on tihti ka edaspidises elus ettevõtlikumad ning teadlikumad, leiame, et noorte töökogemuse saamise võimalusi tuleks soodustada ning vajadusel muuta alaealiste töötamist reguleerivat õigusraamistikku.

Järgnevalt esitamegi ettepanekud Eesti siseriikliku õiguse muutmiseks lähtudes sellest, kas ja kui palju on Eesti õiguskorras ruumi noorte töötamist puudutava regulatsiooni muutmiseks võttes arvesse Euroopa Liidu vastavaid nõudeid.

2. Ettepanekud regulatsiooni muutmiseks

I Koolikohustuslikul alaealised võiks olla lubatud töötada rohkem kui pool koolivaheajast

TLS § 8 lg 2 sätestab, et *alaealise seaduslik esindaja ei tohi anda nõusolekut koolikohustusliku alaealise töötamiseks koolivaheajal rohkem kui pooleks iga koolivaheaja kestusest*. Direktiiv sellist piirangut ei kehtesta, artikkel 11 vaid määrab, et vähemalt 14-aastaste noorte puhul, kes töötavad ühendatud koolitusplaani või ettevõttepraktika raames või tegelevad kerge tööga, *peavad liikmesriigid hoolitsema selle eest, et siseriikliku õiguse alusel täieliku koolikohustuse alla kuuluvate laste puhul langeks nende tööst vaba aeg võimaluse piires kokku koolivaheajaga*. Seega on näha, et koolivaheajal töötamise osas on Eesti siseriiklik õigus piiravam, kehtestades koolivaheajal töötamisele konkreetsed piirid. Direktiiv aga märgib, et vaba aeg peaks langema kokku koolivaheajaga *võimaluse piires*, millega jätab selles küsimuses võrreldes Eesti reeglitega palju enam mänguruumi.

Üheks põhjuseks, miks nimetatud reegel võib meie hinnangul väärida ümbervaatomist, on keeld kehtimine kõigi koolikohustuslike noorte osas. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lg 2 kohaselt on isik koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. See tähendab, et keeld töötada enam kui pool koolivaheajast kehtib teatud juhtudel ka 17-aastaste noorte jaoks, kes on reeglina oma vaimsetelt ja füüsilistelt võimetelt arenenumad ja võimelised tegema tööd märksa enam kui vaid poole koolivaheajast. Lisaks on



selline piirang oluliseks takistuseks ka tööandjale, kuna suvel, kui lisatööjõu vajadus on teatud sektorites suurem, saab tööandja koolikohustuslikke noori tööle võtta maksimaalselt 1,5 kuuks. See tähendab, et soovides kasutada puhkuste asendamiseks või lisatööjõuna suvisel perioodil alaealisi töötajaid, peaks tööandja, soovides katta asendustöötajatega terve suvise perioodi, ühe noore asemel tööle võtma kaks noort. Samuti, arvestades aega, mis kulub sisseelamiseks ja töö selgeks saamiseks, on 1,5-kuune tööperiood tegeliku töökogemuse saamiseks selgelt liiga lühike, võimaldades tööülesannetega pigem vaid põgusalt tutvuda kui tegelikust tööelust osa saada. Seetõttu leiamegi, et tuleks kaaluda TLS § 8 lg-s 2 sätestatud nõude muutmist ning võimaldada koolikohustuslikul alaealisel töötada ka rohkem kui pool koolivaheaaja kestusest.

II Koolikohustuse täitnud alaealisel võiks olla lubatud töötada 8 tundi päevas

TLS § 43 lg 4 näeb ette piirangud alaealiste tööpäeva pikkusele: 15-aastastel, kes ei ole koolikohustuslikud, on lubatud töötada 6 tundi päevas, 16-aastastel, kes ei ole koolikohustuslikud ning 17-aastastel on lubatud töötada kuni 7 tundi päevas. Direktiivi artikkel 8 näeb alaealiste tööpäeva pikkusele ette pisut leebemad piirangud lubades koolikohustuse täitnud noorukitel töötada kuni 8 tundi päevas. Täpsemalt näeb Direktiivi artikkel 8 (2) ette, et *liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed noorukite* (vastavalt Direktiivi artiklile 3 on nooruk vähemalt 15-aastane, kuid alla 18-aastane noor, kes siseriikliku õiguse alusel ei kuulu enam täieliku koolikohustuse alla) *töö piiramiseks kaheksa tunnini päevas ja 40 tunnini nädalas*. On näha, et Direktiiv ei ole pidanud vajalikuks piirata koolikohustuse täitnud noorte töötamise aega sedavõrd rangelt nagu seda on tehtud Eesti õiguses.

