

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu

“Eesti seisukohad praktikadirektiivi ning praktika tugevdatud kvaliteediraamistiku nõukogu soovitusel eelnõude kohta” juurde

Direktiivi eelnõu ja soovitusel eelnõu moodustavad ühtse paketi, mille eesmärk on parandada praktikate kasutamist, kvaliteeti ning kättesaadavust Euroopa Liidus.

Direktiivi eelnõuga soovitakse **parandada praktikantide töötingimusi ja võidelda olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana**. Soovitusel eelnõuga soovitakse **parandada praktika kvaliteeti, eelkõige tõstes praktilisel toimiva õppe ning töötingimuste kvaliteeti, et hõlbustada tööleminekut äsja hariduse omandanud, töötuks jäänud või tööturult eemal olnud isikutel**. Soovitusel eelnõu põhjenduspunktide kohaselt laiendatakse 2014. a vastu võetud praktika kvaliteediraamistiku soovitusel senist kohaldamisala ka praktikale, mis on osa formaalhariduse ja -koolituse õppekavast ning mille läbimine on kohustuslik mõne konkreetse kutsealaga (nt meditsiin, arhitektuur jne) tegelemiseks.

Eestis on praktika õiguslikult reguleeritud kahel juhul: Eesti Töötukassa (edaspidi *Töötukassa*) poolt tööturuteenusena pakutav tööpraktika ning kutsehariduses ja kõrghariduses õppetöö osaks olev praktika. Nn vabaturu praktikad ehk olukorda, kus isik väljaspool hariduse omandamist asub praktikalepingu alusel ettevõttes oma oskusi ja teadmisi täiendama, reguleerivad Eestis üldised lepinguõiguslikud alused. Eriregulatsiooni vabaturu praktikate jaoks ei ole, mistõttu võib just nendes olukordades esineda juhtumeid, kus praktikalepinguna esitatakse tegelikkuses töösuhte tunnustele vastavaid suhteid.

Direktiivi eelnõul on mõju praktikantidele, praktikapakkujatele, Töötukassale ja pädevatele asutustele (Tööinspektsioon). Soovitusel eelnõul on mõju õpilastele ja üliõpilastele, kes sooritavad praktikad kutsehariduse või kõrghariduse õppekava raames ning õppeasutustele; vabaturu praktikad ja Töötukassa tööpraktikad sooritavatele praktikantidele ning vastavate praktikate osapooltele (praktikapakkujad ja Töötukassa) ja liikmesriigile. Eelkõige peaksid paranema praktikantide töötingimused ning praktika kvaliteet ja juurdepääs praktikatele, sh piiriülestele praktikatele. Kvaliteetne praktika suurendab lõppastmes kvalifitseeritud tööjõu kasvu ning omab seeläbi positiivset mõju majanduse arengule. Praktikapakkujatele (nt ettevõtjad, asutused) ja teistele praktika osapooltele (nt õppeasutused, Töötukassa) kaasneb eelnõudega täiendav halduskoormus detailsete praktikalepingute koostamisega seoses, mis koos töötasu maksmise nõude kohaldamisega võib viia hoopis praktikakohtade vähenemiseni. Lisaks soovitatakse liikmesriigil koguda koos komisjoniga praktikatega seotud andmeid, millega võib sõltuvalt kavandatavast andmekoosseisust kaasneda täiendav koormus nii riigile, praktikapakkujatele kui teistele praktika osapooltele.

Eesti toetab paketi üldist eesmärki parandada praktikate kvaliteeti ning praktikatele juurdepääsu. Lisaks leiame, et praktikapakkujatele kehtestatavad nõuded lepingute ja tasu maksmise kohustuse, praktikakoha kuulutuse, mentori määramise osas ja nende liigne üksikasjalikkus ei tohi praktikapakkujatele ja teistele praktika osapooltele kaasa tuua ebamõistlikult suurt halduskoormust ja seeläbi praktikakohtade vähenemist.

Liikmesriikidele peab jääma paindlikkus praktikandile tasu maksmise kohustuse kehtestamise osas.

Direktiivi eelnõus peame oluliseks, et eelnõuga ei võrdsustata praktikante töötajatega. Leiame, et praktika teostamisele ei peaks kohaldama kõiki töölepingulisele suhtele iseloomulikke tingimusi, näiteks tasu maksmise kohustust, puhkuse võimaldamist praktikandile. Samuti leiame, et direktiivi eelnõuga ei peaks pädevatele asutustele kehtestama täiendavaid või ülemäära koormavaid kohustusi praktikasuhete õiguspärasuse kontrolli ja inspekteerimise osas ning tuleks arvestada liikmesriikides juba olemasoleva praktikaga. Direktiivi eelnõus tuleb üheselt mõistetavalt ja õigusselgelt defineerida, kes on praktikandid direktiivi mõistes ning millistele praktikaliikidele direktiivi eelnõu kohaldub. Eesti ei toeta formaalhariduse praktikate ja tööturuteenuste käigus pakutavate praktikate hõlmamist direktiivi reguleerimisalasse, juhul kui see läbirääkimiste käigus tõstatub. Saame toetada direktiivi eelnõus sätestatud tööandja tõendamiskoormist praktikalepingu ülesütlemisel, kuid direktiivis tuleb piisavalt selgelt sätestada, millistel juhtudel tööandja pööratud tõendamiskoormis praktikandiga lepingu ülesütlemisel kehtib. Peame oluliseks, et direktiivi eelnõuga loodavad lahendused sobituksid Eesti tsiviilkohtumenetluse normidega ning ei sekkuks menetlusautonoomiasse.

Soovituse eelnõu osas peame oluliseks, et soovitus eelnõuga ei kaasneks praktikate kohta andmete kogumise kohustust, mis põhjustaks praktikapakujatele ja riigile olulist halduskoormust. Eesti ei toeta eraldi rakenduskava koostamist soovitus kohaldamiseks. Juhul, kui rakenduskava koostamise kohustus kehtestatakse, siis eelistame, et soovitus kohaldamise tähtaeg oleks vähemalt 24 kuud. Leiame, et soovitus eelnõu peab paremini arvestama formaalhariduse praktika, tööturumeetmete raames pakutava ja vabaturu praktika eripäradega ja jätma riikidele piisavalt paindlikkuse praktika korralduse ja tingimuste üle otsustamisel.

1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) esitas 20. märtsil 2024. a direktiivi eelnõu, milles käsitletakse praktikantide töötingimuste parandamist ja täitmise tagamist ning võitlust olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana (edaspidi *direktiivi eelnõu*) ja sellega seotud nõukogu soovitus eelnõu praktika tugevdatud kvaliteediraamistiku kohta (edaspidi *soovituse eelnõu*). Soovituse muutmise ja täiendamise aluseks on nõukogu 10.03.2014. a soovitus nr 2014/C 88/01 praktika kvaliteediraamistiku¹ kohta (edaspidi *2014. a soovitus*). Seejuures on direktiiv ja soovitus olemuselt erineva õigusjõuga Euroopa Liidu õigusaktid. Kui direktiiv on EL seadusandlik akt, mille liikmesriigid peavad riigisissesse õigusesse üle võtma, siis soovitus ei ole liikmesriigile õiguslikult siduv ega too kaasa juriidilisi kohustusi.

Avatud turu tingimustes ja aktiivse tööturupoliitika raames toimuvat praktikat on varasemalt reguleeritud 2014. a vastu võetud soovitusega. Soovituse abil on liikmesriigid küll teinud poliitilisi ja õiguslikke muudatusi nimetatud praktikate valdkonnas, kuid siiski esineb kõigis liikmesriikides vajakajäämisi praktikate kasutamise, kvaliteedi ja ligipääsetavusega. Komisjoni hinnangul on probleemne praktikate kasutamine praktikapakujate poolt, eelkõige

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327(01))

olukordades, kus praktika puhul on sisuliselt tegemist varjatud töösuhtega või esineb muid praktikalepingu rikkumisi. Komisjon toob esile, et praktikantidele, kes on tegelikult töötajad, ei ole tagatud piisav tööõiguslik ja sotsiaalne kaitse.

Eelnõude paketi eesmärk on aidata praktikate osas püsivaid probleeme koordineeritult ja ühtlaselt lahendada. Komisjon soovib parandada praktikate kasutamist, kvaliteeti ning kättesaadavust ELis selliselt, et praktikad pakuksid praktikantidele tõelist õppimis- ja töökogemust ning võimaldaksid edukat üleminekut õppimiselt tööle ning ühelt töökohalt teisele töökohale. Täpsemalt soovitakse eelnõudega saavutada järgnev:

- hõlbustada ja tugevdada õigusaktide jõustamist ning toetada praktikantide juurdepääsu tööõiguslikule kaitsele;
- ennetada praktikate probleemset kasutamist (olukorrad, kus praktikatena varjatakse tegelikke töösuhteid);
- tagada praktikandile õiglasel töötingimused praktika ajal (sh töötasu ja juurdepääs sotsiaaltagatistele);
- parandada praktika õppekomponenti;
- edendada kaasatust ja parandada haavatavate inimgruppide juurdepääsu praktikavõimalustele ning juurdepääsu piiriülestele praktikavõimalustele.

Ühe peamise probleemina toob komisjon välja, et praktikantidele ei maksta praktika eest tasu. Komisjoni tehtud uuringute kohaselt oli 2019. a andmetel ELis tervikuna 3,1 miljonit praktikanti, kellest 1,6 miljonit olid tasustatud praktikandid ning 1,5 miljonit tasustamata praktikandid. Komisjon on välja toonud, et praktikate mittetasustamine vähendab kehvast majanduslikust olukorrast olevate isikute võimalusi praktiliselt osaleda. See võib omakorda tekitada ebavõrdsust tööturul (eelkõige noorte seas), kuna praktikakogemus tagab paremaid väljavaated töökoha saamisel.

Teiseks suureks probleemiks on komisjoni sõnul see, et tihtipeale kasutatakse praktikante ära, sõlmides nendega praktikaleping, kuid tegelikkuses teevad nad samasugust tööd nagu teised võrreldavad töötajad ning seeläbi varjatakse töösuhteid. Varjatud töösuhted omakorda tekitavad ebavõrdsust konkurentsi praktikapakujate vahel, kuna varjatud töösuhetega hoitakse tööjõukuludelt kokku. See omakorda mõjub halvasti Euroopa Liidu majanduse ja ühtse siseturu arengule.

Direktiivi eelnõuga soovitakse laiendada praktikantide õigusi ning võrdsustada need töötajatele kohalduvate töötingimustega. Näiteks tuleneb direktiivi eelnõust, et praktikandil peab olema tööleping ning talle tuleb tagada samad õigused, mis on tagatud töötajale. Muu hulgas tuleb praktikandile maksta töötasu, välja arvatud juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused (nt erinevad ülesanded, väiksemad kohustused ja töö intensiivsus või suurem õppe- ja koolituskomponendi osakaal). Samuti nähakse direktiivi eelnõus ette detailsed reeglid, kuidas peab pädev asutus hakkama hindama praktikasuhteid ning tegema kindlaks, kas tegu võib olla varjatud töösuhtega. Direktiivi eelnõu võimaldab töötajate esindajatel vaidlustes ka praktikante esindada.

