

Töölepingu seaduse ja alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega muudetakse töölepingu seadust (TLS) ja alkoholiseadust (AS). TLS-i tehtavad muudatused on seotud alaealise iga-aastase põhipuhkuse, pereettevõttes töötamise, koolivaheaegadel töötamise ning 7–12-aastase alaealise tööle võtmiseks Tööinspeksioonilt loa taotlemisega. AS-is tehtav muudatus puudutab vähemalt 16-aastasele alaealisele töötajale alkoholi käitlemist puudutavates teatud tegevustes erandi tegemist.

Heaolu arengukavas 2023–2030 on noori kirjeldatud kui üht ebasoodsamas olukorras olevat riskirühma tööturul. Et tõsta noorte tööjõus osalemise määra, tuleb tegeleda nende tööturule toomise ja seal püsimise toetamisega¹. Nimetatud arengukava eesmärkide elluviimiseks on koostatud tööturu programm aastateks 2023–2026, mis keskendub kõrge tööhõive saavutamisele, sh noorte seas. Noorte lähtepositsioon ja olukord tööturul on nende vähese töökogemuse ja ebapiisavate teadmiste tõttu enda õiguste ning tööandja kohustuste kohta keerulisem võrreldes teiste elanikkonnarühmadega. Eelkõige on murekoht 15–24-aastaste noorte kõrge töötuse määr², mis ületab 2–3 korda üldist töötuse määra³. 2024. aastal ulatus 15–24-aastaste noorte töötuse määr 19,1 protsendini, mis on kõrgem kui Euroopa Liidu keskmine. Eeltoodud näitajad tõstavad esile vajadust tegeleda alaealiste töötamise tingimuste lihtsustamisega ja sihipäraste meetmete rakendamisega selleks, et toetada noorte võimalikult varast kaasamist tööturule esimese töökogemuse omandamiseks ja nende tööga hõivatust. Varase töökogemuse saamine on noore vaates oluline, kuna see pakub hariduse kõrval tööellu sisenemiseks ja seal toimetulekuks vajalikke teadmisi, erinevaid praktilisi oskusi ja pädevusi ning samuti üldisemaid eluks vajalikke oskusi⁴.

Töölepingu seaduse ja alkoholiseaduse 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.

Eelnõukohase seadusemuudatusega luuakse võimalus 7–17-aastaselt alaealisel töötada oma pere ettevõttes kõikides tegevusvaldkondades, st ka väljaspool kultuuri-, kunsti-, spordi- ja reklaamitegevusvaldkonda. 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 ühe tööpäevani. 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.

¹ Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2023–2030, lk 13. [Heaolu arengukava 2023-2030.pdf](#).

² 2024. a 19,1%. Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring. [Tabel TT330](#): 15-aastaste ja vanemate hõiveseisund.

³ 2024. a 7,6%. Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu-uuring. [Tabel TT330](#).

⁴ Praxis. 2025. Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel. Lõpparuanne, lk 39. [Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel 0.pdf](#).

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. Viimaks nähakse eelnõuga ette võimalus rakendada alaealist alates 16. eluaastast tööl, mis on seotud alkohoolse joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga.

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 juriidilise ekspertiisi on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna 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 2025–2027⁵ (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.

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist. Väljatöötamiskavatsus ei ole hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 5 järgi vajalik, kuivõrd muudatustega ei kaasne olulist mõju – need mõjutavad üksikuid sektoreid, kus alaealised rohkem töötavad. Arvestada tuleb ka sellega, et alaealiste tööle rakendamisel kehtivad niigi Euroopa Liidu nõukogu direktiiviga 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl (edaspidi *direktiiv 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 kiireloomuline menetlus on põhjendatav eesmärgiga, et kui alaealiste töötamist puudutavad lihtsustatud reeglid jõustuvad enne 2026. aasta suve, annab see alaealistele võimaluse juba järgmise 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

⁵ Valitsusliidu programm aastateks 2025–2027. [Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping | Eesti Vabariigi Valitsus](#).

tegevusena märgitud töölepingu seaduses alaealiste töölevõtmise tingimuste leevendamine eesmärgiga võimaldada rohkematel noortel saada esimene töökogemus. Selle tegevuse täitmise tähtjaks on määratud 2025. aasta neljas kvartal.