Noorte võimed on küll erinevad ning ei sõltu alati vanusest, kuid leiame, et kuna ülaltoodud piirang puudutab justnimelt koolikohustuse täitnud alaealisi, on tegemist juba küpsemate ning võimekamate noortega, kelle võimetele ja oskustele vastavalt võiks neil teatud juhtudel olla lubatud töötada ka kuni 8 tundi päevas. Mõõname, et siin võib olla tarvilik seada teatud täiendavaid piiranguid võrreldes täisealiste töötajatega, kuid leiame, et praegust ranget regulatsiooni tuleks siiski paindlikumaks muuta. Piirangu leevendamine ei tähenda sealjuures, et alaealisi hakataks töösuhetes ära kasutama, kuna noorte kaitset tööl aitavad tagada ka muud noorte töötamisele kehtestatud piirangud, mis kindlustavad, et noorelt ei nõutaks talle sobimatute tööülesannete täitmist ebamõistlikel aegadel. Eelnevast tulenevalt leiame, et leevendada tuleks TLS § 43 lg-s 4 kehtestatud koolikohustuse täitnud noorte töötamise ajale toodud piiranguid ning kaaluda lubada koolikohustuse täitnud alaealisel töötada 8 tundi päevas.

III Alaealise töötamiseks vajaliku loa saamise menetluse lihtsustamine

TLS § 8 lg 3 sätestab, et töölepingu sõlmimiseks 7-14-aastase alaealisega peab tööandja tegevuskohajärgselt tööinspektorilt nõusoleku taotlema. Selle kohustusega seoses on ettevõtjad välja toonud kaks olulist murekohta. Esiteks peetakse loamenetlust liiga keeruliseks ja ajakulukaks, kuna esitada tuleb hulk andmeid, sh teave töötingimuste kohta, mille sobivuse hindamiseks võib vajalik olla ka tööinspektori kohaletulek töö tegemise kohta. Teise



probleemina töid paljud ettevõtjad välja tööinspektorite poolt antavate tõlgenduste lahknevuse. Ettevõtted on oma praktikast toonud näiteid, kuidas soovides tööle võtta alla 15-aastast last ning esitades nõusoleku saamiseks taotluse Tööinspeksioonile, on ühes Eesti piirkonnas nõusolek töö tegemiseks antud, teises nõusoleku andmisest aga keeldunud. Näiteks on tõlgendused erinenud laste tööle lubamisel juhul kui noore üheks tööülesandeks on lihtsamad koristustegevused, samuti juhul, kui alaealine puutub kokku pakendis avamata alkoholiga näiteks riulitelt tolmu pühkides või pudeleid tõstes.

Seega leiame, et praegune nõusoleku saamise menetlus tuleks ümber vaadata nii, et see tooks kaasa vähem bürokraatiat ning oleks osapoolte jaoks õigusselgem. Üheks meetmeks, kuidas nõusoleku saamisega seotud halduskoormust vähendada, on meie hinnangul praeguse eelkontrolli vormi (loakohustus) asendamine järelkontrolliga (vajaduspõhine järelevalve). Täpsemalt tuleks järelkontrolli puhul alaealise töötamine kanda analoogiliselt nõuavate töötajatega töötamise registrisse ning juhul, kui asjaolud seda nõuavad, teostada alaealise töötamise üle järelevalvet. Leiame, et selline korraldus kulutab vähem nii ettevõtjate kui riigi ressursse ja tooks kaasa oluliselt vähem halduskoormust. Lisaks ei nõua sellisel kujul loa saamise rakendamine täiendavaid kulutusi, kuna töötajate töötamise registrisse kandmine on nii ehk naa tööandja kohustuseks.