Soovituse eelnõu keskendub praktika kvaliteeditingimuste parandamisele ning on oma sisult suures osas sarnane 2014. a soovitusele. Peamine erinevus 2014. a soovitusega seisneb kohaldamisala laiendamises – kui 2014. a soovituse kohaldamisala hõlmas üksnes avatud turu tingimustes toimuvat praktikat (ehk nn vabaturu praktikat) ja aktiivse tööturupoliitika raames toimuvat praktikat (ehk Eesti mõistes Töötukassa tööturuteenusena pakutavat tööpraktikat), siis eelnõuga laiendatakse soovitust formaalhariduse ja -koolituse õppekavasse kuuluvale

praktikale ja praktikale, mille läbimine on kohustuslik mõne kutsealaga tegelemiseks. Lisaks tehakse soovitus eelnõus võrreldes 2014. a soovitusena näiteks järgmised muudatused: täpsustatakse tingimusi, mis peavad praktikalepingutes sisalduma; lisatakse nõue, et praktikandile tuleb maksta õiglast tasu; sätestatakse, et lisaks juhendajale tuleb praktikandile määrata ka mentor; sätestatakse nõue koguda praktikate kohta andmeid ning koostada rakenduskava soovitus kohaldamiseks.

Direktiivi eelnõul on mõju praktikantidele, praktikapakkujatele, Töötukassale ja pädevatele asutustele (Tööinspeksioon). Soovituse eelnõul on mõju õpilastele ja üliõpilastele, kes sooritavad praktikat kutsehariduse või kõrghariduse õppekava raames ning õppeasutustele; vabaturu praktikat ja Töötukassa tööpraktikat sooritavatele praktikantidele ning praktikapakkujatele, Töötukassale ja liikmesriigile. Peamiselt on mõjutatud praktikandid, kelle praktikatingimusi ja praktikale ligipääsu parandatakse, ning praktikapakkujad, kellel tekib täiendavaid kohustusi praktikantide värbamise ja praktikalepingute tingimuste osas, sh kohustus maksta praktikantidele töötasu. Praktikapakkujatele kaasneb täiendav halduskoormus ning lisaks ka töötasu maksmise kohustus võib edaspidi viia praktikakohtade vähenemiseni, mis omakorda mõjutab inimeste edasisi tööalaseid väljavaateid. Pikemas perspektiivis peaks pakett praktikapakkujatele tooma siiski majanduslikku kasu (näiteks õiglasem turukonkurents, tootlikkuse ja konkurentsivõime kasv). Soovituse eelnõuga kaasneb halduskoormus riigile ning praktika teistele osapooltele (nt Töötukassa, õppeasutused), kes peavad hakkama koguma andmeid praktikate kohta, mille kohta täna andmed puuduvad, ning samuti tekib liikmesriigil täiendav halduskoormus soovitus eelnõu kohaldamise kohta rakenduskava koostamisega.

Direktiivi vastuvõtmiseks on nõukogus vajalik kvalifitseeritud häälteenamus, soovitus puhul on vajalik nõukogu ühehäälsus.

Direktiivi ja soovitus eelnõu menetlemine toimub Euroopa Liidu nõukogu sotsiaalküsimuste töörühmas.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunik Kaia Läänemets-Ester (5388 3245, kaia.laanemets-ester@mkm.ee), sama osakonna töösuhete poliitika juht Liis Tõnismäe (5914 4161, liis.tonismaa@mkm.ee) ja osakonna juhataja Seili Suder (5918 6829, seili.suder@mkm.ee), strateegiaosakonna analüütik Marian Juurik (5916 2966, marian.juurik@mkm.ee) ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Triinu Nurmjõe (526 6860, triinu.nurmjoe@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskiri on koostatud koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga (edaspidi *HTM*).

Valdkonna eest vastutav asekancler Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on Ulla Saar (ulla.saar@mkm.ee).

2. Direktiivi eelnõu ning soovitus eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Alljärgnevalt on esitatud direktiivi ja soovitus eelnõude artiklite sisu ja võrdlev analüüs.

2.1. Direktiivi eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Ipeatükk sisaldab üldisi sätteid. Artiklis 1 on sätestatud direktiivi reguleerimisese ning artiklis 2 on sätestatud direktiivis kasutatavate mõistete definitsioonid.

Artiklis 1 on sätestatud, et direktiiv loob ühtse raamistiku põhimõtetest ja meetmetest, et parandada praktikantide töötingimusi, tagada nende täitmine ja võidelda olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana.

Artikkel 2

Artikkel 2 punkt a sisaldab praktika mõiste selgitust. Praktika tähendab direktiivi eelnõu mõttes ajaliselt piiratud tööpraktikat, mis hõlmab olulist õppe- ja koolituskomponenti ning mida rakendatakse eesmärgiga omandada tööalase konkurentsivõime suurendamiseks praktilisi ja tööalaseid kogemusi, et lihtsustada üleminekut tavapärasesse töösuhtesse või alustada tegevust konkreetsetel kutsealadel.

Eesti õiguses on reguleeritud Töötukassa tööturuteenusena pakutav töötupraktika ning formaalhariduse valdkonnas kutseõppe praktika ning kõrghariduse praktika. Lisaks saame ka Eestis rääkida n-ö vabaturu praktikast ning sellisel juhul sõlmitakse praktikandiga võlaõiguslik leping. Alljärgnevalt anname praktikaliikidest põhjalikuma ülevaate.

1. Tööpraktika tööturuteenus

Töötukassa osutab tööturuteenusena tööpraktikat VV määruse „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ (edaspidi THP) alusel. THP on kehtestatud tööturumeetmete seaduse (edaspidi TÖMS) § 6 lõike 6 ja perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 10 lõike 6 alusel. Tööpraktika on oskuste arendamise meetme (TÖMS § 13 lg 2 p 5) alla kuuluv tööturuteenus (THP § 7 lg 6), mille eesmärk on arendada inimese töötamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi (THP § 27 lg 1) eelkõige töökogemuse saamise, töölesaamiseks vajalike ametialaste teadmiste ja oskuste omandamise kaudu töökohal ja tööandja juhendamisel (THP § 27 lg 2).

Tööpraktika teenusele saab siseneda ja seda osutatakse registreeritud töötule² (THP § 9 lg 2 p 6) ja muule isikule, kelleks saab olla kinnipeetav³ (THP § 9 lg 11 p 3) ja pensioniealine⁴. Tööpraktika teine osapool on tööandja (THP § 9 lg 14 p 4).

Tööpraktika teenuse osutamiseks sõlmib töötukassa tööandjaga halduslepingu (THP § 27 lg 3). Tööpraktika ajaks ei sõlmita praktilisel olulise töölepingut, kuna töötades kaotab inimene õiguse töötuna arvel olla, erandiks on nõ tööampsud ehk ajutine töötamine TÖMS § 11 alusel. Tööandja peab aga tagama tööõiguse järgimise ehk töölepingu seaduse §-s 7, § 8 lõigetes 1 ja 2, § 43 lõigetes 1–3 ja 5, lõike 4 punktis 2 ja lõikes 4¹, § 46 lõikes 1 ning §-des 47, 49 ja 51–53 ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatu täitmise (THP § 27 lg 8). Graafiku alusel ja vahetustega töötamise korral esitab tööpraktika korraldaja andmed tööaja korralduse kohta töötukassale. Töötukassal on õigus tutvuda praktika korralduse ja tingimustega ettevõttes kohapeal (THP § 16 üldpõhimõte).

² Töötule – inimene, kes ei tööta, on töötuna Eesti Töötukassas arvele võetud ja otsib tööd (TÖMS § 3).

³ Kinnipeetav – inimene, kes kannab karistust avavanglas (THP § 6).

⁴ Pensioniealine – inimene, kes on vanaduspensioniealine või ennetähtaegse vanaduspensioni või vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse saaja (TH § 6).

Tööpraktika kestab üldjuhul kuni kaks kuud, kuid võib kesta kuni neli kuud, kui see on tingitud inimese olukorrast tulenevalt suuremast tööpraktika vajadusest (THP § 27 lg 4-5). Selle kestuse otsustab töötukassa lähtudes inimese vajadusest (arvestades hariduslikke ja tööalaseid taustaandmeid). Tööandja peab tagama tööpraktikal osaleja juhendamise (THP § 27 lg 6) ja üks juhendaja võib samal ajal olla tööpraktika juhendajaks või THP § 37 tähenduses tugisikuks kokku kuni neljale inimesele.

Tööandjale makstakse tööpraktika juhendamise eest juhendamistasu inimese tööpraktikal osaletud iga päeva eest esimesel kuul 100%, teisel kuul 75% ning kolmandal ja neljandal kuul 50% juhendamistasu päevamäärast. Juhendamistasu päevamäär on kaheksakordne töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär tunnis (THP § 27 lg 8).

Tööturuteenuseid kasutaval töötul on praktikal osaletud päevade eest vastavalt THP §-le 44 õigus saada stipendiumi 3,84 eurot päevas ja vastavalt THP §-le 45 sõidu- ja majutustoetust 10 senti kilomeetri eest, kuid mitte rohkem kui 26 eurot päevas. Tööpraktika teenuse osutamise õigus jätkub ka peale arveloleku lõppemist (THP § 11 lg 1), kuid sõidu- ja majutustoetust staatuse muutumise tõttu ei maksta.

Lisaks juhendamisele on praktika korraldajal kohustus esitada töötukassale eelmise kuu osavõtuleht, praktikapäevik ja teatada kirjalikult muutustest või takistustest, mis mõjutavad tööpraktikat. Praktikandil on kohustus osaleda praktikal vastavalt kokkulepetele, pidada praktikapäevikut ja teatada puudumisest, tööle või õppima asumisest jms ja osaleda töökesksel nõustamisel vastavalt nõustajaga kokkulepitule ka tööpraktika ajal. Praktikal osalemisest keeldumist või selle põhjusest katkestamist loetakse TÖMS § 12 alusel tegevuskava täitmisest keeldumiseks, millega võib kaasneda töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmise lõpetamine või töötuna arveloleku lõpetamine.

Tööpraktikat ei võimaldata ametite puhul, millel tööle asumine eeldab seadusega või seaduse alusel määratud kvalifikatsiooni omamist ja/või erialasele ettevalmistusele esitatud nõuete täitmist ja kui kliendil puudub eelnevalt nõutud pädevus (Eestis reguleeritud kutsed). Näiteks iluteenindusvaldkonnas (nt juuksur; barber; kosmeetik; spaateenindaja; küünetehnik, jumestaja; meikar; tätoveeriija; solaariumiteenindaja jne) võimaldatakse tööpraktikat neile, kes on omandanud oskused vastava eriala kutseõppes või kellel on vastav kutsetunnistus. Tööpraktikat peab juhendama vastava kutsehariduse või kutsetunnistusega spetsialist.

