

Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega muudetakse töölepingu seadust (TLS). TLS-is tehtavad muudatused on seotud alaealise iga-aastase põhipuhkuse, pereettevõttes töötamise, koolivaheaegadel töötamise ning 7–12-aastase alaealise tööle võtmiseks Tööinspeksioonilt loa taotlemisega.

Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu eesmärk on lihtsustada alaealiste töötingimusi reguleerivat korda selliselt, et see võimaldaks alaealisi tööle võtta senisest paindlikumalt ning looks seeläbi alaealistele paremad võimalused varast töökogemust omandada ja tööharjumust kujundada. Alaealise lapse kõige tähtsam ülesanne on õppida, teisalt on arvukalt neid, kel on huvi töötamise vastu ja kes sooviksid töötada eakohaselt. Seega on mõistlikud leevendused alaealiste töötamise reeglites vajalikud ja põhjendatud. Eelnõuga ei kavandata uusi kohustusi. Eelnõukohase seaduse rakendamise eelduseks on suurene halduskoormus.

Eelnõukohase seadusemuudatusega luuakse võimalus 7–17-aastasel alaealisel töötada oma pere ettevõttes kohaldamata tema suhtes tegevusvaldkonna piiranguid. Samuti võimaldab eelnõukohane seadus alaealisel töötada koolivaheaegadel rohkem kui pool koolivaheaja kestusest, täpsustades iga koolivaheaja kohta eraldi maksimaalse töötamise perioodi. Eelnõu kohaselt lühendatakse enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist nõutava Tööinspeksiooni loa menetlustähtaega seniselt kümnelt tööpäevalt viie tööpäevani, millest omakorda nähakse ette üks erand. Samuti ühtlustatakse eelnõu kohaselt alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestus täiskasvanud töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestusega, lühendades alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse pikkust 35 kalendripäevalt 28 kalendripäevani.

Viimati nimetatud muudatusega seoses tehakse ka muudatus tervise- ja tööministri 28. novembri 2016. aasta määruses nr 62 „Riigieelarvest hüvitatava puhkusetasu ja keskmise töötasu maksmise kord ja hüvitamise taotluse andmete loetelu“, mille tulemusena ei hüvitata tööandjale enam riigieelarvest alaealise töötaja pikema iga-aastase põhipuhkuse osa (28 kalendripäeva pikkust põhipuhkust ületava seitsme kalendripäeva) eest makstud puhkusetasu.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunik Stella Vogt (e-post stella.vogt@mkm.ee, tel 5886 4172), sama osakonna töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (e-post maria-helena.rahumets@mkm.ee, tel 5916 2680) ning töövaldkonna andmete nõunikud Age Viira (e-post age.viira@mkm.ee, tel 5910 7348) ja Ingel Kadarik (e-post ingel.kadarik@mkm.ee, tel 5451 0226).

Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigussakonna õigusnõunik Ragnar Kass (e-post ragnar.kass@mkm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (e-post inge.mehide@justdigi.ee, tel 5366 8522).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Eesti Reformierakonna ja erakonna Eesti 200 vahel 24. märtsil 2025. aastal sõlmitud valitsusliidu programmiga aastateks 2025–2027¹ (edaspidi *koalitsioonilepe*), mille kohaselt on valitsusliit seadnud eesmärgiks oskustööjõu puuduse lahendamise, milleks tagatakse ettevõtetele hea kvalifikatsiooni ja vajalike oskustega tööjõu kättesaadavus Eesti Töötukassa teenuste ja haridusmeetmete kaudu ning paindlikuma töölepingu seaduse abil, neist viimane hõlmab alaealiste töötamist puudutavate nõuete lihtsustamist.

Eelnõu on seotud ka Euroopa Liidu nõukogu direktiivi 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl (edaspidi *direktiiv 94/33*) artikli 2 lõike 2 punktiga b. Eelnõu arvestab direktiivi selle sätte nõuetega. Direktiiv kohustab EL-i liikmesriike tagama noorukite töö range reguleerimise ja kaitsmise. Liikmesriigid peavad tagama noorte kaitse majandusliku eksploateerimise eest ja mis tahes töö eest, mis võiks kahjustada nende ohutust, tervist või kehalist, vaimset, kõlblist või sotsiaalset arengut või takistaks hariduse omandamist.

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega.

Eelnõukohase seadusega muudetakse TLS-i 13.02.2026 jõustunud redaktsiooni (RT I, 03.02.2026, 15).

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73 koosmõjus § 104 lõikega 2).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu algatamine on tingitud asjaolust, et 24. märtsil 2025. aastal sõlmiti koalitsioonilepe ehk valitsusliidu programm aastateks 2025–2027, mille peatüki 9.4 „Tööjõupoliitika“ punkt 263 näeb ühe tegevusena ette TLS-is alaealiste töölevõtmise tingimuste leevendamise eesmärgiga võimaldada rohkematel noortel saada esimene töökogemus.

Heaolu arengukavas 2023–2030 on noori kirjeldatud kui üht ebasoodsamas olukorras olevat rühma tööturul. Et tõsta noorte tööelus osalemise määra, tuleb toetada nende tööturule toomist ja seal püsimist². Nimetatud arengukava eesmärkide elluviimiseks on koostatud tööturu programm aastateks 2023–2026, mis keskendub suure tööhõive saavutamisele, sh noorte seas. Noorte lähtepositsioon ja olukord tööturul on nende vähese töökogemuse ning oma õigustest ja tööandja kohustustest ebapiisavate teadmiste tõttu keerulisem võrreldes teiste elanikkonnarühmadega. Eelkõige teeb muret 15–24-aastaste noorte kõrge töötuse määr³, mis ületab 2–3 korda üldist töötuse määra⁴. 2024. aastal ulatus 15–24-aastaste noorte töötuse määr 19,1 protsendini, mis on kõrgem kui Euroopa Liidu keskmine. Need näitajad osutavad vajadusele tegeleda alaealiste töötamise tingimuste lihtsustamisega ja sihipäraste meetmete rakendamisega, et toetada noorte võimalikult varast kaasamist tööturule esimese töökogemuse omandamiseks ja nende tööga hõivatust. Varase töökogemuse saamine on noorele oluline, kuna

¹ Valitsusliidu programm aastateks 2025–2027. [Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping | Eesti Vabariigi Valitsus](#).

² Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2023–2030, lk 13. [Heaolu arengukava 2023-2030.pdf](#).

³ 2024. a 19,1%. Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring. [Tabel TT330: 15-aastaste ja vanemate hõiveseisund](#).

⁴ 2024. a 7,6%. Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring. [Tabel TT330](#).

see pakub hariduse omandamise kõrval tööelu alustamiseks ja seal toimetulekuks vajalikke teadmisi ja praktilisi oskusi ning üldisemaid eluks vajalikke oskusi⁵.

Eelnõukohase seaduse eesmärk on lihtsustada alaealiste töötamise tingimusi, et soodustada nende esmase töökogemuse omandamist. Alaealiste töötamise tingimuste lihtsustamine aitab kaasa noorte varasemale tööturul osalemisele, mis omakorda loob eeldused nende tööharjumuse kujunemiseks ja sotsiaalsete oskuste arenguks ning aitab suurendada teadlikkust töötaja õigustest ja kohustustest. Samuti suurendab varajane töökogemus alaealiste konkurentsivõimet tööturul ja aitab seeläbi ennetada nende pikaajalist töötust tulevikus. Kuivõrd alaealised on riskirühmana tööturul haavatavamas positsioonis kui täiskasvanud, on oluline toetada nende võimalusi siseneda tööturule varases eas.

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist. Väljatöötamiskavatsus ei ole hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 5 järgi vajalik, sest muudatustega ei kaasne olulist mõju – need mõjutavad üksikuid sektoreid, kus alaealised rohkem töötavad. Arvestada tuleb ka sellega, et alaealiste tööle rakendamisel kehtivad niigi direktiiviga 94/33 ette nähtud ranged piirangud, mistõttu on võimalikud leevendused alaealiste töötamise tingimustes piiratud ning alternatiivseid lahendusi, mida väljatöötamiskavatsuses tavapäraselt kaalutakse, ei ole kuigi palju võimalik välja pakkuda.

HÕNTE § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav ka juhul, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline. Eelnõu kiireloomulist menetlust põhjendab ka see, et kui alaealiste töötamist puudutavad lihtsustatud reeglid jõustuvad enne 2026. aasta suve, annab see alaealistele võimaluse juba käesoleva aasta suvekuudel, nende tavapärasel esmase töökogemuse omandamise perioodil, töötada leevendatud tingimustel. Viimaks on eelnõu ettevalmistamine seotud koalitsioonileppe eesmärkidega. Koalitsioonileppe tööjõupoliitikat käsitleva peatüki punktis 263 on ühe tegevusena märgitud töölepingu seaduses alaealiste töölevõtmise tingimuste leevendamine eesmärgiga võimaldada rohkematel noortel saada esimene töökogemus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. TLS-i muutmine

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimeses paragrahvis sätestatakse TLS-i muudatused ning §-ga 2 sätestatakse § 1 punktidele 5–7 jõustumise erisus.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse TLS-i § 7 lõiget 1 selliselt, et lause teises pooles olev viide sisaldaks lisaks lõikele 4 ka lõikeid 4¹ ja 4².

TLS-i § 7 kehtivas lõikes 1 on sätestatud üldreegel, mille kohaselt ei tohi töödandja alla 15-aastase või õppimiskohustusliku alaealisega töölepingut sõlmida ega teda tööle lubada, välja arvatud TLS-i § 7 lõikes 4 sätestatud juhtudel. Kuna TLS-i §-i 7 on varem lisatud erand sama sätte lõikest 1 (lõige 4¹) ja **eelnõu § 1 punktiga 2** lisatakse samasse sättesse veel ühe erandina lõige 4², täpsustatakse lõikes 1 olevat viidet selliselt, et see sisaldaks kõiki erandeid § 7 lõikest 1. Muudatus on tehnilist laadi ega too kaasa sisulisi muudatusi, st TLS-i § 7 lõige 1 jääb üldreegliks, erandid sellele tulenevad § 7 lõigetest 4, 4¹ ja 4².