Alternatiivselt võiks kaaluda tööinspektori nõusoleku saamise protsessi muutmist analoogiliseks välismaalaste seadusest tuleneva Eesti Töötukassalt loa saamise menetlusega. Täpsemalt muudeti hiljuti välismaalaste seadust ning sellesse lisati §-i 177 lg 1¹, mis sätestab, et tööandjale antav tähtajaline elamisluba töötamiseks ei ole seotud välismaalase isikuga vaid hoopis konkreetse töökohaga. Sama loogikat järgides võiks ettevõtjatel olla võimalik taotleda nõusolek, mis lubaks teatud lihtsamad ametikohad täita alla 15-aastaste töötajatega. Loa andmisele eelnevalt saab tööinspektor hinnata töö iseloomu ja raskuse sobivust alla 15-aastaste töötajate jaoks (ja muuhulgas vajadusel täpsustada, et tööd võivad teha nt üle 10-aastased lapsed, selgeks määrata tööülesannete piirid, mille muutumise korral tuleks luba uuendada jne) ning edaspidi ei peaks tööandja eraldi iga lapse tööle võtmisel sama töö tegemiseks tööinspektorilt nõusolekut hankima. Olukorras, kus noorte töötamise aeg on seadusest tulenevalt niikuinii piiratud, on tööandjatel võimalik rakendada sama töö tegemiseks rohkem noori, selleks iga kord eraldi loa taotlemise protsessi läbimata. Selliselt on võimalik hoida kokku nii ettevõtjate kui riigi aega ja ressursse ning ettevõtjatel oleks võimalik noortele palju enam töökogemusi pakkuda.

Lahendamaks olukordi, kus Tööinspeksiooni tõlgendused võivad erineda, peame vajalikuks välja töötada ühtsed tõlgenduspõhimõtted ja nende kohta käiv juhis, mis annaks noortele ning ettevõtetele selgust selle osas, milliseid töid alaealised võivad teha. Kuna määrus „Töökeskonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud“, seab keelatud tööd teatud ohu riskiga, mitte aga konkreetsete töödega, siis on vajalik avada, millised tööd on näiteks keelatud, kui *töö on seotud kõrgelt kukkumise ohuga* jne. Tõlgenduspraktika ühtlustamine ei tohiks sealjuures tähendada, et tõlgendused peaksid olema tehtud võimalikult piiravad, vaid pigem vastupidi, sellised, et noorte töötamise võimalusi ei oleks ebamõistlikult pärsitud. Eelnevalt tulenevalt peame vajalikuks muuta tööinspektorilt loa saamise menetlust ning peame üheks heaks lahenduseks praeguse eelkontrolli süsteemi asemel järelkontrolli süsteemi kasutusele võtmist või alternatiivselt loa taotlemist konkreetse töökoha jaoks



ettevõttes, mitte aga iga alaealise jaoks eraldi. Ühtlasi peame vajalikuks Tööinspektsiooni poolt ühtse tõlgenduspraktika välja töötamist, et osapoolte jaoks oleks selge, millised tööd on alaealiste jaoks lubatud ning millised keelatud.