Eelnõu on seotud direktiiviga 94/33. Direktiiv kohustab EL-i liikmesriike tagama noorukite töö range reguleerimise ja kaitsmise. Liikmesriigid peavad tagama noorte kaitse majandusliku ekspluateerimise eest ja mis tahes töö eest, mis võiks kahjustada nende ohutust, tervist või kehalist, vaimset, kõlbelist või sotsiaalset arengut või takistaks hariduse omandamist.

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega.

Eelnõuga muudetakse TLS-i 01.09.2025 jõustunud redaktsiooni (RT I, 23.12.2024, 6) ja AS-i 01.09.2025 jõustunud redaktsiooni (RT I, 09.01.2025, 20).

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

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.

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 noorte pikaajalist töötust tulevikus. Alaealised on riskirühmana tööturul haavatavamas positsioonis kui täiskasvanud, mistõttu on oluline toetada nende võimalusi siseneda tööturule varases eas.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest esimene sätestab TLS-i muudatused ja teine AS-i muudatuse.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse TLS-i.

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

Kehtivas TLS-i § 7 lõikes 1 on sätestatud üldreegel, mille kohaselt ei tohi tööandja 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 hõlmaks kõiki erandeid § 7 lõikest

1. Muudatus on tehnilist laadi ega too kaasa sisulisi muudatusi, st TLS § 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 uue lõike 4² kohaselt võib pereettevõttes sõlmida 7–17-aastase alaealisega tähtajalise töölepingu kerge töö tegemiseks igas tegevusvaldkonnas. Seejuures vanusevahemik 7–17 hõlmab lapsi, kes on alla 18-aastased, st ka 17-aastased on kaasa arvatud.

Pereettevõttes töötamise all mõeldakse eelkõige olukorda, kus tööandja, kes sõlmib alaealisega töölepingu, on kas selle alaealise lapse otsejoones üleneja sugulane, külgi joones 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 külgi joones sugulased (PKS § 80 lõige 2)⁷. Külgi joones suguluse puhul on tegemist õdede, vendade, tädi ja onudega. Seega, TLS-i §-i 7 lisatava lõike 6 puhul tuleb tööandjana mõista töölevõetava alaealise ema, isa, nende eellasi (vanavanemaid, vanavanavanemaid), onu, tädi, õde, venda ja lapsendajat. Lisaks eeltoodule võib pereettevõttes töötamisel olla tööandja alaealise lapse eestkostja. PKS § 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, ka õigusaktides kasutatakse seda mõistet erinevates tähendustes. EL-is oli 2015. aastal üle 90 pereettevõtte definitsiooni⁸. 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 juhatuse või nõukogu liikmena). Euroopa Komisjoni eksperttöörühm püüdis 2009. aastal määratlada terminit „pereettevõtte“. Raportis Overview of Family Business Relevant Issues pakuti välja käsitlus⁹, 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.¹⁰

Direktiiv 94/33 lubab erandina teatud eelduste täitmisel võtta noori alates seitsmenda 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 mistahes valdkonnas töötamise erandit praegu ette nähtud ei ole. Pereettevõttes töötamise erandi rakendamisel jäävad

⁶ RT I, 07.05.2025, 17.

⁷ Samas.

⁸ European Parliament. Committee on Industry, Research and Energy. *Report on family businesses in Europe*. [REPORT on family businesses in Europe | A8-0223/2015 | European Parliament](#).

⁹ See pereettevõtte määratlus ei ole aga õiguslikult siduv ega ole kasutusel üksikutes liikmesriikides.

¹⁰ 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, mh peab tehtav töö olema kerge, ei tohi olla lapsele ohtlik ega kahjustada tema tervist.