2. Formaalariduse valdkonna praktika

Formaalariduses saame rääkida järgmistest praktikatest:

1. Praktika kutsehariduses, mis omakorda jaguneb koolipõhise õppe praktikaks ja töökohapõhise õppe praktikaks, ning mis on reguleeritud määrustega.
2. Praktika kõrghariduses, kus praktika on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 11.07.2019 määrusega nr 62 „Kõrgharidusstandard“⁵. (edaspidi *KHS*)

Alljärgnevalt on formaalariduse praktika liikide kohta esitatud põhjalikum ülevaade.

⁵ Vabariigi Valitsuse 11.07.2019 määrus nr 62 „Kõrgharidusstandard“.

2.1. Praktika kutsehariduses

Kutseõpe jaguneb koolipõhiseks ja töökohapõhiseks õppeks ning mõlemal juhul on praktikakorralduses erisusi. Praktika on kutseõppeasutuse seaduse § 30 kohaselt õppekava osa, mille ajal õpilane täidab töökeskkonnas juhendaja juhendamisel kindlate õpieesmärkidega töö- ja õppeülesandeid. Praktika on kohustuslik osa kõigis kutsehariduse õppekavades.

Praktika koolipõhises õppevormis

Koolipõhise õppevormi praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord on kehtestatud haridus- ja teadusministri 12.09.2013. a määrusega nr 32 „Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord“, sisekaitsealadel ja sõjaväelistel erialadel asjaomase õppeasutuse õppekorraldust reguleerivates dokumentides. Praktika ettevõttes ja õppekeskkonnas toimuv praktiline töö kokku moodustavad vähemalt poole õppekava mahust ning jagunevad üldjuhul võrdselt. Kutsehariduses on praktika ja praktilise töö osakaal õppekavas õppeliikide lõikes erinev. Näiteks kutsekeskharidusõppes on see vähemalt 35% ning 2. taseme kutseõppes, kus omandatakse lihtsamaid kvalifikatsioone, on see 75%.

Eesti kutseharidussüsteemis on põhivastutus praktikakorralduse eest koolil. Kutseõppeasutuse praktikakorraldus peab tagama kõigile õpilastele võimalused õppekavajärgse eesmärgistatud, juhendatud ning tagasisidestatud praktika läbimiseks asutuses või ettevõttes ning praktika käigus saavutatud õpiväljundite hindamise vastavalt õppekavas sätestatud hindamiskriteeriumitele. Kutseõppeasutuse praktikakorraldust kirjeldatakse kooli õppekorraldusekirjas, kus sätestatakse praktika korraldamise põhimõtted, praktika korraldamisega seotud osapoolte ülesanded. Koolis on määratud töötaja, kes vastutab praktikakorralduse eest.

Enne praktika algust sõlmivad kool, õpilane või tema seaduslik esindaja ja praktikat läbiviiv isik/asutus lepingu, milles reguleeritakse praktika toimumise täpsem korraldus ning praktikalepingu poolte õigused ja kohustused. Praktikad juhendavad koostöös nii kooli- kui ka praktikakohapoolsed asjakohase ettevalmistusega praktikajuhendajad ning praktika sooritamiseks koostatakse õpilase individuaalne praktikakava. Tasu maksmine koolipõhise õppe praktikandile ettevõttes ei ole reguleeritud. Samuti ei ole reguleeritud ettevõttepoolsete juhendajate tasustamine kooli või riigi poolt.

Praktika töökohapõhises õppevormis

Töökohapõhise õppevormi praktika on reguleeritud haridus- ja teadusministri 20.12.2013. a määrusega nr 39 „Töökohapõhise õppe rakendamise kord“. Töökohapõhises õppevormis (nn õpipoisiõpe) on praktika osakaal vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust.

Töökohapõhise õppe praktikat eristab koolipõhise õppevormi praktikast see, et praktikakoht (praktikat korraldav ettevõtte või asutus) maksab õpilasele tasu tööülesannete täitmise eest praktikakohas toimival õppeperioodil vastavalt töökohapõhise õppe praktikalepingus kokku lepitule. Kokku lepitud tasu ei või olla väiksem Vabariigi Valitsuse kehtestatud tötöasu alammäärast. Töökohapõhise õppe praktikat võib sooritada ka töölepingu alusel ning sellisel juhul käsitletakse praktikanti töötajana ja talle kohalduvad töösuhtest tulenevad õigused.

Töökohapõhise õppe praktikalepingus lepitakse kokku poolte õigustes ja kohustustes ning töökohapõhise õppe täpsemas korralduses, sealhulgas fikseeritakse praktika maht, koolis toimuva õppe maht, õppija töökoormus ja tötötasu, õppija ja juhendajate kontaktandmed ning

ettevõttele eraldatava juhendamistasu suurus ja maksmise põhimõtted, kui selleks ei sõlmita eraldi lepingut. Töökohapõhise õppe korraldusele kohaldatakse töölepingu seaduse töö- ja puhkeaja regulatsiooni.

Töökohapõhine õpe toimub praktikakohas ja koolis nii kontaktõppe kui iseseisva tööna. Praktikakohas omandab õpilane õppekavas kirjeldatud õpiväljundeid praktikakohapoolseid tööülesandeid täites. Praktikast ülejäävas mahus toimub õpe koolis ning sel ajal ei täida õpilane praktikakohapoolseid tööülesandeid.

2.2. Praktika kõrghariduses

Kõrghariduses toimub õppetöö kontaktõppe, praktika ja iseseisva tööna. Praktika on õpiväljundite saavutamise sihipärane tegevus, mille eesmärk on rakendada õpitud teadmisi ja oskusi õppeasutuse määratud vormis ning juhendaja juhendamisel töökeskkonnas (KHS § 4 lg 3). Õppekavas olev praktika peab toetama õppekava eesmärkide ja õpiväljundite saavutamist (KHS § 3 lg 6). Bakalaureuse- ja magistriõppes on praktika nõutav siis, kui see on vajalik õpiväljundite saavutamiseks ning praktika maht määratakse õppekavas (KHS § 4 lg 4). Rakenduskõrgharidusõppes moodustab praktika õppekavas määratud õppe mahust vähemalt 15% (KHS § 4 lg 5).

Kuna praktika on õppekava osa ning praktika korraldus on õppetöö osa (KHS § 4 lg 1), siis praktika korraldus nagu kogu õppe korraldus peab olema kooskõlas õppeasutuse sisemiste kvaliteedistandardite ning riigisiseste ja rahvusvaheliste kvaliteedinõuete ja -kokkulepetega (KHS § 3 lg 2). Kõrghariduse kvaliteedi hindamiseks korraldatakse regulaarselt kõrgkoolide institutsionaalset akrediteerimist, mis on rahvusvahelisi eksperte kaasav välishindamine, mille käigus hinnatakse muuhulgas ka praktikakorraldust ning selle vastavust hindamisjuhendile⁶.

3. Vabaturu praktika

Lisaks võime Eestis rääkida ka vabaturu praktikast, mida saab teha praktikalepingu alusel. Lepinguvabaduse põhimõttest lähtuvalt on võimalik sõlmida erinevaid lepingu liike, sh neid, mida seaduse (nt võlaõigusseaduse) tasandil ei nimetata. Praktikalepingul ei ole Eestis eriregulatsiooni ning seetõttu tuleb lepingu sõlmimisel lähtuda üldistest lepingu- ja tsiviilõiguse põhimõtetest, mis tulenevad võlaõigusseadusest (edaspidi VÕS) ning tsiviilseadustiku üldosa seadusest. VÕS § 8 lõike 1 kohaselt on leping tehing kahe või enama isiku vahel, millega lepingupool kohustub või lepingupooled kohustuvad midagi tegema või tegemata jätma ning lõikest 2 tulenevalt on leping täitmiseks kohustuslik. VÕS § 11 lõike 1 kohaselt võib lepingu sõlmida suuliselt, kirjalikult või mis tahes muus vormis, kui seaduses ei ole sätestatud lepingu kohustuslikku vormi.

⁶ Institutsionaalse akrediteerimise juhend: https://haka.ee/wp-content/uploads/IA_hindamisjuhend-kehtiv-alates-1.02.2023.pdf. Näiteks: Praktika on lõimitud erialaõpingutega, määratletud on nõuded praktika sooritamiseks ning tagatud on üliõpilase juhendamine (suunis standardi 8.8. „Õppimine ja õpetamine“ juures). Kõrgkool nõustab üliõpilasi (sh erivajadustega üliõpilasi ning välisüliõpilasi) praktika- ja töökohtade leidmisel (suunis standardi 8.10 „Õppimise tugisüsteemid“ juures).

Vabaturu praktikateks on olukorrad, kus soovitakse käia erinevatel eesmärkidel praktikal, et omandada täiendavaid kogemusi õppetööst väljaspool (näiteks kui äsja kooli lõpetanud noor soovib lisaks koolis läbitud praktikale saada täiendavaid praktikakogemusi või kui inimene soovib teha oma karjääris muutusi ja omandada kogemusi teisel erialal).

Artikkel 2 punkt b sisaldab praktikandi mõistet. Praktikant on praktikat tegev isik, kellel on tööleping või töösuhte liikmesriigis kehtivate õigusaktide, kollektiivlepingute või tavade tähenduses, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat.

Eelnõus on praktikandiks isik, kellel on tööleping, kuid Eesti õiguses ei sõlmita praktikandiga töölepingut. Kui isikuga sõlmitaks tööleping, siis on tegemist töötajaga, kellele laieneb tööõiguslik kaitse. Praktikalepingule kohalduvad lepinguõiguse üldpõhimõtted, kuid mitte tööõigusest tulenevad reeglid.

Artikkel 2 punktis c sätestatakse tavapärase töösuhte mõiste. Tavapärase töösuhte tähendab töösuhet, mis ei ole praktika.

Eesti õiguses on töösuhte defineeritud töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) § 1 lõikes 1 ja selle kohaselt on tööleping selline leping, mille alusel teeb füüsiline isik (töötaja) teisele isikule (tööandja) tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile ning tööandja maksab töötajale töö eest tasu. Eesti õiguses ei ole eristatud nõ tavapärase ja muu töösuhte.

Artikkel 2 punktis d on sätestatud tavapärase töötaja mõiste. Tavapärase töötaja on isik, kellel on tavapärase töösuhte.

TLS § 1 lõikest 1 tulenevalt on töötajaks füüsiline isik, kes teeb teisele isikule (tööandjale) töölepingu alusel tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile. Eesti õiguses ei eristata tavapärast töötajat teistest töötajatest.