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse alaealisega töölepingu sõlmimist reguleerivat TLS-i § 7 lõikega 4². TLS-i §-i 7 lisatava lõike 4² kohaselt võib pereettevõttes sõlmida 7–17-aastase

⁵ Praxis. 2025. Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel. Lõpparuanne, lk 39. [Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel_0.pdf](#).

alaealisega tähtajalise töölepingu kerge töö tegemiseks § 7 lõike 4 teises lauses ja lõikes 4¹ sätestatud tegevusvaldkonna piiranguid kohaldamata. Seejuures vanusevahemikus 7–17 on 17-aastased kaasa arvatud. See tähendab, et 7–17-aastane alaealine saab pereettevõttes töötamise korral teha kergemaid töid igas tegevusvaldkonnas.

Nagu § 7 lõigete 3–4¹ puhul, tuleb ka uue lõike 4² rakendamisel arvestada § 7 lõikes 2 sisalduva üldreegliga, mille kohaselt tööandja ei tohi töölepingut sõlmida alaealisega ega teda lubada tööle, mis 1) ületab alaealise kehalisi või vaimseid võimeid, 2) ohustab alaealise kõlblust, 3) sisaldab ohte, mida alaealine ei suuda õigel ajal märgata ega ära hoida kogemuse või väljaõppe puudumise tõttu, 4) takistab alaealise sotsiaalset arengut või hariduse omandamist, 5) ohustab alaealise tervist töö iseloomu või töökeskkonna ohutegurite tõttu.

Pereettevõttes töötamise all mõeldakse eelkõige olukorda, kus tööandja, kes sõlmib alaealisega töölepingu, on kas selle alaealise lapse otsejoones üleneja sugulane, külgjoones sugulane või lapsendaja perekonnaseaduse (PKS) tähenduses. Kui üks isik põlvneb teisest, on nad otsejoones sugulased. Otsejoones sugulased on ülenejad ja alanejad. Ülenejad sugulased on vanemad ja nende eellased, alanejad sugulased on lapsed ja nende järglased (PKS § 80 lõige 1)⁶. Kui isikud põlvnevad samast isikust, kuid ei ole otsejoones sugulased, on nad külgjoones sugulased (PKS § 80 lõige 2)⁷. Külgjoones suguluse puhul on tegemist õdede, vendade, tädi ja onudega. Seega, TLS-i §-i 7 lisatava lõike 4² puhul tuleb tööandjana mõista eelkõige töölevõetava alaealise ema, isa, nende eellasi (vanavanemaid, vanavanavanemaid), onu, tädi, õde, venda ja lapsendajat. Lisaks eeltoodule võib pereettevõttes töötamisel olla tööandja alaealise lapse kasuvanem või eestkostja. PKS-i § 174 lõike 1 kohaselt saab eestkostjaks olla täisealine täieliku teovõimega füüsiline isik.

Maailmas on erinevaid pereettevõtte määratlusi. EL-is puudub ühtne pereettevõtte definitsioon, mida kohaldataks eranditult kõigis valdkondades. Samas ollakse kahes põhitunnuses enam-vähem kokkuleppele jõutud: 1) ühele perele peab kuuluma vähemalt pool ühingu osalusest, 2) selle pere kaks või enam liiget peavad aktiivselt osalema selle ühingu juhtimises (st osalema ühingu tegevuses näiteks juhatause või nõukogu liikmena). Euroopa Komisjoni eksperttöörühm püüdis 2009. aastal määratleda terminit „pereettevõtte“. Raportis „Overview of Family Business Relevant Issues“ pakuti välja käsitlus⁸, mille kohaselt ettevõtte on pereettevõtte, kui:

- 1) häälteenamus on selles ettevõttes ühe pere füüsilis(t)e isiku(te) kä(t)es, kes on selle ettevõtte asutaja(d), või füüsilis(t)e isiku(te) kä(t)es, kes on omandanud osaluse ettevõtte kapitalis, või eelnimetatud isikute abikaasa, vanemate, laste või laste otseste pärijate käes;
- 2) häälteenamus on otsene või kaudne;
- 3) vähemalt üks pere või suguvõsa esindaja on seotud ettevõtte juhtimisega.⁹

Direktiiv 94/33 lubab erandina teatud eelduste täitmisel võtta noori alates seitsmendast eluaastast tööle pereettevõttesse ka muudesse tegevusvaldkondadesse väljaspool kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevust. Nimelt sätestab direktiivi 94/33 artikli 2 lõike 2 punkt b, et liikmesriigid võivad õigusnormidega ette näha, et õigusnormidega kindlaksmääratud piirides ja tingimuste kohaselt ei kohaldata direktiivi 94/33 juhutööde või lühiajaliste tööde suhtes, mille hulka kuulub muu hulgas pereettevõttes tehtav töö, mida ei peeta noorele kahjulikuks, ebasoodsaks ega ohtlikuks. Kehtivas seaduses sellist pereettevõttes mis tahes valdkonnas töötamise erandit praegu ette nähtud ei ole. Pereettevõttes töötamise erandi rakendamisel jäävad

⁶ RT I, 07.05.2025, 17.

⁷ Samas.

⁸ See pereettevõtte määratlus ei ole aga õiguslikult siduv ega ole kasutusel üksikutes liikmesriikides.

⁹ Mandl, I. 2008. *Overview of Family Business Relevant Issues*. Final Report, p 161.

endiselt alaealiste suhtes kehtima TLS-ist tulenevad piirangud alaealisega töölepingu sõlmimisele ja alaealise töötamisele, sealhulgas peab tehtav töö olema kerge, ei tohi olla lapsele ohtlik ega kahjustada tema tervist.

Kuivõrd direktiivis 94/33 sisaldub mõiste „pereettevõtte“ ühekordselt (artikli 2 lõike 2 punkt b), ei saa seda mõistet eelnõus sisustada, sest EL-i õigusaktid sisaldavad mõisteid, mis ei ole lahti kirjutatud (nn määratlemata õigusmõisteid) või mille definitsioon jääb konkreetse kaasuse tarvis liialt üldsõnaliseks. Sellised mõisteid vajavad õiguskäibes sisustamist tõlgendamise teel. EL-i õiguskorras on selline ettevõtmine seotud spetsiifiliste ohtudega. Nimelt, kuna EL-i kuulub 27 riiki, esineb arvestatav risk, et ühte ja sama mõistet võidakse eri liikmesriikides mõista erinevalt. Seda silmas pidades on Euroopa Kohus EL-i õigusnormidele antavate tõlgenduste ebahütluse vältimiseks loonud EL-i autonoomse õigusmõiste kontseptsiooni. Tänapäevaks juba paljudes Euroopa Kohtu lahendites kajastatud doktriin näeb ette, et nii EL-i õiguse ühetaolise kohaldamise kui ka võrdsuse põhimõtte seisukohast on vajalik, et liidu õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide õigusele nende tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, tõlgendatakse kogu EL-is autonoomselt ja ühetaoliselt. See tähendab, et EL-i õiguse rakendamisel liikmesriikides ei ole lubatud, kui just EL-i õiguse sättes endas ei ole otsesõna sätestatud vastupidist, sisustada liidu õiguses kasutatud mõisteid riigisisises õiguses tuntud õigusmõistetest ja -instituutidest lähtudes. Kuna mõiste „pereettevõtte“ on EL-i autonoomne õigusmõiste ja direktiivi 94/33 artikli 2 lõike 2 punkt b ei anna õigust sisustada kõnealust mõistet riigisisises õiguses, siis ei ole Eestil lubatud määratleda mõistet „pereettevõtte“ ka selles eelnõus.

Pereettevõttes, näiteks majutus-, toitlustus- või muus teenindusvaldkonnas (suvekohvikutes, väikestes talumajapidamistes, turismiettevõtetes jms), võib perel olla tegelik vajadus oma perekonna laste abi järele. Kui praegusel juhul ei ole TLS-i § 7 lõike 4 teise lause kohaselt 7–12-aastaste alaealiste töötamine muudel tegevusaladel kui kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevus lubatud, võib see viia olukorrani, kus pereettevõttes laste tehtavaid abitava iseloomuga töid väljaspool eelnimetatud nelja tegevusvaldkonda tuleb käsitada seaduse rikkumisena, mille tõttu võib Tööinspeksioon näiteks esitada vihje või kaebuse alusel selle pereettevõtte suhtes alustada TLS-i § 7 lõikes 4 sätestatu rikkumise tõttu väärteomenetlust ja määrata füüsilisele isikule kuni 300 trahviühiku suuruse rahatrahvi või karistada juriidilist isikut kuni 32 000 euro suuruse rahatrahviga TLS-i § 118 alusel. Teisalt võimaldatakse pereettevõttes töötamist üksnes tähtajalise töölepingu alusel, kuivõrd direktiivi 94/33 artikkel 2 võimaldab pereettevõttes töötamise erandit just „juhutööde või lühiajaliste tööde“ korral.

Paljud alaealised lapsed panustavad juba praegu pereettevõtte tegevusse, sageli õppimise kõrvalt ja suvisel perioodil lühiajaliselt töötades. Selline pereliikmete abistamine on noorte puhul tihti loomulik osa nende igapäevaelust. Tavapäraselt toimub alaealise töö pereettevõttes ilma töölepingut kirjalikult vormistamata, kuigi oma sisult võib siiski olla tegemist töölepingulise suhtega, kui esinevad töösuhtele omased elemendid, millisel juhul tuleks vormistada ka tööleping kirjalikult ja registreerida alaealise töötamine töötamise registris. Alaealisega alates seitsmendast eluaastast pereettevõttes väljaspool kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevusvaldkonda tähtajaliseks töötamiseks töölepingu sõlmimise võimaluse seaduses ette nägemine võimaldaks noorel töötada seaduslikult, alustada varakult pensionistatõu kogumist ja tutvuda lähemalt tööeluga ning tagaks talle toetatud ja turvalises keskkonnas esimese töökogemuse omandamise. Pereettevõttes esimese töökogemuse saamine, mis on noore jaoks positiivne kogemus, võib suurendada temas motivatsiooni ja huvi töötamise vastu. Tegemist oleks alaealise jaoks lisavõimalusega, mitte kohustusega, ning töötamine toimuks pereliikmete järelevalve all ja seadusega alaealiste töötamisele kehtivate nõuete piires.