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 lause 2 kohaselt 7–12-aastaste alaealiste töötamine muudel tegevusaladel kui kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevus lubatud, võib see viia olukorrani, kus pereettevõttes laste tehtavaid abistava iseloomuga töid väljaspool eelnimetatud nelja tegevusvaldkonda tuleb käsitada seaduse rikkumisena, mille tõttu võib Tööinspektsioon näiteks esitatud 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 erisust 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 seitsmenda eluaastast pereettevõttes väljaspool kultuuri-, kunsti-, spordi- või reklaamitegevusvaldkonda lühiajaliseks töötamiseks töölepingu sõlmimise võimaluse seaduses ette nägemine võimaldaks noorel töötada seaduslikult, alustada varakult pensionistatavate 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 noore jaoks lisavõimalusega, mitte kohustusega, ning töötamine toimuks pereliikmete järelevalve all ja seadusega alaealiste töötamisele kehtivate nõuete piires.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse TLS-i § 8 lõiget 2. Kehtiv TLS-i § 8 lõige 2 reguleerib 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 koolivaheajadel.

Muudatuse kohaselt ei tohi alaealise seaduslik esindaja (üldjuhul ema või isa) anda nõusolekut õppimiskohustusliku alaealise töötamiseks kauem kui kaks kuud suvevaheajal, viis kalendripäeva ühe nädala pikkusel koolivaheajal ja kümme kalendripäeva kahe nädala pikkusel koolivaheajal. Näiteks kui kahe nädala pikkune koolivaheaeg kestab 22.12.2025 kuni 04.01.2026, 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 järeldustest¹¹.

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 aeg 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 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 asendatakse TLS-i § 8 lõikes 3 sõna „kümne“ sõnaga „ühe“. Seega on TLS-i § 8 lõike 3 uus sõnastus järgmine: „Tööandja ei tohi lubada tööle 7–12-aastast alaealist enne ühe tööpäeva möödumist alaealise registreerimisest maksukorralduse seaduse §-s 25¹ sätestatud töötamise registris.“

Enne 7–12-aastase alaealisega töölepingu sõlmimist on lisaks seadusliku esindaja nõusolekule nõutav Tööinspeksiooni nõusolek. TLS-i § 8 lõigetega 3–8 on kehtestatud üksikasjalik kord selle kohta, kuidas Tööinspeksioon kontrollib 7–12-aastase alaealise tööle lubamist. TLS-i § 8 lõikest 4 tuleneb nõue, et enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist tuleb tööandjatel taotleda selleks luba Tööinspeksioonilt. 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 tööinspektor kümne tööpäeva jooksul, et tegemist ei oleks alaealisele keelatud tööga, et alaealise töötingimused oleksid kooskõlas seaduse nõuetega ning et alaealine soovib tööd teha.

Muudatusega lühendatakse Tööinspeksiooni antava loa menetlemise tähtaega kümnelt tööpäevalt ühe tööpäevani. See tähendab, et edaspidi on Tööinspeksioonil aega kontrollida ühe tööpäeva jooksul, et tegemist ei oleks alaealisele keelatud tööga ning et alaealise töötingimused oleksid kooskõlas seaduse nõuetega ja et alaealine soovib tööd teha. Seega ei saa ka edaspidi 7–12-aastane alaealine asuda tööle enne, kui Tööinspeksioon on selleks nõusoleku andnud või kui nõusolek loetakse antuks pärast loa menetlemiseks ette nähtud ühe tööpäeva pikkuse tähtaja möödumist TLS-i § 8 lõike 6 kohaselt.

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 tegema kontrolli ja andma nõusoleku ka edaspidi enne 7–12-aastase tööle lubamist.