II peatükk sisaldab artiklit 3, kus sätestatakse võrdse kohtlemise põhimõte.

Artiklis 3 on sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et töötingimuste, sealhulgas töötasu, osas ei kohelda praktikante vähem soodsalt kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärase töösuhte, välja arvatud juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused, nagu erinevad ülesanded, väiksemad kohustused ja töö intensiivsus või õppe- ja koolituskomponendi osakaal. Seejuures kui samas asutuses ei ole võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärase töösuhte, tehakse võrdlus kehtiva kollektiivlepingu alusel või kollektiivlepingu puudumise korral kooskõlas siseriikliku õiguse või tavaga.

Eelnõu võrdsustab praktikandi ja töötaja töötingimused (sh tasu), tuues esile, et töötajat ja praktikanti tuleb kohelda võrdselt. Eelnõu järgi on praktikandi erinev kohtlemine lubatud juhul, kui seda õigustavad objektiivsed asjaolud.

Eesti õiguse järgi on töötaja kaitse tagatud töölepingu seaduses. Praktikandile töölepingu seadus ei kohaldu ning samaväärset kaitset töötajaga ei ole. Näiteks ei pea praktikandile maksma tasu. Töötajale tuleb maksta aga vähemalt töötasu alammäära.

III peatükis käsitletakse praktikana esitatud tavapäraseid töösuhteid.

Artiklis 4 sisalduvad meetmed praktikana esitatud tavapäraste töösuhete vastu võitlemiseks. Artikli kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama tõhusad kontrollid ja inspekteerimised, mida pädevad asutused teevad selleks, et välja selgitada juhtumid, kus praktikana esitatud tavapärased töösuhted vähendavad töötajate kaitsetaset nii, et nende töötingimused on halvemad ja neile makstav tasu madalam kui need, millele asjaomasel töötajal oleks liidu või siseriiklike õigusaktide, kollektiivlepingute või tavade kohaselt õigus.

Eestis teostab töösuhete õiguspärasuse üle järelevalvet Tööinspeksioon. Tööinspeksiooni põhimääruse § 9 punkti 6¹ alusel hindab Tööinspeksioon vajadusel järelevalve läbiviimisel, tööõnnetuse või kutsehaigestumise uurimise käigus tööd tegeva isiku ja töötamist võimaldava isiku vahelise õigussuhte tunnuseid ning tuvastab, kas tegemist on töölepingulise suhtega või mitte. Tööinspeksioon ei teosta järelevalvet nende praktikantide töötingimuste üle, kes ei läbi praktikat töölepingu alusel.

Artikkel 5 sätestatakse hindamiskriteeriumid, mille alusel hinnata praktikana esitatud tavapäraseid töösuhteid.

Artikkel 5 lõike 1 kohaselt selleks, et teha kindlaks, kas väidetav praktika kujutab endast tavapärast töösuhet, annavad pädevad asutused üldise hinnangu kõikidele asjakohastele faktilistele asjaoludele. Hindamisel võetakse muu hulgas arvesse järgmisi soovituslikke elemente:

- artikkel 5 lõige 1 punkti a kohaselt tuleb arvesse võtta seda, kas väidetaval praktikal puudub oluline õppe- või koolituskomponent;
- artikkel 5 lõige 1 punkti b kohaselt tuleb arvesse võtta seda, kas väidetav praktika või korduv ja/või järjestikune praktika ühe ja sama tööandja juures kestab liiga kaua;
- artikkel 5 lõige 1 punkti c kohaselt tuleb arvesse võtta seda, et väidetavate praktikantide ülesanded ja kohustused ning nende töö intensiivsus on sama, mis asjaomase tööandja juures võrreldaval ametikohal tavapärasel töösuhtes olevate töötajate puhul;
- artikkel 5 lõige 1 punkti d kohaselt tuleb arvesse võtta seda, kas praktikakohale kandideerijalt nõutakse varasemat töökogemust teatavas konkreetses või sellega samaväärses tegevusvaldkonnas, esitamata asjakohast põhjendust;
- artikkel 5 lõige 1 punkti e kohaselt tuleb arvesse võtta seda, kas esineb väidetavate praktikakohtade suur osakaal võrreldes nende töötajate arvuga, kellel on sama tööandjaga tavapärane töösuhe;
- artikkel 5 lõige 1 punkti f kohaselt tuleb arvesse võtta seda, kas tööandja juures tegutseb suur hulk väidetavaid praktikante, kes olid enne väidetava praktika alustamist läbinud vähemalt kaks praktikaega sama tööandja juures või kellel olid asjaomases või sellega samaväärses tegevusvaldkonnas tavapärased töösuhted.

Eesti õiguses on töölepingu mõiste reguleeritud TLS § 1 lõikes 1, mille kohaselt töölepingu alusel teeb füüsiline isik (töötaja) teisele isikule (tööandja) tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile. Tööandja maksab töötajale töö eest tasu. TLS § 1 lõike 2 alusel eeldatakse, et tegemist on töölepinguga, kui isik teeb teisele isikule tööd, mille tegemist võib vastavalt asjaoludele oodata üksnes tasu eest.

Töölepingule iseloomulikud tunnused on järgmised:

- töö kui järjepideva protsessi tegemine (töötaja ja tööandja seovad end töölepinguga ning tekib ootus töötaja/töö olemasoluks pikemaks ajaks);
- tööd tegeva isiku allutatus tööd andva isiku juhtimisele ja kontrollile, st töötaja kohustus järgida tööülesannete täitmisel tööandjalt saadud korraldusi ning tööandja õigus kontrollida töötaja kohustuste täitmist (tööandja määrab ära töö tegemise koha, aja ja viisi);
- töö eest perioodilise tasu maksmine (TLS § 33 lõikest 1 tulenev kohustus maksta töötasu vähemalt korra kuus).

Seega ei ole Eesti õiguses töösuhte määratlemisel kasutatud samu kriteeriumeid nagu direktiivis.

Artikkel 5 lõike 2 kohaselt selleks, et pädevad asutused saaksid teostada sama artikli lõikes 1 osutatud hindamise, peab tööandja esitama neile nõudmise korral järgmise teabe:

- artikkel 5 lõige 2 punkti a kohaselt tuleb esitada praktikakohtade ja tavapäraste töösuhete arv;
- artikkel 5 lõige 2 punkti b kohaselt tuleb esitada praktika kestus;
- artikkel 5 lõige 2 punkti c kohaselt tuleb esitada väidetavate praktikantide ning võrreldaval ametikohal tavapärasel töösuhtes olevate töötajate töötingimused, sealhulgas töötasu, ülesanded ja kohustused;
- artikkel 5 lõige 2 punkti d kohaselt tuleb esitada praktika õppe- ja koolituskomponentide kirjeldus;
- artikkel 5 lõige 2 punkti e kohaselt tuleb esitada praktikakoha kuulutused.

Eesti kehtivas õiguses ei ole tööandjatele sätestatud direktiivi regulatsiooniga sarnast teabe esitamise kohustust.

Artikkel 5 lõikes 3 sätestatakse, et sama sätte lõikes 1 osutatud hindamise hõlbustamiseks peavad liikmesriigid tegema järgmist:

- artikkel 5 lõige 3 punkti a kohaselt peavad liikmesriigid määrama kindlaks ajalise piirangu, mille ületamine võib osutada sellele, et tegemist on ülemäära pika ja korduva praktikaga, sealhulgas mitme järjestikuse praktikaga sama tööandja juures;
- artikkel 5 lõige 3 punkti b kohaselt peavad liikmesriigid nõudma, et tööandjad lisaksid praktikakoha kuulutustele ja reklaamidele teabe eeldatavate ülesannete ja töötingimuste, sealhulgas töötasu, sotsiaalkaitse ning õppe- ja koolituselementide kohta.

Küll aga jätab artikkel 5 lõige 3 liikmesriikidele võimaluse näha ette erandeid punktis a sätestatud tähtajast juhtudel, kui pikem kestus on objektiivselt põhjendatud.

Eesti õiguses ei ole reguleeritud praktikate ajalist piirangut ning puuduvad reeglid praktikakoha kuulutuste sisu osas.

IV peatükis käsitletakse täite- ja toetusmeetmeid.

Artiklis 6 on sätestatud asjakohase liidu õiguse rakendamine ja jõustamine. Artikli kohaselt võtavad liikmesriigid tõhusaid meetmeid, et rakendada praktikantide puhul täielikult kõik töötajate suhtes kohaldatavad asjakohased liidu õigusaktid ja tagada nende täitmine. Eelkõige teevad liikmesriigid järgmist:

- artikkel 6 punkti a kohaselt tagavad, et teave praktikantide õiguste kohta tehakse üldsusele kättesaadavaks selgel, arusaadaval ja kergesti leitaval viisil;
- artikkel 6 punkt b kohaselt töötavad praktikat pakkuvate tööandjate jaoks välja suunised praktika õigusraamistiku, sealhulgas asjakohase tööõiguse ja sotsiaalkaitse kohta;
- artikkel 6 punkt c kohaselt näevad ette tõhusad kontrollid ja inspekteerimised, mida pädevad asutused teevad selleks, et tagada asjakohase tööõiguse jõustamine praktikantide suhtes;
- artikkel 6 punkti d kohaselt tagavad, et pädevatele asutustele antakse tulemuslikuks kontrolliks ja inspekteerimiseks vajalikud inimressursid ning tehnilised ja rahalised vahendid ning et neil oleks pädevus kehtestada tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi;
- artikkel 6 punkti e kohaselt arendavad välja pädevate asutuste suutlikkuse eelkõige koolituse ja juhendamise kaudu, et ennetavalt tegeleda nõuetele mittevastavate tööandjatega ja nad vastutusele võtta;
- artikkel 6 punkti f kohaselt tagavad koostöös pädevate asutustega kanalid, mille kaudu praktikandid saavad teatada kuritarvitustest ja halbadest töötingimustest, ning annavad teavet nende kanalite kohta.

Artiklis 7 sätestatakse õigus õiguskaitsele. Artiklis nähakse ette, et liikmesriigid tagavad, et praktikantide puhul, sealhulgas nende puhul, kelle töösuhe on lõppenud, on võimalik vaidlusi tõhusalt ja erapooletult lahendada ning et neil on õigus õiguskaitsele, sealhulgas piisavale hüvitisele, kui nende käesolevast direktiivist või muudest töötajate suhtes kohaldatavatest liidu õigusaktidest tulenevaid õigusi on rikutud.

Õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse on reguleeritud põhiseaduse §-s 15. Samuti tuleneb tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) § 3 lõikest 1, et kohus menetleb tsiviilasja, kui isik pöördub seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Seega on Eesti õiguses võimalik isikutel, sh praktikantidel, pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, sh ka siis, kui lepinguline suhe on juba lõppenud.