TLS-i § 118, mis reguleerib füüsilise ja juriidilise isiku vastutust alaealisega töölepingu sõlmimisel alaealisele vastunäidustatud tööde tegemiseks või tema lubamiseks sellisele tööle ja sätestab karistusmäärad, sisaldab viidet eelnõuga muudetavale §-le 7. TLS-i § 7 muutmise eelnõu § 1 punktidega 1 ja 2 ei too kaasa vajadust muuta TLS-i § 118, sest TLS-i § 118 näeb ette isiku vastutuse ükskõik millise §-s 7 sätestatud nõude rikkumise korral. See tähendab, et füüsilise või juriidilise isiku vastutus vastavalt TLS-i §-le 118 kohaldub ka siis, kui edaspidi sõlmitakse alaealisega tööleping, eirates eelnõu § 1 punktiga 2 kavandatava TLS-i § 7 lõikes 4² sätestatud tingimusi (pereettevõtte, 7–17-aastane alaealine, tähtajaline tööleping, kerge töö) selle kohta, millal on üldse lubatud sõlmida alaealisega töölepingut pereettevõttes töötamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse TLS-i § 8 lõiget 2. TLS-i § 8 kehtiv lõige 2 reguleerib õppimiskohustusliku alaealise seadusliku esindaja nõusoleku andmist alaealise töötamiseks, sätestades, et alaealise seaduslik esindaja ei tohi anda nõusolekut õppimiskohustusliku alaealise töötamiseks koolivaheajal rohkem kui pooleks iga koolivaheaja kestusest. Teisisõnu, õppimiskohustuslik alaealine võib kehtiva õiguse alusel töötada kuni pool iga koolivaheaja kestusest (näiteks kui vaheaeg kestab 14 päeva, võib alaealine töötada kuni seitse päeva). Muudatusega täpsustatakse õppimiskohustusliku alaealise töötamise kestust koolivaheaegadel.

Siinjuures tuleb õppimiskohustuse hindamisel lähtuda töölepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse [602 UA](#) punktiga 1 TLS-i §-i 7 lisatud lõikest 1¹, mis jõustus 13.02.2026 (RT I, 03.02.2026, 15) ja mis määratleb TLS-is termini „õppimiskohustus“ erinevalt Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) §-s 10¹ sisalduvast õppimiskohustuse terminist. TLS-i tähenduses on õppimiskohustus alaealisel kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Seega ei mõelda TLS-i § 8 lõikes 2 „õppimiskohustusliku alaealise“ all HaS-i mõttes õppimiskohustust, st kohaldamisele ei kuulu HaS-i §-s 10¹ sätestatud õppimiskohustuse termin, vaid õppimiskohustuse kindlakstegemisel tuleb lähtuda TLS-i § 7 lõikes 1¹ sisalduvast õppimiskohustuse terminist.

Muudatuse kohaselt ei tohi alaealise seaduslik esindaja (üldjuhul ema või isa) anda nõusolekut õppimiskohustusliku alaealise töötamiseks kauem kui kaks kuud suvevaheajal, tingimusel et alaealisele jääb vähemalt neljanädalane järjestikune puhkeaeg, viis kalendripäeva ühe nädala pikkusel koolivaheajal ja kümme kalendripäeva kahe nädala pikkusel koolivaheajal. Näiteks kui kahe nädala pikkune koolivaheaeg kestab 21.12.2026 kuni 03.01.2027, saab seaduslik esindaja anda nõusoleku, et alaealine töötab selle aja kestel kuni kümnel päeval. Seejuures on oluline, et suvevaheajal võib õppimiskohustuslik alaealine töötada rohkem kui pool koolivaheaja kestusest, tingimusel et suvevaheajast vähemalt neli järjestikust nädalat, s.o 28 kalendripäeva, jääb puhkamiseks. Vähemalt neljanädalase puhkamise nõue suvevaheajal tuleneb Euroopa sotsiaalharta antud Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee järeldustest¹⁰.

Muudatusega võimaldatakse alaealisel töötada koolivaheaegadel senisest pikema ajavahemiku jooksul, kehtestades samas selged töötamise aja ülempiirid, mis tagavad õppimiskohustuslikule alaealisele piisava puhkeaja säilimise ja väljapuhkamise järgmiseks õppeperioodiks, et koolis käivate alaealiste töötamine koolivaheaegadel ei ohustaks nende tervist ega takistaks hariduse omandamist või kahjustaks nende võimet õppetööst täiel määral kasu saada. Tööandjal on alaealise töölevõtmisel kohustus jälgida, et alaealise töötamise periood ei ületaks seaduses iga koolivaheaja kohta sätestatud maksimaalset lubatud töötamise kestust. Muudatus annab võimaluse alaealisel paindlikumalt töökogemust omandada, säilitades samas tasakaalu töö ja puhkamise vahel. Õppimine ja hariduse omandamine on alaealise kõige olulisem kohustus ja

¹⁰ Euroopa sotsiaalharta juriidilise tõlgendamise ainuõigus on Euroopa Sotsiaalõiguste Komiteel. Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee on 2006. aastal Hollandi suhtes tehtud otsuses järeldanud, et tagamaks seda, et koolikohustuslikel lastel oleks pärast koolivaheaga võimalik õppetööst täielikult kasu saada, peab töötamine olema keelatud vähemalt nelja nädala pikkuseks ajavahemikuks suvevaheajal (*Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, 1. september 2008, p 61).

õigus. Muudatuse eesmärk on pakkuda alaealistele senisest rohkem võimalusi esimese töökogemuse saamiseks viisil, mis ei takistaks nende õpinguid ja õppimiskohustuse täitmist.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse TLS-i § 8 lõiget 3. TLS-i § 8 lõike 3 uue sõnastuse kohaselt ei tohi tööandja lubada tööle 7–12-aastast alaealist enne viie tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest maksukorralduse seaduse §-s 25¹ sätestatud töötamise registris, välja arvatud juhul, kui tööinspektor on saanud tööandjalt TLS-i § 8 lõikes 4 nimetatud andmed varem ja andnud alaealise töötamiseks nõusoleku enne alaealise registreerimist töötamise registris. Muudatusega lühendatakse Tööinspektsiooni antava loa menetlemise tähtaega kümnele tööpäevale viie tööpäevani, millest omakorda nähakse ette erand juhuks, kui Tööinspektsiooni tööinspektor on saanud tööandjalt juba enne 7–12-aastase alaealise registreerimist töötamise registris TLS-i § 8 lõikes 4 nimetatud andmed (andmed alaealise seadusliku esindaja nõusoleku, alaealise töötingimuste ja kohustuste ning õppimiskohustuse kohta) selle alaealise tööle lubamise kontrollimiseks, tööinspektor on tööle lubamise kontrolli ära teinud ja andnud nõusoleku alaealise tööle lubamiseks.

Enne 7–12-aastase alaealisega töölepingu sõlmimist on lisaks seadusliku esindaja nõusolekule nõutav Tööinspektsiooni nõusolek. TLS-i § 8 lõigetega 3–8 on kehtestatud üksikasjalik kord selle kohta, kuidas Tööinspektsioon kontrollib 7–12-aastase alaealise tööle lubamist. TLS-i § 8 lõike 4 kohaselt tuleb tööandjal enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist taotleda selleks luba Tööinspektsioonilt. TLS-i § 8 lõike 3 kohaselt ei tohi tööandja lubada tööle 7–12-aastast alaealist enne kümne tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest maksukorralduse seaduse §-s 25¹ sätestatud töötamise registris. Seega peab kehtiva seaduse kohaselt tööandja registreerima töötamise registris 7–12-aastase lapse töötamise vähemalt kümme tööpäeva enne nimetatud vanuses lapse tööle asumist. Seejärel kontrollib Tööinspektsiooni tööinspektor kümne tööpäeva jooksul, kas konkreetne töö on alaealisele lubatud, alaealise töötingimused on kooskõlas seaduse nõuetega, alaealise seaduslik esindaja on andnud nõusoleku lapse töötamiseks ning alaealine soovib tööd teha. Eelkirjeldatud kord on üldjuhul põhjendatud ja vajalik noore alaealise kaitseks, kuid on praktikas osutunud ebamõistlikult jäigaks olukordades, kus alaealine ise on varem avaldanud soovi töötada ning valmis asuma lühiajalisele tööle, kuid töötamise võimalus tekib ootamatult (näiteks kui mõni noortemalevasse vastuvõetud alaealine loobub osalemisest vahetult enne maleva algust).

TLS-i § 8 lõike 3 kitsaskohad on praktikas ilmnenuid eriti noortemaleva korraldamisel. Malevasse kandideerib enamasti rohkem lapsi, kui neid on võimalik vastu võtta, mistõttu koostatakse tihti ootenimekiri tulevikus vabanevate kohtade tarbeks. Sageli tuleb ette olukordi, kus malevasse vastu võetud 7–12-aastane alaealine haigestub või loobub muul põhjusel osalemisest üks päev või paar päeva enne maleva algust. Kehtiva TLS-i § 8 lõike 3 sõnastuse tõttu ei ole maleva korraldajal võimalik sellisel juhul võtta viivitamata tööle järgmist last ootenimekirjast, kuna see eeldaks esmalt selle 7–12-aastase alaealise registreerimist töötamise registris ja seejärel kümnetööpäevase ooteaja möödumist. Arvestades, et noortemalev võib kesta ka näiteks kõigest seitse või kümme tööpäeva, võib juhtuda, et selleks ajaks, kui tööinspektor jõuab maleva ootenimekirjas oleva alaealise tööle lubamise kontrollini, on malev juba lõppenud ja alaealine jääb esimesest töökogemusest ilma.

Eelkirjeldatud probleemi lahendamiseks nähakse kavandatava muudatusega ette võimalus, et tööinspektor saab anda nõusoleku 7–12-aastase alaealise tööle lubamiseks ka enne alaealise registreerimist töötamise registris, juhul kui tööandja on esitanud TLS-i § 8 lõikes 4 nimetatud andmed juba varem Tööinspektsioonile ja tööinspektor on andnud alaealise töötamiseks nõusoleku. See on erand üldreeglit, mille kohaselt ei tohi tööandja lubada tööle 7–12-aastast alaealist enne viie tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest töötamise registris. Muudatuse tulemusena saavad noortemaleva korraldajad esitada Tööinspektsioonile korraga

andmed nii malevasse vastu võetud kui ka ootenimekirjas olevate 7–12-aastaste alaealiste kohta. Tööinspeksioon saab seejärel hinnata, kas töö on alaealisele lubatud ja töötingimused vastavad seaduses sätestatud nõuetele jne, ning anda nõusoleku ka maleva ootenimekirjas olevate alaealiste töötamiseks enne nende kohta kande tegemist töötamise registris. Kui hiljem mõni malevasse vastu võetud alaealine peaks ootamatult loobuma oma malevakohast, on maleva korraldajal võimalik võtta viivitamata tööle järgmine laps ootenimekirjast, ilma et oleks vaja see laps enne registreerida töötamise registris ja oodata sellele järgneva viie tööpäeva pikkuse tähtaja möödumist.