IV Piirangute leevendamine töö tegemise aja osas

Ka töö tegemise aja osas, mil alaealised võivad töökohustusi täita, näeb TLS võrreldes Direktiiviga ette rangemad tingimused. Täpsemalt keelab TLS § 49 lg 1 noorte töötamise ajavahemikus kella 20.00 – 6.00. Kerge töö puhul kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevuse alal täiskasvanu järelevalve all on lubatud alaealisel tööd teha ka ajavahemikus kella 20.00 – 24.00. Samuti keelab TLS § 49 lg 3 koolikohustuslikel noortel töötamise enne koolipäeva algust. Direktiivi artikkel 9 on, nagu öeldud, vähempiirav – alla 15-aastaselt on keelatud töötada ajavahemikus kella 20.00 – 6.00; noorukitel (15-18 aastased noored, kes ei kuulu täieliku koolikohustuse alla) on keelatud töötada ajavahemikus kella 22.00 – 6.00 või 23.00 – 07.00. Teatud tegevusaladel on noorte töötamine siiski lubatud, sellisel juhul on töötamine piiratud ajavahemikus kella 00.00 – 4.00, kuid ka viimasest piirangust on lubatud erandid teatud tegevusaladel (töö laevandus- või kalandussektoris, töö kaitseväes või politseis, töö haiglates või samalaadsetes asutustes, töö kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaami alal). Seega võimaldaks Direktiiv teatud tingimustel ning teatud valdkondades leebemaid ajapiiranguid kui Eesti siseriiklik õigus. Valdkondlikult on mõningad liikmesriigid öisel ajal töötamisele leebemaid piiranguid ka kehtestatud. Näiteks leevendab Küpros töötamise aja piiranguid suveperioodil juunist septembrini ning Maltal on nähtud ette valdkondlikud erisused, mil piirangud tööajale on paindlikumad.¹⁰ Kuna palju selliseid töid, kuhu alaealisi tööle võetakse, on sellised, kus tööpäeva algus või lõpp võivad olla küllaltki varajased või hilised (nt hotellinduses võib olla vajalik alustada tööpäeva juba enne kella 6.00), võiks ka Eesti noorte töötamise reegleid öhtuse ja öise tööaja osas paindlikumaks muuta ning sealjuures kaaluda Direktiiviga lubatud sektoraalsete erisuste sisseviimist.

V Alaealistele keelatud tööde nimekirja ülevaatamine

Määruse „Töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealise töötamine on keelatud“ § 5 sätestab muuhulgas, et tööandja ei tohi sõlmida alaealisega töölepingut ega lubada teda tööle, mis on seotud kõrgelt kukkumise ohuga (p 7) ning alaealine ei tohi teha tööd kasutades mehaanilist lõikurit (p 12). Viidatud sätted keelavad sealjuures töötamise murutraktoritega (mehaaniline lõikur) ning tööd redelitel (kõrgelt kukkumise oht). Direktiivis on eraldi ohutegurite, protsesside ja tööde nimekiri, mil alaealiste töötamine on keelatud, Eesti regulatsiooniga analoogseid ohutegureid Direktiivi lisas toodud ei ole. Ettevõtjad on toonud oma praktikast lisaks murutraktori ja redeliga töötamise keeldudele ka muid näiteid, mil

¹⁰ Vt lähemalt Studies on the implementation of Labour Law Directives in the enlarged European Union Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the Protection of Young People at Work. Synthesis Report. Kättesaadav aadressil: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPagelD=209&langId=en>



Tööinspeksioon on keeldunud andmast alaealiste töötamiseks vajalikku nõusolekut, kui alaealiste tööülesannete hulka kuuluvad tööd, mis tegelikkuses on siiski noorte võimetele vastavad ja jõukohased. Kindlasti tuleks meie hinnangul vältida olukordi, kus noortel on küll praktika käigus lubatud teatud tööde tegemine, kuid soovides samal ajal (ja samade töökeskkonna riskifaktoritega) töösuhtesse astuda, on see keelatud. Näiteks on koka ametit õppival noorel töö ja praktika käigus lubatud kasutada köögikombaini, kuid kuna vastavalt ülalviidatud määruse § 5 punktile 12 on töö mehaanilise löikuriga alaealisele keelatud, ei tohi alaealine õppimise kõrvalt samal erialal töölepingu alusel töötada köögikombaini või muu sarnase mehaanilise löikuriga köögitehnikaga. Selline olukord võib võtta noorelt motivatsiooni eriala õppida, kuna enne täisealiseks saamist tal erialast tööd teha, ja ühtlasi sellega võimalust raha teenida, ei pruugi olla.