Artiklis 8 käsitletakse menetlusi praktikantide nimel või toetuseks. Artiklis sätestab, et liikmesriigid tagavad, et töötajate esindajad võivad osaleda mis tahes asjakohases kohtu- või haldusmenetluses, et jõustada käesolevast direktiivist või töötajate suhtes kohaldatavatest muudest liidu õigusaktidest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Töötajate esindaja võib praktikandi või praktikantide nõusolekul tegutseda tema/nende nimel või tema/nende toetuseks, juhul kui rikutakse käesolevast direktiivist või töötajate suhtes kohaldatavatest muudest liidu õigusaktidest tulenevaid õigusi või kohustusi.

Eesti õiguses on töötajate esindajat puudutav reguleeritud töötajate usaldusisiku seaduses (edaspidi TUIS). TUIS § 2 lõike 1 kohaselt on usaldusisik tööandja töötaja, kelle on valinud tööandja töötajate üldkoosolek oma esindajaks seadusest tulenevate ülesannete täitmisel

suhetes tööandjaga. Sama sätte lõikes 2 täpsustatakse, et usaldusisikut käsitletakse töötajate esindajana töölepingu seaduse tähenduses. TUIS § 10 punkti 4 kohaselt on muuhulgas usaldusisiku kohustuseks esindada töötajat tema taotlusel töövaidluses tööandjaga enne töövaidlusi lahendavasse organisse pöördumist. Töötajaid võib esindada ka ametiühingu usaldusisik, kellel on töötajate usaldusisikuga sarnased õigused. Ametiühingu usaldusisikuga seonduvat reguleerib ametiühingute seadus. Seejuures puudub Eesti õiguses regulatsioon selle kohta, et töötajate esindajal oleks õigus esindada ka praktikante.

Lisaks on sätestatud TsMS-is reeglid kellegi nimel ja kellegi toetuseks tegutsemise kohta. Kellegi nimel tegutsemine on reguleeritud TsMS §-s 128. TsMS § 128 lg 1 punkti 2 kohaselt võib lepinguline esindaja kohtus olla muu isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2² tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Seega menetlusõiguse kohaselt võib see olla ka töötajate esindaja, kuid haridusnõue peab olema täidetud.

TsMS §-s 228 on reguleeritud nõustaja instituut. TsMS § 228 lõike 1 kohaselt võib menetlusosaline menetluses nõustajana kasutada tsiviilkohtumenetlusteovõimelist isikut. Lõike 2 kohaselt võib nõustaja esineda kohtuistungil koos menetlusosalisega ja anda selgitusi. Nõustaja ei saa teha menetlustoiminguid ega esitada taotlusi. Lõike 3 kohaselt loetakse nõustaja poolt kohtuistungil esitatu menetlusosalise poolt esitatuks, kui menetlusosaline seda kohe tagasi ei võta või ei paranda. Seega, nõustajale ei ole sätestatud haridusnõuet; ta ei saa iseseivalt enda nimel (nagu esindaja) esitada kohtule menetlusdokumente ja võib kohtuistungil rääkida, kui menetlusosaline sellele vastu ei vaidle.

Artiklis 9 sätestatakse kaitse halva kohtlemise ja negatiivsete tagajärgede eest.

Artikkel 9 punktist 1 tuleneb, et liikmesriigid kehtestavad vajalikud meetmed, et kaitsta praktikante ja nende esindajaid tööandjapoolse halva kohtlemise eest või selliste negatiivsete tagajärgede eest, mis tulenevad tööandjale esitatud kaebusest või menetlusest, mille eesmärk on tagada käesoleva direktiiviga või töötajate suhtes kohaldatavate muude liidu õigusaktidega ette nähtud õiguste järgimine.

Töötaja kaitse tööandja ebasoodsa kohtlemise (sh ebasoodsate tagajärgede) eest on sätestatud TLS §-s 2¹. Nimetatud sätte kohaselt ei tohi tööandja kohelda töötajat ebasoodsalt seetõttu, et töötaja toetub enda õigustele, juhul juhul juhul nende rikkumisele või toetab teist töötajat tema õiguste kaitsel. Töötajat ei tohi ebasoodsalt kohelda juhul, kui ta kasutab TLS-s sätestatud õigusi kui ka juhul, kui töötaja kasutab muus töösuhteid reguleerivas õigusaktis sätestatud õigusi (nt kollektiivlepingu seadus, töötajate usaldusisiku seadus, ametiühingute seadus). Seega on artikli 9 punktis 1 ette nähtud kaitse kehtivas õiguses tagatud töötajatele, kuid mitte praktikantidele, kellel ei ole töösuhe.

Artikkel 9 punkti 2 kohaselt võtavad liikmesriigid eelkõige meetmed, mis on vajalikud selleks, et keelata praktikandi töölt vabastamine või sellega samaväärsed meetmed ja töölt vabastamise või sellega samaväärsete meetmete ettevalmistamine põhjusel, et praktikant on kasutanud käesoleva direktiiviga või töötajate suhtes kohaldatavate muude liidu õigusaktidega ette nähtud õigusi.

TLS näeb ette piiratud võimaluste kogumi, mil tööandja saab töösuhte lõpetada (TLS §-d 86 ja § 87). Tööandja saab töölepingu lõpetada ainult erakorraliselt ning TLS-s ettenähtud mõjuval põhjusel, järgides TLS-s ettenähtud etteteatamistähtaegu. Katseajal võib tööandja töölepingu üles öelda korraliselt, kuid töölepingut ei või üles öelda põhjusel, mis on vastuolus katseaja eesmärgiga. Seejuures praktikalepingu ülesütlemist eraldiseisvalt reguleeritud ei ole ning sel juhul tuleb lähtuda VÕS-i üldosas sätestatud ülesütlemise regulatsioonist. Seega ei ole Eesti õiguses praktikandile töötajaga sarnast kaitset lepingu ülesütlemise korral tagatud.

Artikkel 9 punktis 3 sätestatakse, et kui praktikandid arvavad, et nad vabastati töölt või nende suhtes kohaldati samaväärse mõjuga meetmeid põhjusel, et nad on kasutanud käesoleva direktiiviga või töötajate suhtes kohaldatavate muude liidu õigusaktidega ette nähtud õigusi, võivad nad nõuda tööandjalt nõuetekohast põhjendust töölt vabastamise või sellega samaväärsete meetmete kohaldamise kohta. Tööandja peab esitama selle põhjenduse kirjalikult.

Tööandja peab töölepingu ülesütlemist ja ametiasutus teenistusest vabastamist kirjalikult põhjendama vastavalt TLS-s sätestatule, olenevalt isikuga töösuhte lõpetamise õiguslikust alusest. TLS § 95 lõike 1 kohaselt võib töölepingu üles öelda kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ülesütlemisavaldusega. Vorminõuet rikkudes tehtud või tingimuslik ülesütlemisavaldus on tühine. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt peab tööandja ülesütlemist põhjendama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Praktikalepingu ülesütlemisele samaväärset regulatsiooni Eestis kehtestatud ei ole.

Artikkel 9 punktis 4 nähakse ette, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed selle tagamiseks, et kui lõikes 3 osutatud praktikandid esitavad kohtule või muule pädevale asutusele või organile tõendid, mis annavad alust eeldada, et toimus selline töölt vabastamine või et kasutati sellega samaväärseid meetmeid, on tööandja ülesanne tõendada, et töölt vabastamise põhjus oli lõikes 2 osutatust erinev.

Kehtivas õiguses sätestab TLS § 92 töölepingu ülesütlemise piirangud. See tähendab, et tööandja saab töösuhte üles öelda mõjuval põhjusel TLS-s sätestatud alustel ning ülesütlemist ei tohi tingida TLS §-s 92 loetletud põhjused. Tööandja ei või töölepingut üles öelda nt põhjusel, et töötaja on rase või kasutab emapuhkust, täidab olulisi perekondlikke kohustusi, ei tule lühiajaliselt toime tööülesannete täitmisega tervises seisundi tõttu, taotles paindlikke töötingimusi jms. Kui ta seda teeb, siis on tal ka kohustus tõendada, et eeltoodu ei olnud ülesütlemise põhjuseks. Eesti õiguses praktikantidele samaväärset kaitset tagatud ei ole.

Artikkel 9 punktis 5 sätestatakse, et liikmesriikidelt ei nõuta sama artikli lõike 4 kohaldamist menetluste suhtes, mille korral juhtumi asjaolude uurimine on kohtu või muu pädeva asutuse või organi ülesanne.

Artikkel 9 punkti 6 kohaselt ei kohaldata artikkel 5 lõiget 4 kriminaalmenetluse suhtes, kui liikmesriigid ei ole ette näinud teisiti.

Artiklis 10 sätestatakse, et liikmesriigid peavad kehtestama karistusnormid, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastu võetud liikmesriigi sätete või käesoleva direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate õiguste puhul juba kehtivate asjakohaste sätete rikkumise korral. Kehtestatud karistused peavad olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

V peatükis sisalduvad direktiivi lõppsätted.

Artiklis 11 nähakse ette kaitse taseme säilitamine ja soodsamad sätted.

Artikkel 11 punkti 1 kohaselt ei tõlgendata ühtki käesoleva direktiivi sätet nii, et see vähendaks töötajate kaitset, mis on tagatud muude liidu või siseriiklike õigusaktide, kollektiivlepingute või tavadega.

Artikkel 11 punktis 2 sätestatakse, et käesolev direktiiv ei ole piisav alus, et alandada liikmesriikides töötajatele, sealhulgas praktikantidele juba ette nähtud üldist kaitsetaset.

Artikkel 11 punkti 3 kohaselt ei piira direktiiv liikmesriigi õigust kohaldada või kehtestada õigus- või haldusnorme, mis on töötajate jaoks soodsamad, või soodustada või lubada töötajate jaoks soodsamate kollektiivlepingute kohaldamist.

Artikkel 12 sisaldab direktiivi ülevõtmist ja rakendamist puudutavaid sätteid.

Artikkel 12 punkti 1 kohaselt võtavad liikmesriigid käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud meetmed hiljemalt kaks aastat pärast direktiivi jõustumist. Liikmesriigid teatavad nendest viivitamata komisjonile.

Artikkel 12 punktis 2 sätestatakse, et kui liikmesriigid võtavad lõikes 1 osutatud meetmed vastu, lisavad nad nende ametlikul avaldamisel nendesse või nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.

Artikkel 12 punktis 3 sätestatakse, et liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastu võetud normide teksti.

Artikkel 12 punkti 4 kohaselt võtavad liikmesriigid kooskõlas oma siseriikliku õiguse ja tavaga asjakohaseid meetmeid, et tagada sotsiaalpartnerite tõhus kaasatus ning edendada ja parandada sotsiaaldialoogi käesoleva direktiivi rakendamiseks.