Direktiiv 94/33 näeb ette, et 7–12-aastase alaealise töölevõtmiseks on vajalik pädeva ametiasutuse nõusolek, määrates selgelt, et pädev ametiasutus peab andma nõusoleku enne alaealise töölevõtmist. Kavandatav muudatus seda põhimõtet ei muuda – Tööinspeksioon peab ka edaspidi tegema kontrolli ja andma nõusoleku enne iga 7–12-aastase tööle lubamist. Seega ei saa ka edaspidi 7–12-aastane alaealine asuda tööle enne, kui Tööinspeksioon on selleks nõusoleku andnud või kui nõusolekut eeldatakse pärast loa menetlemiseks ette nähtud viie tööpäeva pikkuse tähtaja möödumist TLS-i § 8 lõike 6 kohaselt.

Tööinspeksioon on varem kinnitanud, et üldjuhul ei ole Tööinspeksioon teinud 7–12-aastase alaealise tööle lubamise kohta keelduvat otsust töö sisu puudutavatel põhjustel ja tegemist on olnud üksikjuhtumitega, mil on keeldutud alaealist tööle lubamast. Näiteks 2024. aasta suvel tehti mõned keelduvad otsused põhjusel, et tööandja ei pidanud kinni TLS-i § 8 lõikes 3 sätestatud alaealise töötaja töötamise registris registreerimise tähtajast või töösuhe oli juba lõppenud selleks ajaks, kui teave alaealise töötamise kohta Tööinspeksioonini jõudis. Arvestades seda, et üldiselt ei ole Tööinspeksiooni senises töös olnud juhtumeid, kus esineb sisulisi aluseid keelduda alaealise tööle lubamisest, samuti ei registreerita töötamise registris 7–12-aastaseid alaealisi ülemäära palju (vt täpsemat statistikat peatükist 6), on tööle lubamisele eelnev viie tööpäeva pikkune tähtaeg loa menetlemiseks piisav. Kuivõrd alaealiste töötingimusi ja töökeskkonda kontrollitakse jätkuvalt järelevalve käigus, sh juhtumi põhjal ehk konkreetsete vihjete või kaebuste alusel, on alaealiste õiguste kaitse tagatud sama tõhusalt kui enne.

TLS-i sätete loetelu, mis sisaldavad viidet eelnõuga muudetavale § 8 lõikele 3:

- **TLS-i § 8 lõige 5:** „Tööinspektor on kohustatud pärast käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatud andmete saamist kontrollima, et töö ei ole alaealisele keelatud, alaealise töötingimused on seaduses sätestatud nõuetega kooskõlas ning alaealine soovib teha tööd.“ Seda sätet ei ole vaja muuta, kuna TLS-i § 8 lõige 5 osutab lõikele 3, milles on praegu sätestatud kümne tööpäeva pikkune Tööinspeksiooni antava loa menetlemise tähtaeg, samal ajal kui lõige 5 ei korda loamenetluse tähtaega, mis on juba sätestatud TLS-i § 8 lõikes 3 ja mida lühendatakse eelnõukohase seadusega.
- **TLS-i § 8 lõige 6:** „Tööinspektori nõusolekut 7–12-aastase alaealise tööle lubamiseks eeldatakse, kui käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud tähtaeg on möödunud ja tööinspektor ei ole nõusoleku andmisest keeldunud.“ Seda sätet ei ole vaja muuta, kuna see ei sisalda konkreetset tähtaega Tööinspeksiooni antava loa menetlemiseks, mis on juba sätestatud TLS-i § 8 lõikes 3 ja mida lühendatakse eelnõukohase seadusega.
- **TLS-i § 115 lõige 1:** „Riiklikku ja haldusjärelevalvet käesoleva seaduse § 5 lõigetes 1–4, §-s 7, § 8 lõigetes 1–3, 8 ja 9, § 28 lõike 2 punktides 9–10, § 29 lõigetes 3 ja 6, § 33 lõikes 1, §-s 43, § 43² lõigetes 1–3 ja 6, § 44 lõigetes 2, 3 ja 5–7, §-s 45, § 46 lõigetes 1–3 ja 5, § 47 lõigetes 2 ja 3, § 48 lõigetes 1–2¹, §-des 49–53, § 101 lõigetes 1–3, § 102 lõigetes 1 ja 2 ning § 113 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuete täitmise üle teostab Tööinspeksioon.“ Seda sätet ei ole vaja muuta, kuna Tööinspeksioon teostab ka edaspidi riiklikku ja haldusjärelevalvet muu hulgas TLS-i § 8 lõikes 3 sätestatud nõude

täitmise üle, st selle üle, et tööandja ei lubaks 7–12-aastast alaealist tööle enne seadusega ettenähtud tähtaja möödumist alaealise registreerimisest töötamise registris.

Eelnõu § 1 punktiga 5 asendatakse TLS-i § 54 lõikes 3 tekstiosa „55–58“ tekstiosaga „55, 57 ja 58“. Seega on TLS-i § 54 lõike 3 uus sõnastus järgmine: „Käesoleva seaduse §-des 55, 57 ja 58 ettenähtud põhipuhkuse hulka ei arvata rahvuspühi ja riigipühi.“ Kuivõrd **eelnõu § 1 punktiga 6** tunnistatakse kehtetuks TLS-i § 56, mis näeb ette alaealisele töötajale 35 kalendripäeva pikkuse põhipuhkuse ja muudatuse kohaselt hakkaks edaspidi alaealistele kohalduma TLS-i § 55 järgne 28 kalendripäeva pikkune põhipuhkus, siis on vaja TLS-i § 54 lõikest 3 jätta välja viide §-le 56.

Eelnõu § 1 punktiga 6 tunnistatakse TLS-i § 56 kehtetuks. Kehtiva TLS-i § 56 kohaselt on alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestus 35 kalendripäeva. Samas on TLS-i § 55 kohaselt täisealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestus 28 kalendripäeva, kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses või kui seadus ei sätesta teisiti. TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamise tagajärg on see, et alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse pikkus lüheneb seitsme päeva võrra, seniselt 35 kalendripäevalt 28 kalendripäevale aastas. See tähendab, et ka alaealisele töötajale hakkab kohalduma TLS-i §-s 55 sätestatud põhipuhkuse reegel. Muudatusest hoolimata võib tööandja alaealise töötajaga sõlmida soodsama kokkuleppe põhipuhkuse kestuse kohta, nähes ette seaduses kehtestatud alammäärast pikema põhipuhkuse.

Alaealiste töötajate suhtes kehtivate erisuste vähendamine muudab tööandja jaoks alaealise töölevõtmise lihtsamaks ja atraktiivsemaks ning võib seeläbi suurendada tööandjate valmisolekut alaealisi tööle võtta. Kehtiv pikem iga-aastane põhipuhkus võib piirata alaealise võimalusi töökogemust omandada, kuna tööandjad eelistavad pigem töötajaid, kelles suhtes kohaldub vähem seadusest tulenevaid erisusi ja kelle töötingimused võimaldavad panustada võrdselt teistega. Muudatuse eesmärk on rakendada alaealiste töötajate suhtes võrdsuse printsiipi. Koolialiste noorte senisest tagasisidest on ilmnenu, et alaealised ise soovivad tööelus täiskasvanutega võrdset kohtlemist, sh võrdsete töötingimuste rakendamist nende suhtes¹¹.

TLS-i sätete loetelu, mis sisaldavad viidet eelnõuga kehtetuks tunnistatavale §-le 56:

- **TLS-i § 54 lõige 3:** „Käesoleva seaduse §-des 55–58 ettenähtud põhipuhkuse hulka ei arvata rahvuspüha ja riigipühi.“ Seda sätet muudetakse **eelnõu § 1 punktiga 5**, sest eelnõukohase seadusega tunnistatakse TLS-i § 56 kehtetuks.
- **TLS-i § 66 lõige 1:** „Puhkusetasu käesoleva seaduse §-des 56 ja 57 ettenähtud põhipuhkuse 28 kalendripäeva ületava osa eest hüvitatakse kuni seitsme kalendripäeva ulatuses riigieelarvest.“ Seda sätet muudetakse **eelnõu § 1 punktiga 7**, sest eelnõukohase seadusega tunnistatakse TLS-i § 56 kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse TLS-i § 66 lõiget 1, jättes sellest välja viite §-le 56, kuna **eelnõu § 1 punktiga 6** tunnistatakse TLS-i § 56 kehtetuks. Seega on TLS-i § 66 lõike 1 uus sõnastus järgmine: „Puhkusetasu käesoleva seaduse §-s 57 ette nähtud põhipuhkuse 28 kalendripäeva ületava osa eest hüvitatakse kuni seitsme kalendripäeva ulatuses riigieelarvest.“ Kui kehtiva seaduse alusel hüvitatakse tööandjale 28 kalendripäeva pikkust põhipuhkust ületava osa eest tasutud puhkusetasu kuni seitsme kalendripäeva ulatuses riigieelarvest nii

¹¹ Enne eelnõu koostamist, 30. aprillil 2025. aastal toimus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ümarlaud, kus arutati muu hulgas alaealiste töötamise reeglite lihtsustamist ning huvirühmade ja ametiasutuste esindajad said jagada oma esmaseid mõtteid ja seisukohti alaealiste töötamise tingimusi leevendavate seadusmuudatuste kohta. Sotsiaalkindlustusameti esindaja märkis, et koolinoortelt saadud varasema tagasiside põhjal soovivad alaealised, et neid koheldaks tööelus võrdselt täiskasvanud töötajatega.

osalise või puuduva töövõimega kui ka alaealise töötaja puhul, siis TLS-i § 66 lõike 1 muutmise tulemusena makstakse tööandjale puhkusetasu hüvitist riigieelarvest vaid osalise või puuduva töövõimega töötaja puhul, kuna eelnõukohase seadusega lühendatakse alaealise iga-aastane põhipuhkus 28 kalendripäevale TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamise kaudu.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse, et TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamine ja sellega seonduvad sätted jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril. Kuni selleni kohaldub alaealiste suhtes 35 kalendripäeva pikkune põhipuhkus.