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

¹¹ Euroopa sotsiaalharta juriidilise tõlgendamise ainuõigus on Euroopa Sotsiaalõiguste Komiteel.

sätestatud alaealise töötaja töötamise registris registreerimise tähtajast või et töösuhe oli juba lõppenud selleks ajaks, kui teave alaealise töötamise kohta Tööinspeksioonini jõudis. Arvestades seda, et üldiselt ei ole Tööinspeksiooni senises praktikas esinenud 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 ühe tööpäeva pikkune tähtaeg loa menetlemiseks piisav. Kuivõrd alaealiste töötingimusi ja töökeskkonda kontrollitakse jätkuvalt järelevalve käigus, sealhulgas juhtumipõhiselt ehk konkreetsete vihjete või kaebuste alusel, on alaealiste õiguste kaitse tagatud sama tõhusalt kui enne.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse TLS-i § 56 kehtetuks. Kehtiva TLS-i § 56 kohaselt on alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestus 35 kalendripäeva, samas kui vastavalt TLS-i §-le 55 on 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 alaealiste töötajate 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 regulatsioon. Muudatusest hoolimata võib tööandja alaealise töötajaga sõlmida soodsama kokkuleppe põhipuhkuse kestuse kohta, nähes ette pikema põhipuhkuse kui seaduses kehtestatud alammäär.

Alaealiste töötajate suhtes kohalduvate 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. Kooliealiste noorte senisest tagasisidest on ilmnenu, et alaealised ise soovivad tööelus täiskasvanutega võrdset kohtlemist, sh võrdsete töötingimuste rakendamist nende suhtes¹².

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse TLS-i § 66 lõiget 1, millega jäetakse välja viide §-le 56. Muudatus on tingitud sellest, et **eelnõu § 1 punktiga 5** tunnistatakse TLS-i § 56 kehtetuks. Seega on TLS-i § 66 lõike 1 uus sõnastus järgmine: „Puhkusetasu käesoleva seaduse §-s 57 ettenähtud 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 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 eelnõuga lühendatakse alaealise iga-aastane põhipuhkus 28 kalendripäevale TLS-i § 56 kehtetuks tunnistamise kaudu.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse AS-i § 47 lõiget 5. Paragrahv 47 käsitleb meetmeid, millega tagatakse alaealisel alkohoolse joogi tarbimise keeld. AS-i § 47 lõige 5 sätestab, et alaealist ei tohi rakendada töödel, mis on seotud alkoholi käitlemisega, välja arvatud ladustamisel või

¹² 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.

edasitoimetamisel kaubanduslikul eesmärgil, kui on tagatud, et alaealine puutub selle käigus kokku üksnes avamata pakendis alkoholiga.

Eelnõu §-ga 2 luuakse AS-i § 47 lõikesse 5 loetelu eranditest, mil alaealist tohib rakendada töödel, mis on seotud alkoholi käitlemisega. Nimetatud sätte punkti 1 tõstetakse AS-i § 47 lõige 5. Seejuures tehakse tehniline muudatus, muutes punkti 1 lause algust ja lisades tekstiosa „ladustamisel või edasitoimetamisel“ asemele tekstiosa „tegu on alkoholi ladustamise või edasitoimetamisega“ ning tekstiosale „kaubanduslikul eesmärgil,“ järgnev sõna „kui“ asendatakse sõnaga „ja“. Kõnealuse sätte punkti 2 lisatakse erand, millega nähakse ette võimalus rakendada alaealist alates 16. eluaastast töödel, mis on seotud alkohoolse joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga AS-i § 3 lõike 1 punktide 1 ja 5 tähenduses.

Seega on AS-i § 47 lõike 5 uus sõnastus järgmine: „Alaealist ei tohi rakendada töödel, mis on seotud alkoholi käitlemisega, välja arvatud juhul, kui: 1) tegu on alkoholi ladustamise või edasitoimetamisega kaubanduslikul eesmärgil ja on tagatud, et alaealine puutub selle käigus kokku üksnes avamata pakendis alkoholiga; 2) töö on seotud alkohoolse joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga käesoleva seaduse § 3 lõike 1 punktide 1 ja 5 tähenduses ning alaealine on vähemalt 16-aastane.“

Eelnõuga kavandatav uus alkoholi käitlemise erand alaealistele puudutab üksnes alkoholi valmistamist ning mitte selle töötlemist ja villimist ehk mitte kogu tootmist AS-i § 3 lõike 1 punkti 1 tähenduses, kuna muudatuse eesmärk on, et alaealine saaks teenindusettevõttes klienditeenindajana töötades täita muuhulgas tööülesandeid, mis puudutavad alkoholi sisaldavate jookide valmistamist, et motiveerida tööandjad alaealisi klienditeenindajatena tööle võtma. Alkohoolse joogi valmistamise all peetakse silmas alkoholi sisaldavate kokteilide valmistamist klientidele toitlustus-, majutus- ja muudes teenindusettevõtetes.