Artikkel 12 punktist 5 tuleneb, et liikmesriigid võivad teha sotsiaalpartneritele ülesandeks rakendada käesolevat direktiivi, kui sotsiaalpartnerid seda ühiselt taotleavad ja kui liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed selle tagamiseks, et käesoleva direktiiviga eesmärgiks seatud tulemuste saavutamine suudetakse tagada igal ajal.

Artikkel 13 sisaldab aruandluse ja läbivaatamise sätteid.

Artikkel 13 punktis 1 sätestatakse, et hiljemalt viis aastat pärast käesoleva direktiivi ülevõtmise kuupäeva edastavad liikmesriigid komisjonile käesoleva direktiivi rakendamise kohta kogu teabe, mida on vaja, et komisjon saaks koostada aruande. See teave sisaldab praktikat käsitlevaid andmeid, mis võimaldavad käesoleva direktiivi rakendamist nõuetekohaselt jälgida ja hinnata.

Artikkel 13 punkti 2 kohaselt esitab komisjon sama artikli lõikes 1 osutatud aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Vajaduse korral lisatakse aruandele õigusakti ettepanek.

Artiklis 14 sätestatakse, et käesolev direktiiv jõustub 20. päeval pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas.

Artikkel 15 sisaldab viidet sellele, et käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

2.2. Soovituse eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Antud peatükis on võrdlev analüüs nende sätete kohta, kus Eestis on sarnased meetmed juba kasutusel või Eesti õiguses on sarnased õigused või kohustused ette nähtud töölepingulise suhte puhul.

I osa käteb endas soovitus eesmärgi ja kohaldamisala.

Punktist 1 tuleneb, et soovitus eesmärk on parandada praktika kvaliteeti, eelkõige seoses õppe- ja koolitussisu ning töötingimustega, et hõlbustada tööleminekut nendel, kes on äsja hariduse omandanud, töötuks jäänud või tööturult eemal olnud.

Eestis kehtivate praktika liikide kohta on antud pikem ülevaade direktiivi eelnõu sisu art 2 punkti a juures.

Punktis 2 sätestatakse, et käesolev soovitus peaks hõlmama kõiki praktikante, olenemata nende tööalasest staatusest, sealhulgas töötajana käsitatavaid praktikante, ainult niivõrd, kui võrd liidu õigusega ei ole ette nähtud samaväärseid või soodsamaid sätteid.

Vaata direktiivi eelnõu selgitusi art 2 punkti b juures. Eestis õiguse kohaselt ei sõlmita praktikandiga töölepingut.

Kuna soovitus eelnõu põhjenduspunktides toodud selgituste kohaselt kohaldub soovitus ka formaalhariduse valdkonna praktikatele, siis Eesti õiguses ei kasutata formaalhariduse praktikate puhul terminit “praktikant”, vaid õpilane ja üliõpilane, kes teeb õpingute raames praktikat.

II osas sätestatakse kvaliteedipõhimõtted.

Kirjalik leping

Punkti 3 kohaselt soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktika aluseks oleks kirjalik leping, mis sõlmitakse praktika alguses praktikandi ja praktikapakkuja vahel.

TLS § 4 lõike 2 kohaselt sõlmitakse tööleping kirjalikult. Eesti õiguses ei ole sätestatud vorminõuet praktikalepingutele.

Punkti 4 kohaselt soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikalepingutes oleks kindlaks määratud direktiivi (EL) 2019/1152 artiklis 4 loetletud teabelemendid, õppe- ja koolituskomponent ning selle eesmärgid, töötingimused, täidetavad ülesanded, mentorluse, juhendamise ja hindamise kord, sotsiaalkaitsega seotud üksikasjad, sealhulgas haigus- ja ravikindlustus ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral pakutav kaitse, lepinguosaliste

õigused ja kohustused kooskõlas kohaldatava liidu ja siseriikliku õigusega, kollektiivlepingutest ja tavadest ning, kui see on asjakohane, nõuded, mida praktikapakkuja kohaldab konfidentsiaalsuse ja intellektuaalomandi õiguste omamise suhtes.

TLS § 5 kohaselt peavad töölepingu kirjalikus dokumendis peavad sisalduma direktiivi 2019/1152 artiklis 4 loetletud andmed. Seadus ei näe ette kohustuslikku teavet, mida praktikaleping peab sisaldama.

Õppe- ja töötingimused

Punktis 5 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikantidega konsulteeritakse praktikaga seotud konkreetsete õppe- ja koolituseesmärkide seadmisel, et aidata praktikantidel omandada praktilisi kogemusi ja asjakohaseid oskusi. Praktikandile tuleks anda ülesanded, mille abil on võimalik neid eesmärke saavutada.

Punkti 6 kohaselt soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikantidele makstakse õiglast tasu, võttes arvesse selliseid elemente nagu praktikandi ülesanded ja kohustused, praktikandi töö intensiivsus ning õppe- ja koolituskomponendi osakaal.

Eesti õiguses on töölepingu alusel tasu maksmine reguleeritud TLS §-is 29. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt kui isik teeb tööd, mille tegemist võib asjaolusid arvestades eeldada tasu eest, eeldatakse, et töötasus on kokku lepitud. Lõike 6 kohaselt ei või töötajale maksta Vabariigi Valitsuse kehtestatud alammäärast madalamat töötasu. Praktikantidele töötasu maksmise kohustust Eesti õigus ei reguleeri.

Punktis 7 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et järgitakse praktikantide õigusi ja tagatakse nende töötingimused vastavalt kohaldatavatele liidu ja siseriiklikele õigusaktidele, sh tervise- ja ohutusalsed õigusaktid, maksimaalse nädalase töötaja suhtes kohaldatavad piirangud, igapäevased ja -nädalased minimaalsed puhkeajad ning, kui see on asjakohane, minimaalse puhkuse nõuded.

Eesti õiguses kohaldatakse töösuhte puhul kõiki töölepingule kohaldatavaid nõudeid (nt TLS ja TTOS), sh tuleb järgida töö- ja puhkeaja piiranguid ning tagada töötervishoiu ja tööohutuse tingimused. TTOS kohaldub juba täna praktikantidele, muus osas puudub üldine regulatsioon praktikantide töötingimuste kohta. Samuti ei tagata praktikantidele iga-aastast põhipuhkust.

Punktis 8 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikapakkujad määravad juhendaja, kes juhendab praktikanti talle määratud ülesannete täitmisel, jälgib praktikandi tegevust ning kontrollib ja hindab tema edusamme.

TTOS § 13 lõike 1 punkti 13 kohaselt on tööandjal kohustus korraldada töötaja töötervishoiu- ja tööohutusalane juhendamine. Juhendaja määramine on ette Eesti õiguses ette nähtud näiteks Töötukassa poolt pakutava tööturupraktika, koolipõhise õppevormi praktika ning töökohapõhise õppekava praktika korral.

Punktis 9 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikapakkujad määraksid praktikandile mentori, kes oleks praktikandi nõuandja toetades ja juhendades teda kõiges, milles võimalik, arvestades praktikat pakkuva ettevõtte sisemisi vajadusi ja suurust.

Mentori määramise kohustust Eesti õiguses praktikate puhul reguleeritud ei ole.

Punktis 10 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikapakkujad loovad kaug- ja hübriidpraktika korral asjakohase, ohutu ja tervisliku töökeskkonna, mis hõlmab ka seadmeid ja töökorraldust.

Eesti õiguses on kaugtööga seonduvat reguleeritud TTOS §-is 13⁵. Kaugtöö puhul on tööandja eelkõige kohustatud viima läbi riskianalüüsi, juhendama töötajat, tagama sobivad töövahendid, korraldama tervisekontrolli, uurima tööõnnetusi ja kutsehaiguseid ning maksma haigushüvitist. Muid töötervishoiu- ja tööohutusalasid kohustusi täidab tööandja niivõrd, kuivõrd see on kaugtöö eripärasid arvestades võimalik. Kaugtöö töökoht sisustatakse töötaja ja tööandja kokkuleppel.

Punktis 11 soovitatakse liikmesriikidel näha ette, et praktika mõistlik kestus ei ole pikem kui kuus kuud, välja arvatud juhul, kui pikem kestus on põhjendatud, võttes arvesse siseriiklikke tavasid. Korduva, sealhulgas järjestikuse praktika korral sama tööandja juures tuleb tagada, et praktika kogukestus ei ületa kuut kuud, välja arvatud juhul, kui pikem kestus on objektiivselt põhjendatud.

Punktis 12 soovitatakse liikmesriikidel täpsustada asjaolud ja tingimused, mille korral võib praktikat pikendada või uuendada pärast esialgse praktika lõppemist.

Eesti õiguses on töölepingu pikkus piiratud vaid tähtajalise töölepingu puhul, mille võib sõlmida kuni viieks aastaks (TLS § 9 lg 1). Samuti on piiratud tähtajaliste töölepingute järjestikku sõlmimine ja pikendamine (TLS § 10). Nt saab samalaadse töö tegemiseks tähtajalist töölepingut pikendada üks kord viie aasta jooksul või uuesti sõlmida kaks korda. Praktika kestust ja praktikalepingu pikendamise või korduvalt sõlmimise piiranguid Eesti õigus ette ei näe (soovituse punktid 11 ja 12).

Punktis 13 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et tööandjad ei nõua praktikakohale kandideerijalt varasemat töökogemust asjaomases tegevusvaldkonnas, välja arvatud juhul, kui selline nõue on objektiivselt põhjendatud.

Punktis 14 soovitatakse liikmesriikidel kasutusele võtta tava, mille kohaselt praktikalepingus sätestatakse, et nii praktikant kui ka praktikapakkuja võib lõpetada praktika kirjaliku teatega, mis esitatakse piisavalt aegsasti, võttes arvesse praktika kestust ja asjakohast siseriiklikku tava.

TLS reguleerib põhjalikult nii töölepingu korralist kui erakorralist ülesütlemist ning ka töölepingu ülesütlemist katseajal. Töölepingu ülesütlemiseks on ette nähtud kirjalikus vormis avalduse esitamise nõue ning konkreetsed etteteatamistähtajad. Praktikalepingute lõpetamise kohta Eesti õiguses sellist regulatsiooni ei ole.

Punktis 15 soovitatakse, et liikmesriikidel koostöös pädevate asutustega tagada kanalid, mille kaudu praktikandid saavad teatada kuritarvitustest ja halbadest töötingimustest, ning andma teavet nende kanalite kohta.

Tööinspeksioonil on telefon ja meiliaadress, mille kaudu on võimalik edastada vihjeid töökeskkonna ja töösuhetega seotud õigusrikkumiste kohta. Info nende suhtluskanalite kohta on olemas Tööinspeksiooni kodulehel.

Sotsiaalkaitse

Punktis 16 soovitatakse liikmesriikidel tagada praktikantidele juurdepääs piisavale sotsiaalkaitsele, sealhulgas vajalikule sotsiaalkaitsele kooskõlas siseriiklike õigusaktidega, võttes vajaduse korral arvesse nõukogu 8. novembri 2019. aasta soovitusi.