3.2. Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõu § 1 punktide 2–4 põhiseaduspärasus

Põhiõiguse riive

Põhiseaduse (PS) § 29 lõike 1 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama lõike teine lause näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS-i § 29 lõike 1 kaitse all on inimese õigus teostada end palgatöötajana¹². PS-i § 29 lõike 1 kaitse all on iga tegevus, millega inimene teenib igapäevast elatist, millest tema äraelamine sõltub¹³. PS-i § 29 lõike 1 esimene lause hõlmab kõiki isikuid, kes saavad töist sissetulekut, sealhulgas alaealisi töötajaid.

PS-i § 29 on mitmetahuline õigus, hõlmates nii isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatult tegevusala, elukutse ja töökohta vaba valiku õigusesse (PS § 29 lõige 1), kui ka õigust riigi positiivsele tegevusele selle vabaduse kindlustamisel (PS § 29 lõiked 3 ja 4). Eesti õiguskord peab soodustama inimeste igakülgset majanduslikku aktiivsust ja iseseisva äraelamise võimet. Riik tuleb appi siis, kui inimene mõne tunnustatud sotsiaalse riski tõttu jääb majanduselust välja.¹⁴ Teisisõnu peab seadusandja kaasa aitama, et inimesed saaksid olla vabalt valitud alal majanduslikult aktiivsed, tuleb välistada inimese valiku tegemise õiguse takistused, mis on muu hulgas seotud vanusega. Teatud olukordades tuleb võtta kasutusele ka positiivseid erimeetmeid.¹⁵ PS-i § 29 lõike 4 järgi on töötingimused riigi kontrolli all.

Eestis teeb muret 15–24-aastaste noorte kõrge töötuse määr, mis ületab 2–3 korda üldist töötuse määra. Noored on tööturul üks ebasoodsamas olukorras olevatest rühmadest, kellel on piiratud võimalused tööturule siseneda ja seega ka töökogemust omandada. PS-i § 29 ei hõlma üksnes inimese kaitset riigi põhjendamatult sekkumise eest tegevusala, elukutse ja töökohta valiku tegemisel, vaid paneb riigile ka kohustuse toetada selle vabaduse tegelikku teostamist.

Eelnõu § 1 punktidega 2–4 kavandatakse TLS-i muudatused ei mõjuta negatiivselt, st ei piira kuidagi alaealiste puhul PS-i § 29 lõike 1 esimese lausega tagatud õigust valida endale vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. Vastupidi, need muudatused just soodustavad kõnealuse põhiõiguse teostamist, edendades noorte majanduslikku aktiivsust, töökogemuse omandamist ja tööga hõivatust (riigi positiivne tegevus), et ennetada noorte pikaajalist töötust tulevikus, mis võiks seada ohtu nende iseseisva äraelamise võime. Kuivõrd noorte töötus Eestis on EL-i kõrgemaid¹⁶, siis on riigil tegutsemiskohustus, st kohustus rakendada PS-i § 29 lõike 1 tagamiseks positiivseid erimeetmeid, mis toetaksid noorte tööturule sisenemist ja töökogemuse saamise võimalusi. Muudatustega ei kohustata alaealisi töötama ega töötama mingil kindlal

¹² Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

¹³ Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/5.

¹⁴ Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/2; RKPJKo 3-4-1-7-13, p 49.

¹⁵ Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/8.

¹⁶ 2024. aastal oli 15–24-aastaste noorte töötuse määr 19,1 protsenti, mis on kõrgem kui EL-i keskmine.

tegevusalal, elukutsel või töökohal, vaid luuakse lisavõimalusi neile noortele, kel on soov ja valmisolek teha eakohast tööd ja saada töökogemust.

Alates seitsmendast eluaastast alaealisega mis tahes tegevusvaldkonnas tähtajalise töölepingu sõlmimise võimaldamine pereettevõttes laiendab alaealiste töötamise võimalusi, kuid ei too kaasa kohustust töötada (PS § 29 lõige 2). Alaealisega töölepingu sõlmimiseks peab olema nii alaealise tahteavaldus kui ka tema seadusliku esindaja nõusolek, vastasel korral on tööleping tühine (TLS-i § 8 lõige 1). Pereettevõttes töötamine annab noorele ka võimaluse alustada varakult pensionistatõu kogumist ja tutvuda lähemalt tööeluga ning tagab talle pereliikmete järelevalve all toetatud keskkonnas varase töökogemuse omandamise võimaluse.

Selle muudatuse eesmärk, millega võimaldatakse alaealisel töötada koolivaheajal rohkem kui pool koolivaheaja kestusest, on pakkuda alaealistele senisest rohkem võimalusi (esimese) töökogemuse saamiseks. See muudatus mõjutab seega positiivselt PS-i § 29 lõike 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse realiseerimist. Samuti soodustab kõnealuse põhiõiguse teostamist 7–12-aastase alaealise töölevõtmiseks nõutava Tööinspektsiooni loa menetlemise tähtaja lühendamist kümnele tööpäevale viiele, mis võimaldab selles vanuserühmas alaealistel kiiremini tööle asuda. Lisaks toetab PS-i § 29 lõike 1 esimeses lauses tagatud põhiõigust kavandatav erand, mille kohaselt ei pea tööandja 7–12-aastase alaealise tööle lubamisele eelnevalt ootama viie tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest töötamise registris juhul, kui Tööinspektsioon on selle alaealise tööle lubamise kontrolli juba teinud ja andnud nõusoleku tema tööle lubamiseks. Selle erandi eesmärk on vähendada neid juhtumeid, kus näiteks noortemaleva ootenimekirjas olev alaealine võib jääda ilma (esimesest) töökogemusest üksnes seadusega ette nähtud nõude tõttu teha enne tööleasumist töötamise registri kanne ja oodata seejärel viie tööpäeva pikkuse menetlustähtaja möödumist.

Kokkuvõttes on eelnõu § 1 punktidega 2–4 kavandatavad õigusnormid alaealistele soodsad, kuna lisakohustuste ja -piirangute asemel laiendatakse tööd teha soovivate alaealiste võimalusi töö tegemiseks (antakse võimalus teha pereettevõttes kergem tööd mis tahes tegevusvaldkonnas ja töötada koolivaheajal pikemalt ning tõhustatakse 7–12-aastaste alaealiste tööle lubamise menetlust), suurendades sellega alaealiste võimalusi saada töökogemust, mis omakorda parandab nende konkurentsivõimet töturul ja aitab mõnevõrra ennetada noorte pikaajalist tötust. Riive on põhiõiguse ebasoodne mõjutamine¹⁷. Kuna praegusel juhul ei esine põhiõiguse riivet, ei ole vaja hinnata eelnõu § 1 punktidega 2–4 kasutusse võetavate abinõude legitiimset eesmärki ega nende proportsionaalsust PS-i § 11 mõttes.

Eelnõu § 1 punkti 6 ja § 2 põhiseaduspärasus

Põhiõigus, millesse sekkutakse (riive)

PS-i § 28 lõike 1 järgi on igal inimesel õigus tervise kaitsele. PS-i § 28 lõige 1 kaitseb inimese vaimset ja füüsilist tervist ning sotsiaalset heaolu (esemeline kaitseala)¹⁸. TLS-i § 56 tunnistatakse kehtetuks, mis tähendab alaealise tötaja iga-aastase põhipuhkuse kestuse lühendamist seitsme päeva võrra, s.o 28 kalendripäevale aastas (TLS-i § 55). TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamine riivab eelkõige PS-i § 28 lõikes 1 sisalduvat tervisepõhiõigust, mis on igaühel põhiõigus.

Tervisepõhiõiguse riive õigustatuse hindamine

Kuigi tervisepõhiõigus on kaalukas põhiõigus, mille realiseeritavus annab eeldused teiste põhiõiguste realiseerimiseks, ei saa sellele põhiõigusele automaatselt omistada suuremat kaalu

¹⁷ RKPJKo 3-4-1-1-02, p 12.

¹⁸ Henberg, A., Muller, K., Sarapuu A. PSK § 28/2.

kui mõnele teisele põhiõigusele¹⁹. Kui riivel on legitiimne eesmärk ja riive on selle saavutamiseks proportsionaalne, on riive põhiseaduspärane²⁰.

TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamisest tulenev riive on formaalselt põhiseaduspärane. Asudes kontrollima vaadeldava põhiõiguse materiaalsel põhiseaduspärasust, tuleb esmalt leida riive legitiimne eesmärk.

Riive legitiimne eesmärk

TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamise, st alaealise töötaja iga-aastase pikendatud põhipuhkuse erandi kaotamise eesmärk on luua alaealistele paremad võimalused omandada varast töökogemust ja kujundada tööharjumust seeläbi, et vähendatakse alaealistele töötajatele seadusega kohalduvaid erandeid, mis teeb tööandja jaoks alaealise töölevõtmise kokkuvõttes lihtsamaks ja võib seega suurendada tööandjate valmisolekut neid tööle võtta. Mõttekoja Praxis 2025. aastal korraldatud uuringust ilmneb, et alaealiste töötamisele seadusega seatud piirangud teevad tööandjatele alaealiste värbamise keeruliseks. Seega, mida vähem erandeid kohaldub alaealistele töötajatele, seda motiveeritumad peaksid olema tööandjad alaealisi tööle võtma, mis omakorda parandab alaealiste võimalusi töökogemuse saamiseks.

Riive proportsionaalsus

Järgmisena kontrollitakse, kas tervisepõhiõiguse riive, mis tuleneb TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamisest, vastab PS-i §-ga 11 paika pandud üldistele põhiõiguste kitsendamise piiridele, ehk teisisõnu, kas alaealiste töötajate iga-aastase pikendatud põhipuhkuse erandi kaotamine on proportsionaalne riivega soovitava legitiimse eesmärgi saavutamiseks. Põhiõiguse piirang on proportsionaalne, kui abinõu on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Ilmselgelt ebasobiva või mittevajaliku abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu.²¹

PS-i § 11 mõttes sobiv on abinõu, mis soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist²². Alaealise töötaja iga-aastase pikendatud põhipuhkuse erandi kaotamine on legitiimse eesmärgi – luua alaealistele paremad võimalused varast töökogemust omandada ja tööharjumust kujundada – saavutamiseks sobiv abinõu, kuna aitab kaasa alaealiste võimalustele (esimest) töökogemust omandada. TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamine on ka vajalik abinõu, kuivõrd puuduva sama eesmärgi saavutamiseks tõhusamad abinõud.