Küsimus keelatud töödest puudutab tihedalt ka ülal punktis III toodud vajadust ühtsete tõlgenduste järgi, mis selgitaksid, kuidas hinnata ülalviidatud määruuses toodud ohutegureid. Sealjuures ei luba TLS § 7 lg 2 tööandjal sõlmida alaealisega töölepingut asumaks tööle, mis ületab alaealise kehalisi või vaimseid võimeid, ohustab alaealise kõlblust, sisaldab ohte, mida alaealine ei suuda õigel ajal märgata ega ära hoida kogemuse või väljaõppe puudumise tõttu, takistab alaealise sotsiaalset arengut või hariduse omandamist, ohustab alaealise tervist töö iseloomu või töökeskkonna ohutegurite tõttu. Need sätted annavad juba olulised piirangud noorte tööle võtmiseks, ent samas jätavad piisavalt ruumi, et võtta arvesse noore individuaalset arengut ja võimeid tööülesannete sooritamisel. Teatud tööde ja ohuteguritega kokkupuutumise keelamisest olulisemaks peame hoopiski tööohutuse tagamise kohta teadlikkuse parandamist, seda nii noorte kui tööandjate seas ja näeksime Tööinspeksiooni rolli pigem teema kohta teadlikkuse tõstja ja nõustajana kui üksikjuhtumite kontrolli teostava organina. Eelnevast tulenevalt peame vajalikuks üle vaadata alaealistele keelatud tööde ja vastavate ohutegurite nimekiri ning vajadusel seda muuta selliselt, et piirangud alaealiste töötamisele ei oleks ebamõistlikud, iseäranis tööde puhul, mida noortel juba praktika käigus teha on lubatud.

VI Sotsiaalmaksusoodustuste tegemine alaealisi tööle võtvatele ettevõtetele

Leiame, et üheks heaks meetmeks, mis motiveeriks ettevõtjaid senisest enam noori tööle võtma, on maksusoodustuste tegemine alaealise tööle võtmisel. Täpsemalt leiame, et kaaluda tuleks ettevõtjate vabastamist sotsiaalmaksu tasumisest, seda kas terve sotsiaalmaksu ulatuses või alternatiivselt kas sotsiaalmaksu ravikindlustuse või pensionikindlustuse osas. Hetkel puuduvad Eesti õiguses sotsiaalmaksu tasumisel erisused tavatöötajate ja alaealiste töötajate vahel ning kõigi töötajate sissetulek on vastavalt sotsiaalmaksuseaduse § 7 lg-le 1 maksustatud 33%-lise maksumääraga. Teatavasti kasutatakse sotsiaalmaksu maksmisest saadavat tulu pensionikindlustuseks ja ravikindlustuseks. Sealjuures on ravikindlustuse seaduse § 5 lg 4 kohaselt kindlustatud isikuga võrdsustatud alla 19-aastased isikud ning Eesti või välisriigi õppeasutuses põhi- või keskkooli omandavad isikud, kutseõppes õppivad isikud ning üliõpilased. Seega on alaealistel nii või teisiti tagatud kaitse sotsiaalmaksu ravikindlustuse osas ning seetõttu on alaealise töötaja eest sotsiaalmaksu maksmine



ravikindlustuse osas justkui topeltkohustuse täitmine, kuna ravikindlustuskaitse on alaealisel seadusest tulenevalt juba olemas.

Maksusoodustuse tegemine aitaks ühtlasi vältida noorte nõ mustalt tööle võtmist, kuna tööandjal puuduks huvi asuda mitteametlikku töösuhtesse põhjusel, et sellisel juhul oleks ta maksukohustus väiksem. Mitteametlikult töötades jääb noor ilma töölepinguga tagatud kaitsest, samuti ei ole sellisel juhul noorel võimalik töökogemust hilisemas elus tööle soovides oma CV-s kajastada. Sellist olukorda tuleks kindlasti vältida ning luua eeldusi, et tööandja võtaks noori tööle ametlikult, et tagada noortele töösuhtes parem kaitse.