Töölepingu alusel töötavale isikule on tagatud ravikindlustus ja töötuskindlustus ning inimene teenib pensionistaaži. Praktikandile võib olla sotsiaalkindlustus tagatud, kui ta on praktilal võlaõigusliku lepingu alusel. Kui praktikant on praktika läbimise ajal töötuna arvel, on talle tagatud ravikindlustus. Õpilasest ja üliõpilasest praktikandile on ravikindlustus tagatud õpilaseks/üliõpilaseks olemise kaudu.

Praktika nõuetekohane tunnustamine

Punktis 17 soovitatakse liikmesriikidel edendada praktika kestel saadud teadmiste, oskuste ja pädevuste tunnustamist ja valideerimist ning innustada praktikapakkujaid neid hindamise alusel tõendama asjakohase tunnistusega, mis vajaduse ja võimaluse korral tuleks esitada digitaalsel kujul.

Läbipaistvusnõuded

Punktis 18 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikapakkujad lisaksid oma praktikakohtade kuulutustele ja reklaamidele teabe praktikatingimuste kohta, eelkõige seoses tasu, töötingimuste, sotsiaalkaitse, sealhulgas tervise- ja õnnetusjuhtumikindlustuse, eeldatavate ülesannete ning õppe- ja koolituskomponendiga.

Punktis 19 soovitatakse liikmesriikidel soodustada seda, et praktikapakkujad annaksid teavet töölevõtmispoliitika, sealhulgas viimastel aastatel tööle võetud praktikantide osakaalu kohta.

Punktis 20 soovitatakse liikmesriikidel soodustada seda, et tööturuteenuste pakkujad ning teised karjäärinõustamise osutajad kohaldaksid praktikavõimaluste kohta teabe andmisel punktis 18 nimetatud läbipaistvusnõudeid.

Kaasav praktika

Punktis 21 soovitatakse liikmesriikidel teha rohkem tööd võimalike praktikantide leidmiseks haavatavate rühmade esindajate hulgast, rõhutades muu hulgas seda, et kvaliteetne praktika suurendab tööalast konkurentsivõimet.

Punktis 22 soovitatakse liikmesriikidel tagada praktikantide võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimine, sealhulgas valikukriteeriumide ja värbamispoliitika puhul, ning hõlbustada kõigi võimalike kandidaatide, eelkõige haavatavas olukorras olevate rühmade juurdepääsu praktikavõimalustele.

Punktis 23 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikapakkujad kasutaksid oma praktikakohtade kuulutustes ja reklaamides sooneutraalset ja kaasavat keelt.

Punktis 24 soovitatakse liikmesriikidel tagada, et praktikaprogrammid, sealhulgas töökohad, koolitused, digi- ja töövahendid ning bürootehnika, on vajaduse korral kohandatud praktikandi konkreetsetele vajadustele, eelkõige puuetega praktikantidele, ning näha muu hulgas ette asjakohased mõistlikud abinõud kooskõlas nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ artikliga 5.

Eesti õiguses tulenevad võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise nõuded, mis kehtivad kõigile, võrdse kohtlemise seadusest ja soolise võrdõiguslikkuse seadusest. TLS § 3 kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele.

Piiriülene praktika

Punktis 25 soovitatakse liikmesriikidel muu hulgas lihtsustada praktikantide piiriülest liikuvust liidus, täpsustades praktikaga seotud siseriiklikku õigusraamistikku ja kehtestades selged eeskirjad teistest liikmesriikidest pärit praktikantide vastuvõtmise ja praktikantide teise liikmesriiki saatmise kohta ning vähendades haldustoiminguid.

Punktis 26 soovitatakse liikmesriikidel kasutada EURESe võrgustikku, et toetada praktikantide piiriülest liikuvust ja vahetada EURESe portaali kaudu teavet tasustatud praktika kohta kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/589 vastavate sätetega.

Punktis 27 soovitatakse liikmesriikidel täiendada praktilisi juhendmaterjale ja teavet piiriülese praktika kohta, mida edastatakse (potentsiaalsetele) praktikantidele EURESe kaudu, mis muu hulgas oleks eri liiki puuetega inimestele kättesaadavates vormingutes.

Punktis 28 soovitatakse liikmesriikidel toetada praktikapakkujaid ning haridus- ja koolitusasutusi piiriülese praktika hõlbustamisel, kasutades parimal võimalikul viisil ära Euroopa algatusi, eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2021/817 loodud programmi „Erasmus+“.

Punktis 29 soovitatakse liikmesriikidel soodustada käesoleva soovitusel põhimõtete kohaldamist, kui see on asjakohane, Euroopa Liidus asuvate lähetavate organisatsioonide ja väljaspool liitu asuvate vastuvõtivate organisatsioonide vahel sõlmitud praktikaarandelepingutes.

Praktikantide täiendav toetamine

Punktis 30 soovitatakse liikmesriikidel julgustada praktikapakkujaid ja vahendusorganisatsioone, nagu tööturuasutused ning haridus- ja koolitusasutused, pakkuma praktika ajal karjäärinõustamist, näiteks karjäärinõustamist ja võrgustike loomise võimalusi, et hõlbustada üleminekut tavapärasele töösuhtele pärast praktikat.

III osas sätestatakse raamtingimused.

Punktis 31 soovitatakse liikmesriikidel tagada sotsiaalpartnerite aktiivne kaasamine käesoleva soovitusel kohaldamisse.

Eestis kaasatakse sotsiaalpartnereid töösuhteid reguleerivate regulatsioonide väljatöötamisse.

Punktis 32 soovitatakse liikmesriikidel edendada tööturuasutuste, haridus- ja koolitusasutuste, koolitusteenuse osutajate ja muude asjaomaste sidusrühmade aktiivset kaasamist käesoleva soovitusel kohaldamisse.

Punktis 33 soovitatakse liikmesriikidel võimaldada töötajate esindajatel osaleda mis tahes asjakohases kohtu- või haldusmenetluses, et tagada kohaldatavast siseriiklikust õigusest tulenevate õiguste ja kohustuste täitmine. Töötajate esindaja võib praktikandi või praktikantide nõusolekul tegutseda tema/nende nimel või tema/nende toetuseks, juhul kui rikutakse kohaldatavast siseriiklikust õigusest tulenevaid õigusi või kohustusi.

Eesti õiguse kohaselt on kõigil, kelle õigusi on rikutud, õigus pöörduda kohtusse. Kohtusse pöördudes võib inimene kasutada volitatud esindajat, kelleks teatud juhtudel võib olla ka töötajate esindaja.

IV osas sätestatakse soovitusel rakendamine riigi tasandil.

Praktika tugevdatud kvaliteediraamistiku kohaldamine

Punktis 34 soovitatakse liikmesriikidel võtta asjakohaseid meetmeid käesoleva soovitusel võimalikult kiireks kohaldamiseks ja esitada 18 kuud jooksul pärast soovitusel vastuvõtmist rakenduskava, milles sätestatakse riigi tasandil võetavad asjakohased meetmed.

Punktis 35 soovitatakse liikmesriikidel näha praktikapakkujatele käesoleva soovitusel kohaldamiseks ette rahaline ja/või mitterahaline toetus, näiteks praktilised suunised praktikapakkujatele, eelkõige selleks, et jõuda haavatavate elanikkonnarühmade ning mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjateni.

Toetus praktikantide tööalase konkurentsivõime suurendamiseks

Punktis 36 soovitatakse liikmesriikidel luua praktikapakkujatele stiimuleid, et sõlmida praktikandi järgi pärast praktika edukat läbimist tavapärane töösuhe.

Punktis 37 soovitatakse liikmesriikidel kasutada asjakohaseid liidu fonde ja vahendeid, et suurendada selliste kvaliteetsete praktikakohtade arvu, kus järgitakse käesolevas soovitusel esitatud suuniseid.

V osas sätestatakse järelkontrolli.

Punktis 38 soovitatakse liikmesriikidel koguda koos komisjoniga praktikaga seotud andmeid, eelkõige selleks, et saada teavet kvaliteetsete praktikavõimalusi käsitleva poliitika kujundamiseks.

3. Ettepaneku vastavus õigusliku aluse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

3.1. Õiguslik alus

3.1.1. Direktiivi õiguslik alus

Direktiivi eelnõu õiguslikuks aluseks on Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi *ELTL*) artikkel 153 lõike 2 punkt b koostoimes artikkel 153 lõike 1 punktiga b, mis võimaldavad Euroopa Liidul võtta vastu direktiive, millega kehtestatakse töötajate miinimumnõuded.

Nimetatud artiklite kohaselt võivad Euroopa Parlament ja nõukogu töötajate valdkonnas võtta direktiivide abil vastu miinimumnõudeid, arvestades igas liikmesriigis kehtivaid tingimusi ja tehnilisi eeskirju. Sellistes direktiivides hoidutakse haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (VKE) loomist ja arengut. Kuna direktiivi eelnõu eesmärgiks on parandada praktikantide töötajate, tagada nende täitmine ning võidelda olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana, ning seejuures VKE-de loomist ja arengut nõuetega ei pidurdata, on direktiivi eelnõu ELTL-iga kooskõlas. Direktiiv eelnõu on ka kooskõlas ELTL artikkel 153 lõikes 5 sätestatud piiranguga, mille kohaselt ei kohaldata artiklit 153 tasustamise suhtes. Direktiivi eelnõu artiklis 3 sätestatakse küll üldine põhimõte, et praktikante ei tohi töötajate, sh töötasu osas, kohelda vähem soodsalt, kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapäraseis töösuhtes, kuid selles ei reguleerita praktikantidele maksta tuleva töötasu taset mõjutavaid meetmeid. Tegemist on vaid üldise nõudega, et praktika peab olema taustatud. Seega on direktiivi eelnõu ELTList tuleneva õigusliku alusega kooskõlas.

ELTL artikkel 153 lõike 1 punktist b tulenevalt on direktiivi eelnõuga lahendatav küsimus (praktikantide töötajad) Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuses.

3.1.2. Soovituse õiguslik alus

Soovituse eelnõu õiguslikuks aluseks on ELTL artikkel 292 koostoimes artiklite 153 lõike 1 punktiga b, 165 lõikega 4 ja 166 lõikega 4.

ELTL artikli 292 kohaselt võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu soovitusi neis valdkondades, millele kohaldatakse Euroopa Liidu õigus. ELTL Artikkel 153 lõike 1 punkti b kohaselt on üheks selliseks valdkonnaks, kus Euroopa Liit võib meetmeid võtta töötajate valdkond ning lõike 1 punkti c kohaselt ka töötajate sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse.

ELTL artikkel 165 lõike 1 kohaselt aitab Euroopa Liit kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. Nende eesmärkide saavutamiseks ei ole ELTL artikkel 165 lõike 4 kohaselt lubatud liikmesriikide õigusnormide ühtlustamine (näiteks direktiivi tasandil), kuid nõukogul on õigus võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu soovitusi.