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt legitiimse eesmärgi tähtsust²³. TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamisega kaasnev tervisepõhiõiguse riive on mõõdukas. Põhiõiguse riive ei ole intensiivne, arvestades TLS-i kehtivaid sätteid, millega on kehtestatud töösuhte sõlmimisel eriline kaitse alaealistele. Nimelt näeb TLS alaealiste töötajate tervisepõhiõiguse kaitseks ette nii mõnedki piirangud alaealiste töötegemisele (kaitsenormid), mis tasakaalustavad pikendatud põhipuhkuse erandi kaotamist. Need hõlmavad muu hulgas nõudeid selle kohta, millist tööd, millises vanuses, kui mitu tundi päevas (koolipäeval ja koolivabal päeval) ja nädalas on lubatud teha, ületunnitöö keeldu, enne koolipäeva algust töötamise keeldu ning reegleid selle kohta, kuidas Tööinspeksioon kontrollib 7–12-aastase alaealise tööle lubamist (vt näiteks TLS-i §-d

¹⁹ Henberg, A., Muller, K., Sarapuu A. PSK § 28/8.

²⁰ RKPJKo 3-4-1-7-13, p 42.

²¹ RKÜKo 3-2-1-143-03, p 20; 3-1-1-92-06, p 30.

²² RKÜKo 3-1-1-92-06, p 31.

²³ RKKKo 3-1-3-10-02, p 30.

7 ja 8, § 43 lõiked 4–5, § 44 lõige 2, § 49 lõige 3). TLS-i tööd tegevate alaealiste kaitsenormid põhinevad omakorda direktiivil 94/33, Euroopa Liidu põhiõiguste hartal, Euroopa sotsiaalhartal, ÜRO lapse õiguste konventsioonil ja ILO konventsioonidel. Alaealiste töötajate põhipuhkuse lühendamine 35 kalendripäevalt 28 kalendripäevani on kooskõlas nii EL-i õiguse kui ka rahvusvahelise õigusega. Euroopa sotsiaalharta kohustab lepingupooli tagama, et alla 18-aastased töötajad saavad aastas vähemalt neli nädalat tasustatavat puhkust (artikli 7 lõige 7). TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamise tulemusena kohaldub alaealistele edaspidi 28 kalendripäeva pikkune iga-aastane põhipuhkus, mis vastab Euroopa sotsiaalharta sätetatud miinimumnõudele.

Sotsiaalministeeriumi 2020. aastal tehtud kooliealiste noorte varase töökogemuse soodustamise analüüsist ilmnes, et alaealiste töötamine on hooajaline ja kontsentreeritud suveperioodile – suve algus (juuni, juuli), mil lõppeb kool, on 7–17-aastaste töötamise alguse haripunkt²⁴. Praxis 2025. aasta uuringu kohaselt võetakse alaealisi enamasti ajutiselt tööle hooajaliselt suveperioodiks ja kooli kõrvalt töötamine on harvem. Üldjuhul töötavad noored kooli kõrvalt osajaga²⁵. Eelnev tähendab seda, et alaealine ei teeni üldjuhul kalendriaastas välja kehtiva seadusega ettenähtud 35 põhipuhkusepäeva. Kirjeldatud asjaolusid arvestades ei saa alaealiste töötajate iga-aastase põhipuhkuse lühendamist 35 kalendripäevalt 28 kalendripäevani pidada tervisepõhiõiguse intensiivseks riiveks, kuna alaealised ei tööta üldjuhul sellises mahus, mis võimaldaks pikendatud põhipuhkuse täielikku kasutamist.

Tervisepõhiõigusega seotud riigi kohustuste ulatuse kindlaksmääramisel tuleb arvestada, et sotsiaalsete põhiõiguste maht sõltub riigi majanduslikust olukorrast ja sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus²⁶. Teisisõnu, seadusandjal on ulatuslik otsustusõigus, kuidas tagada inimeste tervisepõhiõiguse kaitse. Samas piirab Riigikogu vaba otsustusõigust sotsiaalsete põhiõiguste ümberkujundamisel õiguspärase ootuse põhimõte.

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.²⁷ Õiguspärase ootuse printsiibi järgi saab eeldada, et isiku suhtes rakendatavat normi ei muudeta normi kehtivuse perioodil isikule ebasoodsamaks. Normi isiku suhtes rakendatavus aga eeldab, et isik on asunud neid õigusi realiseerima või teinud ettevalmistusi (nt kandnud kulu) tähtajaliselt kehtestatud normi jätkuva kehtivuse eeldusel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium sedastas 2. detsembri 2004. aasta otsuses²⁸ järgmist: *õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses.*

Eelnev kinnitab seadusandja õigust muuta isiku suhtes rakendatavat normi isikule ebasoodsamaks. Ebasoodsamaks muutmine aga ei tohiks toimuda juhul, kui seadusega kehtestatakse tähtajaline õigus ja isik on vastavat õigust asunud realiseerima. Kõnesoleval juhul ei ole alaealistele kohalduv pikem iga-aastane põhipuhkus tähtajaline õigus. Arvestades iga-

²⁴ Sotsiaalministeerium. 2020. Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas, lk 21. [Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas.pdf](#).

²⁵ Praxis. 2025. Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel. Lõpparuanne, lk 75–76. [Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel_0.pdf](#).

²⁶ Henberg, A., Muller, K., Sarapuu A. PSK § 28/10; RKÜKo 3-4-1-12-10, p 58.

²⁷ RKPJKo III-4/A-5/94.

²⁸ RKPJKo 3-4-1-20-04.

aastase põhipuhkuse kalendriaastapõhist arvestust ning seda, et puhkuste ajakavad koostatakse kalendriaasta esimese kvartali jooksul ja tehakse töötajatele teatavaks hiljemalt 31. märtsil, ei rakendu muudatus poole aasta pealt, vaid järgmise kalendriaasta (2027. aasta) alguses, millega tagatakse õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine. Ühtlasi tagab regulatsiooni mõõdukust ja vähendab liigseid tagajärgi võimalus leppida poolte soovi korral kokku pikemas põhipuhkuses kui seadus minimaalselt nõuab.

Lõppjärelendus

Eelnevat kokku võttes saab öelda, et eelnõuga kavandatavad muudatused ei too alaealiste puhul kaasa ebaproportsionaalset riivet tervisepõhiõigusele, kuna kasutusse võetaval abinõul on legitiimne eesmärk ja abinõu on proportsionaalne legitiimse eesmärgi suhtes. Seega on riive tervisepõhiõigusele kooskõlas PS-iga.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse Eesti õiguses kasutusele termin „pereettevõtte“. Kuna see on EL-i autonoomne õigusemõiste ja direktiivi 94/33 artikli 2 lõike 2 punkt b ei anna õigust sisustada seda mõistet riigisisese õiguses, ei määratleta terminit „pereettevõtte“ ka siinses eelnõus. Täpsemalt on „pereettevõtte“ terminit selgitatud eelnõu § 1 punkti 2 selgituses.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus sisalduv üks seadusemuudatus (eelnõu § 1 punkt 2) on seotud Euroopa Liidu aktiga: nõukogu direktiiviga 94/33/EÜ noorte kaitse kohta töö²⁹, mille artikli 2 lõike 2 punkt b annab liikmesriikidele võimaluse lubada noori alates seitsmenda eluaastast pereettevõttesse tööle ka muudesse tegevusvaldkondadesse väljaspool kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevust. Eelnõukohase seadusega nähakse ette võimalus sõlmida pereettevõttes 7–17-aastase alaealisega tähtjaline tööleping kerge töö tegemiseks § 7 lõike 4 teises lauses ja lõikes 4¹ sätestatud tegevusvaldkonna piiranguid kohaldamata. See muudatus lähtub otseselt Euroopa Liidu õigusest ning on sellega kooskõlas.

6. Seaduse mõjud

Seaduse jõustumise korral võib eeldada järgmisi mõjusid: sotsiaalset mõju, majanduslikku mõju ja mõju riigiasutuste töökorraldusele. Muudatused ei mõjuta regionaalarengut, infotehnoloogiat ja infoühiskonda; haridust, kultuuri, sporti; riigikaitset ja välissuhteid; siseturvalisust ega keskkonda, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud.

6.1. Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Muudatustega kaasneb mõju tööturule ja töökeskkonnale: suureneb tööandjate paindlikkus ja paranevad võimalused alaealisi töötajaid tööle võtta, väheneb halduskoormus ja paraneb tööjõu kättesaadavus, eriti hooajatöödeks. See omakorda loob lastele ja noortele võrdsed võimalused olla tööelus varakult kaasatud – paranevad alaealiste võimalused osaleda tööturul, mis võimaldab rohkematel lastel ja noortel varakult tutvuda tööeluga ning saada töökogemus, mis toetab ka nende hilisemat karjääri- ja tööoskuste arengut. Seega on mõju sihtrühmaks kaks osapoolt: tööandjad ja alaealised.

²⁹ EÜT L 216, 20.08.1994, lk 12–20.

Sihtrühm 1: tööandjad

Mõttekoja Praxis avaldatud analüüsi kohaselt jäi 13–16-aastaseid alaealisi³⁰ palganud tööandjate arv perioodil 2021–2023 vahemikku 2500–2700³¹. Statistikaameti andmetel oli 2023. aastal ettevõtete koguarv *ca* 156 200. Seega moodustavad alaealisi palganud ettevõtted *ca* 1,7% kõikidest ettevõtetest. Varasema Sotsiaalministeeriumi analüüsi³² kohaselt oli 2018. aastal 7–17-aastaseid lapsi ja noori palganud ettevõtete arv 3800, mis moodustas kõikidest sama aasta ettevõtetest 4,2%. Tõenäoliselt jääb ka praegu ettevõtete arv, kes alaealisi palkavad, alla 5% kõikidest ettevõtetest, mistõttu on mõjutatud sihtrühm väike. Praxise analüüsi kohaselt on 13–16-aastaseid palganud tööandjatest 47% kuni 10 töötajaga ettevõtteid, 34% on 10–49 töötajaga ettevõtteid ning üle 49 töötajaga ettevõtteid on 19%. Kõige suurem osa nendest ettevõtetest tegutseb majutus- ja toitlustusvaldkonnas (25%), järgnevad hulgi- ja jaekaubandus (14%) ning töötlev tööstus (11%).