Praegu kehtiv AS-i § 47 lõikest 5 tulenev piirang on toonud kaasa olukorra, mis muudab alaealise töölevõtmise tööandja jaoks mitteatraktiivseks ja ebaotstarbekaks. Kehtiv piirang tähendab seda, et näiteks toitlustusettevõttes töötades peab igas töövahetuses koos alaealise teenindajaga töötama ka täisealine teenindaja, kes saab kliente täiel määral teenindada, kuivõrd alaealist ei ole mõistlik kaasata teenindustöösse näiteks kohvikutes, baarides ja restoranides, kus alkohoolsete jookide valmistamine, müügiks pakkumine ja müük on osa nende ettevõtete tavapärasest teenindusest. Teisalt on teenindussektoris, eriti hooajaliselt, suur nõudlus lisatööjõu järele ning paljud alaealised on valmis ja huvitatud suvisest või lühiajalisest töövõimalusest. Lisaks töötab suur osa alaealisi praegu teenindusettevõtetes mitteametlikult, täites tööülesandeid, mis on seotud alkoholi käitlemisega, mis seab nii tööandja kui ka alaealise õiguslikult ebakindlasse olukorda, sest kehtiva õiguse kohaselt ei ole see lubatud.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta Eesti õiguses kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu on seotud Euroopa Liidu nõukogu direktiiviga 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga kavandatavate muudatuste tulemusena 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. Sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud

Eelnõukohaste muudatustega kaasneb mõju tööturule ja töökeskkonnale: suureneb tööandjate paindlikkus ja paranevad võimalused alaealisi töötajaid tööle võtta, väheneb halduskoormus ja paraneb tööjõu kättesaadavus, eriti hooajatöödel. See omakorda toob kaasa mõju laste ja noorte võrdsetele võimalustele 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.

Sihtrühm 1: tööandjad

Mõttekoja Praxis avaldatud analüüsi kohaselt jäi 13–16-aastaseid alaealisi¹³ palganud tööandjate arv perioodil 2021–2023 vahemikku 2500–2700¹⁴. Statistikaameti andmetel oli 2023. aastal ettevõtete koguarv ca 156 200. Seega moodustavad alaealisi palganud ettevõtted ca 1,7% kõikidest ettevõtetest. Varasema Sotsiaalministeeriumi analüüsi¹⁵ 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. Praxis analüüsi kohaselt on 13–16-aastaseid palganud tööandjatest 47% kuni 10 töötajaga ettevõtted, 34% on 10–49 töötajaga ettevõtted 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 tööandjate vaates on suurem paindlikkus hooajatööde korral ning võimaliku tööjõupuuduse leevendamine suvisel ajal. Praxis analüüsi tarbeks tehtud intervjuudest tööandjatega selgus, et enamik tööandjaid ongi alaealisi palganud peamiselt suvehooajal, kooli kõrvalt. Tööjõu järelkasvu koolitamise vajadus ja soov pakkuda noortele esmast töökogemust on peamised argumendid noorte värbamisel. Seega aitab koolivaheaegadel töötamise aja pikendamine tööandjatel paremini katta hooajalisi tööjõuvajadusi, pakkudes samal ajal noortele väärtuslikku töökogemust ja võimalust tulevikus ettevõtte püsivaks tööjõuks saada.

Enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist nõutava Tööinspektsiooni loa menetlemise tähtja lühendamine kümnelt tööpäevalt ühele võimaldab 7–12-aastaste kiiremat töölevõtmist (eriti hooajatöödel) ning vähendab tööjõu planeerimise viivitusi. 7–12-aastasi tööle võtnud tööandjate arv kogu tööandjate sihtrüma võrdluses on marginaalne (alla 50 ettevõtte aastas).

¹³ Praxis 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%.

¹⁴ Praxis. 2025. Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel. Lõpparuanne, lk 29. [Alaealiste toetamine töökogemuse omandamisel 0.pdf](#).

¹⁵ Sotsiaalministeerium. 2020. Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas, lk 23. [Analüüs varase töökogemuse soodustamiseks kooliealiste noorte seas.pdf](#).

Alaealise töötaja iga-aastase põhipuhkuse kestuse lühendamine muudab alaealiste töölevõtmise tööandja vaates 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 regulatsiooni kohane 35-kalendripäevane põhipuhkus. Töötaja ei kasutanud töösuhte jooksul ühtegi põhipuhkuse päeva. Tööandja peab sellele töötajale töösuhte lõppedes hüvitama 8,6 päeva kasutamata põhipuhkust ($90 / 365 \times 35 = 8,6$). Kavandatava muudatuse jõustumise järel peab tööandja sellele töötajale hüvitama 6,9 päeva kasutamata põhipuhkust ($90 / 365 \times 28 = 6,9$).

7–17-aastastel alaealistel pereettevõttes töötamise lubamine võimaldab seaduslikult kaasata lapsed neile jõukohastesse töödesse. 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.

Muudatus, mille kohaselt vähemalt 16-aastaseid alaealisi võib rakendada töödel, mis on seotud alkohoolse joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga, mõjutab eelkõige ettevõtteid, kes tegutsevad majutus- ja toidlustusvaldkonnas ning jaekaubanduses. Nendes valdkondades tegutsevad ettevõtted moodustavad märkimisväärse osa kõigist ettevõtetest, kes võtavad tööle alaealisi. Muudatuse tulemusena saavad tööandjad tõhusamalt ja vähemate inimressurssidega tööd korraldada, kuna alaealine saab täita ka neid teenindusülesandeid, mis varem nõudsid alati täisealise teenindaja kohalolekut. Seega vähendab kõnealune muudatus tööjõukulusid, lihtsustab töövahetuste planeerimist ja suurendab ettevõtete paindlikkust töötajate kasutamisel, eriti tiipitudel või hooajaliste tööde puhul.

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 regulaarne või reeglipärane (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 kavandatavate 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% kõigist alaealistest. Seega mõjutab muudatus keskmise suurusega sihtrühma. Nii Praxis kui ka Sotsiaalministeeriumi analüüs näitasid, et alaealistest töötavad enim 16–17-aastased, tüdrukud 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 müügitöötajadena.

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 lõppeb 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 raames 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.

Muudatus, mille kohaselt võib vähemalt 16-aastaseid alaealisi rakendada töödel, mis on seotud alkohoolse joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga, avab selles vanuses noortele laiemad töövõimalused jaekaubanduses ja teenindussektoris. Need on ka valdkonnad, kus kõige enam noori oma esimese töökogemuse saab. Sotsiaalministeeriumi analüüs näitas ka, et ligi pooled noortest (45%) sooviksid töötada kohvikus või restoranis, 37% teatris, kinos, kontserdil või meelelahutusüritusel, 29% majutusettevõtetes ja 29% poes, kioskis, turul või bensiinijaamas – need on üldjuhul ka tegevusalad, kus on enim võimalust puutuda kokku alkoholi käitlemisega.

Enne 7–12-aastase alaealise töölevõtmist nõutava Tööinspektsiooni loa menetlemise tähtaja lühendamine kümneelt tööpäevalt ühele võimaldab noortel kiiremini tööle asuda. Tööinspektsiooni andmetel on nende noorte arv kogu alaealiste sihtrühmas väga väike, jäädes 1% piiresse kõikidest alaealistest. Keelduvaid otsuseid alaealise tööle lubamise kohta on tehtud üksikjuhtudel ning üldjuhul ei ole esinenud töö sisu puudutavaid põhjuseid mitte lubada alaealist tööle.