Maksusoodustuste tegemine ettevõtjatele, kes võtavad tööle alaealisi noori, on olnud arutluse all ka Riigikogus. Täpsemalt algatati 2011. aastal noorsootöö seaduse ja sotsiaalmaksuseaduse muutmise eelnõu 38 SE, millega sooviti muuhulgas kaotada tööandja kohustus maksta õpilasmalevas töötavate noorte töötasult sotsiaalmaksu. Eelnõu läbis esimese lugemise, kuid Riigikogu koosseisu muutudes langes see menetlusest siiski välja. Leiame, et juba tõstatatud küsimus vajaks aga uuesti esile toomist. Rahaline kokkuhoid maksusoodustuse näol motiveeriks ettevõtjaid samuti senisest enam noori tööle võtma ning leidma võimalusi noortele sobivate tööülesannete leidmiseks ja paindlikuma töögraafiku koostamiseks. Seega leiame, et tuleks kaaluda sotsiaalmaksusoodustuste tegemist tööandjatele kas tervelt sotsiaalmaksult või sotsiaalmaksult pensionikindlustuse või ravikindlustuse osas.

Kokkuvõtteks

Eelneva pinnalt leiab Kaubanduskoda, et alaealiste töötamise regulatsioonis tuleks kaaluda ning vajadusel täiendavalt analüüsida järgnevaid võimalikke muudatusi:

- võimaldada koolikohustuslikel alaealistel töötada rohkem kui pool koolivaheaja kestusest;
- võimaldada koolikohustuse täitnud alaealisel töötada kuni 8 tundi päevas;
- muuta tööinspektorilt nõusoleku saamise menetlus eelkontrollist järelkontrolliks või alternatiivselt viia isikupõhise loa taotlemise kohustuse asemel sisse töökohapõhine loa taotlemise kohustus ning töötada välja ühtsed tõlgendused selle kohta, millised tööd on noortele lubatud ja millised keelatud;
- leevendada piiranguid töö tegemise aja osas, ja/või viia sisse erisusi teatud sektorites töötamisel;
- üle vaadata alaealistele keelatud tööde nimekiri ning ühtlustada tõlgendused noortele keelatud tööde kohta;
- vabastada alaealisi tööle võtvad tööandjad alaealise töötasult sotsiaalmaksu maksmise kohustusest tervikuna või alternatiivselt sotsiaalmaksu pensionikindlustuse või ravikindlustuse osas.

Lisaks regulatsiooni muutmisele on meie hinnangul oluline panustada nii noorte kui tööandjate teadlikkuse tõstmisele alaealiste tööle võtmisel. See puudutab nii erinõudeid, millega tööandjad peavad noorte palkamisel arvestama ja sellest johtuvalt erisusi töölepingu sõlmimisel, aga ka



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA

tööohutusega seonduvat. Kindlasti tuleks teemasid käsitleda koolitundide raames, aga ka muude noote töötamist puudutavate tegevuste (seminarid, töömessid jne) läbiviimisel. Kuna paljud tööandjad ei pea noorte tööle võtmist võimalikuks seetõttu, et nad ei oska näha viise, kuidas alaealisi saaks ettevõttes rakendada, tuleks (sealjuures juba alaealisi palganud ettevõtteid näiteks tuues) näidata, kuidas on võimalik noortele töötajatele ettevõttes rakendust leida. Vähemoluline ei ole ka noorte tööle võtmise propageerimine ning selgitamine, miks on noortele esimese töökogemuse andmine sedavõrd oluline ja tänuväärne. Kaubanduskoda on teadlikkuse tõstmisega tegelenud juba varasemalt ning valmis aktiivselt ka tulevikus sellesse panustama.

Kaubanduskoda soovib rõhutada, et ettepanekute tegemise eesmärgiks ei ole kindlasti soodustada seda, et noored asuksid hariduse omandamise asemel tööle, vaid kaasa aidata sellele, et Eesti noortest kasvaksid tulevikus töökad ja ettevõtlikud inimesed. Selleks, et noored oskaksid teha teadlikke karjäärivalikuid ning nende tööturule sisenemine oleks võimalikult sujuv, on noortel vajalik juba varakult omandada esimesed töökogemused. Oleme seisukohal, et alaealiste töötamist puudutava regulatsiooni ülevaatamine ning paindlikumaks muutmine aitaks teha tulevases elus üliolulise töökogemuse saamise noore jaoks paremini kättesaadavaks. Loodame, et peate võimalikuks meie tähelepanekuid arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis oma seisukohti ka lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Peadirektor

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

Koostanud: Katre Rugo katre.rugo@koda.ee +372 604 0071

Lisa 1 – küsitluse kokkuvõte