Koolivaheaegadel lubatud töötamise perioodide pikendamise positiivne mõju tööandjatele on suurem paindlikkus hooajatööde korral ning võimaliku tööjõupuuduse leevendamine suvisel ajal. Praxise analüüsi tarbeks tehtud intervjuudest tööandjatega selgus, et enamik tööandjaid ongi alaealisi palganud peamiselt suvehooajal. Tööjõu järelkasvu koolitamise vajadus ja soov pakkuda noortele esmast töökogemust on peamised argumendid noorte värbamisel. Seega aitab koolivaheaegadel töötamise aja pikendamine tööandjatel paremini katta hooajalist tööjõuvajadust, pakkudes samal ajal noortele väärtuslikku töökogemust ja võimalust tulevikus ettevõtte püsivaks tööjõuks saada.

Enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist Tööinspektsiooni antava loa menetlemise tähtja lühendamise kümnelt tööpäevalt viiele võimaldab selles vanuserühmas alaealiste kiiremat töölevõtmist (eriti hooajatöödele) ja vähendab tööjõu planeerimise viivitusi. Lisaks nähakse ette erand, mille kohaselt ei pea tööandja enne alaealise tööle lubamist ootama viie tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest töötamise registris juhul, kui Tööinspektsioon on selle alaealise puhul konkreetse tööandja juurde tööle lubamise kontrolli juba teinud ja andnud nõusoleku tema tööle lubamiseks. See erand võimaldab eelkõige noortemaleva korraldajatel võtta kiirelt ja operatiivselt tööle ootenimekirjas oleva 7–12-aastase alaealise olukorras, kus mõni malevasse vastu võetud noor loobub osalemisest vahetult enne töö algust. Samuti vähendab kõnealune muudatus noortemaleva korraldajate halduskoormust seeläbi, et võimaldab neil esitada Tööinspektsioonile ühekorraga tervikliku nimekirja võimalikest töötajatest (malevlastest), sealhulgas ootenimekirjas olevate potentsiaalsete töötajate andmed. 7–12-aastasi tööle võtvate tööandjate arv kogu tööandjate sihtrühmaga võrreldes on marginaalne (alla 50 ettevõtja aastas).

Alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestuse lühendamine muudab alaealiste töölevõtmise tööandjale mõnevõrra soodsamaks ja paindlikumaks. Esiteks, tööandjal väheneb asendamise vajadus alaealise töötaja põhipuhkuse ajaks, kui alaealine kogu ettenähtud 28-kalendripäevase põhipuhkuse aasta jooksul välja võtab. Teiseks, alaealise töötajaga töösuhte lõppedes väheneb tööandja jaoks eelkõige lühemate töösuhete korral aegumata ja kasutamata jäänud põhipuhkuse päevade hüvitamise kulu. 28-kalendripäevase põhipuhkuse korral koguneb töötamise ajal vähem puhkusepäevi (*ca* 2,3 põhipuhkuse päeva ühes kuus) kui 35-päevase põhipuhkuse korral (*ca* 2,9 põhipuhkuse päeva ühes kuus). Näide: töösuhe kestis 01.01.2026–31.03.2026. Töötajale kohaldub kehtiva korra kohane 35-kalendripäevane põhipuhkus. Töötaja ei kasutanud töösuhte jooksul ühtegi põhipuhkuse päeva. Tööandja peab sellele töötajale töösuhte lõppedes hüvitama 8,6 päeva kasutamata põhipuhkust ($90 / 365 \times 35 = 8,6$). Muudatuse jõustumise järel peab

³⁰ Praxise analüüs keskendus 13–16-aastaste vanuserühmale. Analüüsi kohaselt oli kuni 12-aastaseid töötavaid alaealisi kõikidest töötavatest 7–17-aastastest alaealistest 2021.–2023. aastal 1–2%, 13–16-aastaseid 63–64% ning 17-aastaseid 35%.

³¹ Praxis. 2025. Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel. Lõpparuanne, lk 29.

³² Sotsiaalministeerium. 2020. Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas, lk 23.

tööandja sellele töötajale hüvitama 6,9 päeva kasutamata põhipuhkust ($90 / 365 \times 28 = 6,9$). Muudatuse jõustumine 2027. aasta 1. jaanuaril vähendab tööandjate halduskoormust, vältides vajadust muuta poole kalendriaasta pealt 2026. aastaks juba koostatud puhkuste ajakavasid ja võimaldades arvestada uue põhipuhkuse kestusega (28 kalendripäeva) puhkuste ajakavade koostamisel alates järgmise kalendriaasta algusest.

7–17-aastastel alaealistel pereettevõttes töötamise lubamine võimaldab seaduslikult kaasata pere lapsed neile jõukohastesse tööd. Juba praegu panustavad alaealised lapsed oma pereettevõtte tegevusse ning see on loomulik osa nende igapäevaelust, kuid pereettevõttes riskivad seeläbi väärteomenetluse algatamisega enda suhtes, kui 7–12-aastane laps töötab muul tegevusalal kui kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevus.

Kokkuvõttes on kõiki muudatusi arvestades mõjutatud sihtrühm võrreldes kõikide tööandjatega väike, puudutades pigem üksikute sektorite tööd, kus alaealised rohkem töötavad. Mõju avaldumise sagedus nendele ettevõtetele on keskmine, sest kokkupuude alaealiste töötajatega on peamiselt hooajatöö iseloomust tingituna peamiselt suvevaheaegadel, aga mitte igapäevane. Mõju ulatus on keskmine, kui tööandjad võivad olla rohkem motiveeritud alaealisi palkama, kuid eeldatavasti ei kaasne muudatustega tööandjatele kohanemiskulusi. Ebasoovitavate mõjude risk puudub. Kokkuvõttes saab muudatuste mõju tööandjatele hinnata keskmiseks.

Sihtrühm 2: lapsed ja noored vanuses 7–17

Mõttekoja Praxis avaldatud analüüsi kohaselt töötas 2023. aastal Eestis 18 752 noort vanuses 7–17, mis moodustab umbes 11% samavanustest noortest. Seega mõjutab muudatus keskmise suurusega sihtrühma. Nii Praxis kui ka Sotsiaalministeeriumi analüüsid näitasid, et alaealistest töötavad enim 16–17-aastased, tüdrukud (Praxis uuringu kohaselt 56–58% töötajatest) ning Põhja-Eestis elavad noored, kus ka elab enim noori. Samas on kõige suurem töötavate noorte osakaal kõigist selle vanusegrupi noortest hoopis Lääne-Eestis ning madalaim Kirde-Eestis. 13–16-aastased töötavad kõige sagedamini lihttööliste ning teenindus- ja müügitöötajatena.

Koolivaheajal lubatud töötamise perioodi pikendamine võimaldab koolivaheajal töötada soovivatel noortel endale ise sissetulekut teenida ja saada rohkem töökogemust. Sotsiaalministeeriumi analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas näitas, et laste ja noorte töötamine on hooajaline ja kontsentreeritud suveperioodile – suve algus (juuni ja juuli), mil lõpeb kool, on 7–17-aastaste noorte töötamise alguse haripunkt.

7–17-aastastel alaealistel pereettevõttes töötamise võimaldamine soodustab laste ja noorte varajase töö- ja ettevõtluskogemuse omandamist turvalises keskkonnas. Sotsiaalministeeriumi analüüsi käigus koolinoorte seas tehtud ankeetküsitlus näitas, et sageli saavad noored esimese töökogemuse mitteametlikult töötades ja tehes seda kas perekonnaliikmete või tuttavate juures. Seega soosib muudatus juba levinud praktikat.

Enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist Tööinspektsiooni antava loa menetlemise tähtaja lühendamine kümnelt tööpäevalt viiele võimaldab noortel kiiremini tööle asuda. Sellest üldreeglist nähakse ette erand, mis võimaldab tööandjal lubada nimetatud vanuses alaealise tööle ka ilma enne töötamise registris registreerimata ja seejärel viit tööpäeva ootamata, juhul kui tööandja on esitanud Tööinspektsioonile TLS-i § 8 lõike 4 kohased andmed juba varem (enne töötamise registri kannet), tööinspektor on selle alaealise kohta tööle lubamise kontrolli teinud ja andnud tema tööle lubamiseks nõusoleku. See erand on eelkõige asjakohane noortemaleva puhul ja vähendab neid juhtumeid, kus maleva ootenimekirjas olev noor võib jääda ilma (esimesest) töökogemusest üksnes seadusega ette nähtud nõude tõttu teha enne kanne töötamise registris ja viie tööpäeva pikkuse menetlustähtaja tõttu, mille möödudes võib olla

malev juba lõppenud. Tööinspektsiooni andmetel on 7–12-aastaste töötavate noorte arv kogu alaealiste sihtrühmas väga väike, jäädes 1% piiresse kõikidest alaealistest. Keelduvaid otsuseid alaealise tööle lubamise kohta on tehtud üksikjuhtudel ja enamasti ei ole alaealise tööle mitte lubamise põhjus puudutanud töö sisu.

Alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestuse lühendamine võib suurendada tööandjate motivatsiooni alaealisi tööle võtta, mis omakorda suurendab alaealiste võimalusi saada töökogemust. Sotsiaalministeeriumi analüüsi kohaselt on 38% mittetöötavatest noortest otsinud tööd, kuid ei ole sobivat tööd leidnud, ning 16% on tööd otsinud, kuid neid ei ole tööle võetud. 2025. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet (SKA) kasutamata jäänud puhkusepäevade eest puhkusetasu hüvitist 2298 alaealise kohta (1031 poissi ja 1267 tüdrukut). Sihtrühm on väike, kuna alaealiste töötamine on valdavalt lühiajaline ning iga-aastast põhipuhkust ei jõuta täielikult ära kasutada. Muudatuse jõustumine 2027. aasta 1. jaanuaril väldib olukorda, kus alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestus muutuks poole kalendriaasta pealt.