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 ei ole tööle võetud.

Ebasoovitavate mõjude risk. Alaealiste töötajate iga-aastase põhipuhkuse lühendamine ning koolivaheaegadel lubatud töötamise aja pikendamine tähendab potentsiaalselt noorte jaoks lühemat aega puhkamiseks ja taastumiseks, mis võib suurendada terviseprobleemide tekkimise riski ning vähendada õppimisvõimet ja üldist heaolu. 2024. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet (SKA) puhkusetasu hüvitist 302 ettevõttele 2180 alaealise eest. Risk on siiski minimaalne, kuna muudatuse järel on tagatud, et noortele peab jääma piisavalt puhkeajaga. 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 potentsiaalselt 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 tööõnnetustest¹⁶) 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

¹⁶ Tööinspektsiooni avaandmed, Tööõnnetused 2023-2024

Tööinspeksiooni järelevalve alaealiste töötingimuste üle, kuid tööõnnetuste vältimiseks tuleb tööandjal alaealistele nende vähese töökogemuse tõttu enam tähelepanu pöörata.

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 kohanemisraskusi. 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: Tööinspeksioon

2023. aasta jooksul läks Tööinspeksiooni andmetel 7–12-aastaseid lapsi tööle 246. Kõikide tööle soovijate töötingimused vastasid seaduses sätestatule, mistõttu ühtegi keelduvat otsust ei olnud vaja teha¹⁷. Loamenetluse tähtaja lühendamine kümnele tööpäevale ühele 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 tööaja 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 suvemalevatega) ning loamenetluse protsess on Tööinspeksioonil välja töötatud. Lühem menetlustähtaeg parandab tööandjate jaoks menetluse kiirust ja suurendab teenuse kasutajate rahulolu.

Sihtrühm: Sotsiaalkindlustusamet

Eelnõukohaste muudatuste jõustumisel ei pea riik enam alaealise töötaja puhul riigieelarvest hüvitama tööandjale 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 (seitse lisanduvat 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. 2024. aastal oli SKA andmetel hüvitise saajate arv 2180 alaealist 302 ettevõttest. 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 tööandjate 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 kohalikule omavalitsusele tegevusi ega eeldatavaid kulusid.

¹⁷ Tööinspeksiooni aastaraamat 2023. [Tööinspeksiooni aastaraamat 2023](#).

Kuna eelnõuga 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 tööandjale puhkusetasu hüvitist riigieelarvest üksnes osalise või puuduva töövõimega töötaja eest, suurenevad riigieelarve tulud, sest riik ei pea enam hüvitama riigieelarvest tööandjale 28 kalendripäeva pikkust põhipuhkust kuni seitse kalendripäeva ületava osa eest alaealisele töötajale tasutud puhkusetasu.

Tabel 1. Riigieelarve kulude kokkuhoiu prognoos aastateks 2026–2029 (alaealise töötaja põhipuhkuse tasu hüvitamine)¹⁸

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).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras. Eelnõukohased muudatused ei sisalda kohustusi või 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. Ümarlaval 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. Ümarlaval osalesid noorte, töötajate, tööandjate ja riigiasutuste esindajad, kes vahetasid mõtteid alaealiste töötamist reguleerivate piirangute ja võimalike muudatuste üle. Pärast kohtumist anti ümarlaval osalenutele võimalus esitada ka kirjalikult enda 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 esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Justiits- ja Digiministeriumile, Sotsiaalministeriumile, Siseministeriumile, Kultuuriministeriumile, Haridus- ja Teadusministeriumile, Kliimaministeriumile, Rahandusministeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude

¹⁸ Allikas: Sotsiaalkindlustusameti suveprognoos 06.08.25 ja MKM-i arvutused.

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, Tööinspektsioonile, Eesti Töötukassale, Sotsiaalkindlustusametile ja Õiguskantsleri Kantseleile.

Algatab Vabariigi Valitsus 2025. a