Ebasoovitavate mõjude risk. Alaealiste töötajate iga-aastase põhipuhkuse lühendamine ning koolivaheaegadel lubatud töötamise aja pikendamine tähendab potentsiaalselt noortele lühemat aega puhkamiseks ja taastumiseks, mis võib suurendada terviseprobleemide tekkimise riski, vähendada õppimisvõimet ja üldist heaolu. Kuna alaealiste töötajate seas ning ka noorte seas, kelle eest SKA 2025. aastal puhkusetasu hüvitas, on tüdrukuid veidi rohkem kui poisse (55% vs. 45%), mõjutab kirjeldatav ebasoovitavate mõjude risk enam tüdrukuid kui poisse. Risk on siiski minimaalne, kuna muudatuse järel on tagatud, et noortele peab jääma piisavalt puhkeagea. Tööinspektsiooni loamenetluse tähtaja lühendamine võib tähendada, et Tööinspektsioonil ei jää piisavalt aega veendumaks, et alaealise töötingimused vastavad seaduses sätestatud nõuetele, mistõttu võib laps asuda tööle talle sobimatutesse tingimustesse. Arvestades seda, et loamenetlusi on võrdlemisi vähe (st Tööinspektsiooni koormus nende menetlemisel ei ole suur) ning sisulisi puudusi ei ole senises praktikas üldjuhul esinenud, on riski realiseerumise tõenäosus minimaalne. Kuna muudatuste tulemusena võib oodata alaealiste tööhõive kasvu, võib ebasoovitava mõjuna suurened ka alaealistega juhtuvate tööõnnetuste arv. Seni on alaealistega toimunud väga vähe tööõnnetusi (2024. aastal kaheksa ja 2023. aastal 18 ehk kuni 0,5% kõikidest tööõnnetustest³³) ning valdav osa tööõnnetustest on kergemad haavad või pindmised vigastused (nt noaga näppu lõikamine). Muudatuste tulemusena ei vähene tööandja kohustused tagada alaealisele töötajale ohutu töökeskkond ega Tööinspektsiooni järelevalve alaealiste töötingimuste üle, kuid tööõnnetuste vältimiseks tuleb tööandjal alaealistele nende vähese töökogemuse tõttu enam tähelepanu pöörata. Seega ei suurenda muudatus ebaturvaliste töökohtade riski.

Kokkuvõttes suurendavad kavandatavad muudatused alaealiste võimalusi saada väärtuslikku töökogemust, mis võib toetada nende edasist töökarjääri. Mõju sihtrühm on keskmise suurusega. Mõju ulatus on keskmine, sest muudatused avardavad alaealiste võimalusi töötada ning teenida sissetulekut, kuid muudatustega ei kaasne eeldatavasti kohanemiskursusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna lapsed ja noored töötavad eelkõige hooajaliselt. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on muudatuste mõju sihtrühmale keskmine.

6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: Tööinspektsioon

2023. aasta jooksul läks Tööinspektsiooni andmetel 7–12-aastaseid lapsi tööle 246. Kõikide tööle soovijate töötingimused vastasid seaduses sätestatule, mistõttu ühtegi keelduvat otsust ei

³³ [Tööinspektsiooni avaandmed, Tööõnnetused 2023-2024.](#)

olnud vaja teha³⁴. Tööinspeksiooni antava loa menetlemine on praegu ühe tööinspektori vastutusalas. 7–12-aastaste tööle lubamisele eelneva kontrolli kohta on veel teadmised kahel Tööinspeksiooni järelevalveametnikul, kes täidavad seda ülesannet vastutava ametniku äraoleku korral. Loamenetluse tähtaja lühendamine kümnelt tööpäevalt viiele vähendab alaealise tööle lubamise otsuse tegemise aega, mis võib muuta Tööinspeksiooni senise töökorralduse ja planeerimise keerulisemaks, seda eriti puhkuste perioodil või töötajate haigestumise korral. Seega nõuab muudatus Tööinspeksioonilt kohanemistegevusi, et töötaja planeerimine kohandada uuele korrale vastavaks. Taotluste arv on siiski väike (115 taotlust 2023. aastal ning 88 taotlust 2024. aastal), üldjuhul koondunud suve-eelsesse perioodi (valdav osa taotlusi on seotud suvemalvatega) ning loamenetluse protsess on Tööinspeksioonil välja töötatud. Lühem menetlustähtaeg parandab töötajate jaoks menetluse kiirust ja suurendab teenuse kasutajate rahulolu.

Sihtrühm: Sotsiaalkindlustusamet

Eelnõukohaste muudatuste jõustumisel ei pea riik enam alaealise töötaja puhul riigieelarvest hüvitama töötajale 28 kalendripäeva pikkust põhipuhkust ületava osa eest töötajale tasutud puhkusetasu, sest alaealise töötaja iga-aastane põhipuhkus lüheneb 28 kalendripäevale aastas. Osalise või puuduva töövõimega töötaja või alaealise töötaja pikendatud iga-aastase põhipuhkuse (seitsme lisanduva kalendripäeva) eest ette nähtud puhkusetasu hüvitis on eraldiseisev hüvitise liik SKA menetletavate väljamaksete hulgas. Kavandatud muudatuste jõustumise korral ei pea SKA enam menetlema alaealiste töötajate põhipuhkuse hüvitisi 28 kalendripäeva pikkust põhipuhkust ületava osa eest. 2025. aastal oli SKA andmetel hüvitise saajate arv 2298 alaealist 338 ettevõtjast. Riigieelarve kulu oli 65 400 eurot. SKA toetuste ja hüvitiste koguportfelliga võrreldes (SKA 2024. aasta eelarve oli 4,47 miljardit eurot) on tegu väikesemahulise meetmega. SKA teenuste portfelli muutub küll lihtsamaks, kuid töökoormuse vähenemine on marginaalne ning mõju ulatus ja sagedus SKA-le väikesed. Ebasoovitava mõjuna võib kaasneda risk, et teenuse muutumine põhjustab töötajate seas segadust, kuid see on ajutine ning muutunud seadusega aitab kohaneda teavitamine.

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

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ja kohalikele omavalitsusele tegevusi ega eeldatavaid kulusid.

Kuna seadusega tunnistatakse kehtetuks TLS-i § 56, mille tagajärjel lüheneb alaealise töötaja iga-aastane põhipuhkus seitsme kalendripäeva võrra, ning muudetakse TLS-i § 66 lõiget 1, mille kohaselt makstakse edaspidi töötajale puhkusetasu hüvitist riigieelarvest üksnes osalise või puuduva töövõimega töötaja eest, suurenevad riigieelarve tulud, sest riik ei pea enam hüvitama riigieelarvest töötajale 28 kalendripäeva pikkust põhipuhkust kuni seitse kalendripäeva ületava osa eest alaealisele töötajale tasutud puhkusetasu.

³⁴ Tööinspeksiooni aastaraamat 2023. [Tööinspeksiooni aastaraamat 2023](#).

Tabel 1. Riigieelarve kulude kokkuhoiu prognoos aastateks 2026–2029 (alaealise töötaja põhipuhkuse tasu hüvitamine)³⁵

2026*	2027	2028	2029
43 000	77 000	81 000	85 000

* Arvutused on tehtud eeldusel, et seadusmuudatused jõustuvad 2026. aasta juunikuus. Olenevalt kavandatavate muudatuste tegelikust jõustumise ajast võib muutuda kulude kokkuhoiu prognoos 2026. aasta kohta.

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmiseks ja jõustumiseks ei ole vaja vastu võtta uusi rakendusakte.

Seaduse vastuvõtmise korral on vaja muuta tervise- ja tööministri 28. novembri 2016. aasta määruse nr 62 „Riigieelarvest hüvitatava puhkusetasu ja keskmise töötasu maksmise kord ja hüvitamise taotluse andmete loetelu“ (RT I, 24.03.2022, 5) § 1 punkti 1 ja § 2 lõikeid 1 ja 4 selles osas, mis puudutab viidet TLS-i §-le 56 ja alaealise puhkusetasu arvutamist 28-kalendripäevast põhipuhkust ületava puhkuseosa eest (eelnõu kavand lisatud seletuskirjale, lisa 1).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras, välja arvatud eelnõu § 1 punktidega 5–7 kavandatavad muudatused (§ 56 kehtetuks tunnistamine). Kavandatud muudatused ei sisalda kohustusi ega nõudeid, millega kohanemiseks oleks vaja ette näha pikemat üleminekuaega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu koostamise ettevalmistamiseks korraldati 30. aprillil 2025. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis ümarlaud. Ümarlraul arutati alaealiste töötamise tingimuste lihtsustamist, tutvustati noorte esimese töökogemuse saamise võimalusi ning käsitleti küsimust, kas olemasolevad meetmed noorte esimese töökogemuse saamiseks on piisavad või on vaja võtta uusi meetmeid. Ümarlraul osalesid noorte, töötajate, tööandjate ja riigiasutuste esindajad, kes vahetasid mõtteid alaealiste töötamist reguleerivate piirangute ja võimalike muudatuste üle. Pärast kohtumist anti ümarlraul osalenutele võimalus esitada ka kirjalikult ettepanekuid ja kommentaare, et nende abil paremini kaardistada eri huvirühmade seisukohti eelnõu koostamise protsessis. Huvirühmade tagasiside eelnõu ettevalmistamisele on olnud valdavalt positiivne – alaealiste töötamise tingimuste mõistlikku leevendamist peetakse vajalikuks sammuks, mis kinnitab vajadust eelnõuga edasi liikuda.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu ([toimik 25-1105](#)) ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtete Assotsiatsioonile, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Noorteühenduste Liidule, Lastekaitse Liidule, Eesti Pereettevõtjate Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti HR Seltsile, Eesti Personalijuhtumise Ühingule PARE, Eesti Töötukassale ja Õiguskantsleri Kantseleile.

Eelnõu kohta olid märkused Eesti Kaubandus-Tööstuskojal, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidul, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojal, Eesti Ametiühingute Keskliidul, Eesti

³⁵ Allikas: Sotsiaalkindlustusameti suveprognoos 06.08.25 ja MKM-i arvutused.

Tööandjate Keskliidul, Lastekaitse Liidul, Eesti Õpilasesinduste Liidul, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul.

Eelnõu kohta esitatud märkustega arvestamise või mitteamvestamise kohta on toodud ülevaade seletuskirja lisas 2.

Algatab Vabariigi Valitsus 9. märtsil 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaire Karp

Büroo- ja dokumendihalduse juht