Vastavalt ELTL artikkel 166 lõikele 1 rakendab Euroopa Liit kutseõppepoliitikat, mis toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust kutseõppe sisu ja korralduse eest. Näiteks püütakse artikkel 166 lõike 2 kohaselt liidu tegevusega parandada esialgset ja täiendkutseõpet, et hõlbustada kutsealale pääsu ja naasmist tööturule, ning stimuleerida koolituselast koostööd haridus- ja koolitusasutuste ning ettevõtjate vahel. Ka kutseõppepoliitika eesmärkide saavutamiseks ei ole ELTL artikkel 166 lõike 4 kohaselt lubatud liikmesriikide õigusnormide ühtlustamine, kuid nõukogu võib vastu võtta soovitusi. Eeltoodust tulenevalt on ka kõnealune soovitus eelnõu koostöös ELTList tuleneva õigusliku alusega.

3.2. Subsidiaarsus

Kuna direktiivi ja soovitusel eelnõusid tuleb käsitleda ühtse paketina, on direktiivi eelnõu koostöös subsidiaarsuspõhimõttega analüüsitud allpool koostöös soovitusel eelnõuga.

3.2.1. Kas hinnatava EL asja eesmärgid on võimalik piisavalt saavutada üksnes liikmesriikide tasandi tegevuse kaudu?

· Milliseid meetmeid on liikmesriigid juba võtnud, et saavutada EL asja eesmärgid liikmesriigi tasandil?

Üheks eelnõu koostamise ajendiks on olnud see, et komisjoni hinnangul ei ole liikmesriigid piisava põhjalikkusega rakendanud 2014. a soovitusel, mistõttu esinevad endiselt märkimisväärsed probleemid praktikate kasutuse, kvaliteedi, sellele juurdepääsu ning piiriüleste praktikate võimaldamisega. Üheks direktiivi ja soovitusel eelnõude eesmärgiks on muuta praktikad tasuliseks. Komisjoni koostatud mõjuanalüüsi kohaselt on enamikes liikmesriikides tasustamata praktika võimalik, samas näiteks seitsmes liikmesriigis tuleb vabaturu praktikantidele maksta miinimumtasu. Samuti soovitakse eelnõudega reguleerida praktikate ülemäärast kestust. 15 liikmesriigis on vabaturupraktikate maksimaalne pikkus kehtestatud. Lisaks soovitakse eelnõudega luua spetsiaalsed kontrollimehhanismid praktikate üle, mis neljas liikmesriigis kehtivad juba praegu kõiki liiki praktikate jaoks.

Seejuures on komisjon välja toonud, et üksnes seitsmes liikmesriigis on vabaturu praktika õiguslik regulatsioon suurel määral ühilduv praktika kvaliteediraamistiku (soovitusel) regulatsiooniga; seitsme liikmesriigi regulatsioon vastab sellele osaliselt, viie liikmesriigi oma üksnes teatud määral ja ühe liikmesriigi regulatsioon ei vasta sellele üldse. Seega ei ole liikmesriikide senised tegevused praktikate ja praktikantide kaitseks olnud piisavad tagamaks, et ka vabaturu praktikatele rakendataks riikides ühtset EL kvaliteediraamistikku.

· Kas EL asjaga seonduv valdkond puudutab piiriüleseid aspekte, mida ei ole võimalik piisavalt hõlmata liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega (nt õhusaaste)?

Soovitusel eelnõu puudutab piiriüleseid aspekte, kuna soovitusel eelnõu üheks eesmärgiks on hõlbustada piiriüleseid praktikaid. Komisjoni tehtud uuringud on näitavad piiriüleste praktikate kasvu – ajavahemikus 2013 kuni 2023 kasvas piiriüleste praktikate arv 9%-lt 21%-le. Samuti tuli komisjoni 2014. a soovitusel hindamise raames välja see, et praktikantide jaoks on olulised

ühtsed kvaliteedinõuded ja võimalikult läbipaistev teave praktikatele kohaldatavate reeglite kohta, kuna need hõlbustaksid praktikantide piiriülest liikuvust ühtsel turul.

· Kas EL asja eesmärged oleks võimalik piisaval tasemel saavutada üksikute liikmesriikide vahelise koostöö kaudu?

Eelnõude eesmärged ei ole võimalik saavutada piisaval tasemel üksnes liikmesriikide vahelise koostöö kaudu, kuna eelnõude peamine fookus on suunatud praktika regulatsioonide parandamisele liikmesriikides. Eelnõudega kaasneb küll teatud piiriülene efekt – eesmärk soodustada piiriülest praktikat – mida ilmselt oleks võimalik saavutada ka teatud määral ka liikmesriikide vahel koostööd tehes, kuid sellest, et piisa, et tagada ühtlasemad praktikareeglid ELis tervikuna, mistõttu ei ole eelnõude kogueesmärk üksnes liikmesriikide vahelise koostöö kaudu saavutatav.

· Kas liikmesriikide eraldi võetavad meetmed või liidu meetmete puudumine oleksid vastuolus EL aluslepingute nõuetega (nt vajadus korrigeerida konkurentsimoonutusi, vältida varjatud kaubanduspiiranguid või tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset sidusust) või muul viisil tekitaksid olulist kahjulikku mõju liikmesriikide huvidele (nt pidev selliste 16 reservatsiooniklauslite kasutamine vastavalt ELTL art-le 36, art 45 lg-le 3, art-le 52 ja art-le 62 koosmõjus art-ga 52)?

Kui praktikate regulatsiooni parandamiseks võetaks liikmesriikide tasandil eraldi meetmeid ja/või puuduksid ELi meetmed selles valdkonnas, siis see ei tooks otseselt kaasa kahjulikku mõju liikmesriikide huvidele. Samas on ELi aluslepingute eesmärk ühtlasi edendada heaolu, tööhõivet ja ka parandada elu- ja töötingimusi. Seega saavad vaid ELi tasandil võetud meetmed tagada ühtsema lähenemise praktika kvaliteedile ja kasutamisele ning parandada juurdepääsu praktikatele, sh võimaldada paremini piiriülest praktika sooritamist. See peaks aitama omakorda kaasa tööjõupuuduse vähenemisele, noorte inimeste tööhõive paranemisele ning praktikapakujate vahel varjatud töösuhete kaudu ebaausa konkurentsiolekorra vähenemisele, mis omakorda tõstab ELi konkurentsivõimet tervikuna. Arvestada tuleb aga ka sellega, et liiga ettekirjutava regulatsiooniga (sh detailsete praktikalepingute nõue, praktikate muutmine tasustatavaks, nõuded praktikakohtade kuulutustele, mentori määramise kohustus jms) võib kaasneda ka vastupidine efekt, et praktikakohtade arv väheneb.

3.2.2 Kas EL asja eesmärgid on paremini saavutatavad EL tasandil?

· Kas EL asjal on selge eelis selle ulatuse või toime tõttu võrreldes liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega?

Vabaturu praktika ja tööturumeetmena pakutava praktikavaldkonda on varem reguleeritud 2014. a vastuvõetud soovitusel, mis on küll aidanud liikmesriikidel rakendada poliitilisi ja seadusandlikke muudatusi, kuid hoolimata sellest, on jätkuvalt kõigis liikmesriikides olulisi vajakajäämisi seoses praktikate kasutamise, kvaliteedi ja ligipääsetavusega ning samuti varjatud töösuhetega, mida petlikult nimetatakse praktikalepinguteks. See omakorda tähendab, et jätkuvalt on probleeme sellega, et praktikantidele, kes on tegelikult töötajad, ei ole tagatud piisav tööõiguslik ja sotsiaalne kaitse. Komisjoni koostatud mõjuhindangu kohaselt on endiselt

2014. a soovitusel rakendamiseks liikmesriikides veel palju arenguruumi. Seega on näha, et liikmesriigid ei suuda üksi tegutsedes piisavalt saavutada eelnõude eesmärgi ning ELi eelnõu aitaks praktikate osas püsivaid probleeme koordineeritult ja ühtlaselt lahendada.

ELi ülese regulatsiooniga kõikidele liikmesriikidele ühtsete eeskirjade kehtestamine aitaks parandada vabal turul ja aktiivse tööturupoliitika raames pakutava praktika kvaliteeti, kasutamist ja juurdepääsu praktikale ning samuti tooks kaasa parema tööõigusliku kaitse praktikantidele EL-is. Seejuures on formaalhariduses, sh kutseõppe valdkonnas (ELTL artikkel 165 ja 166 alusel) keelatud meetmed liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks, mistõttu on formaalhariduses, sh kutseõppes praktikate ühtlustamiseks EL tasandil võimalik sekkuda vaid soovitusel. Seeläbi paraneks praktikasüsteemide läbipaistvus ja samuti aitaks praktikasüsteemide ühtlustamine kaasa praktikantide piiriülesele liikuvusele ELis, mis omakorda omab positiivset mõju ühtsele siseturule. Võimalus sooritada praktikat teises riigis ja omandada seeläbi erinevaid erialaseid oskusi ja kogemust avardab omakorda edaspidi praktikandi, õpilase ja üliõpilase tööalaseid väljakutseid. Seega kasvab tulevaste töötajate oskuste kvaliteet, mis omakorda aitab kaasa ettevõtete konkurentsivõime toetamisele ja ühtsele siseturule ning sotsiaalse kaasatuse edendamisele.

Eeltoodut saab kõige paremini saavutada ELi tasandil praktikate regulatsiooni ühtlustades. Direktiivi eelnõu puhul on tegu minimaalselt ühtlustavate reeglitega, mis tähendab, et iga riik võib kehtestada praktikantide suhtes veelgi soodsamaid sätteid, võttes arvesse oma riigi eripärasid, mis võivad erinevatele praktikaliikidele olla omased.

· Kas Euroopa Komisjoni järeldused, et EL asja eesmärgid on paremini saavutatavad EL tasandil, põhinevad üldtunnustatud kvalitatiivsetel või võimaluse korral kvantitatiivsetel kriteeriumidel (nt kas Euroopa Komisjoni mõjuhindangu aluseks olnud uuringud on piisavalt esinduslikud, et nende põhjal on olnud võimalik teha poliitikavalikuid)?

Subsidiaarsuse põhimõtte järgimise hindamiseks on oluline analüüsida, kas komisjoni tehtud järeldused, et direktiivi ja soovitusel eelnõude eesmärgid on paremini saavutatavad ELi tasandil, põhinevad üldtunnustatud kvalitatiivsetel või kvantitatiivsetel kriteeriumidel (nt kas eelnõude mõjuhindangu aluseks olnud uuringud on piisavalt esinduslikud, et nende põhjal on olnud võimalik teha poliitikavalikuid). Komisjon on ELTL artikkel 154 alusel läbi viinud kaheetapilise konsultatsiooni Euroopa sotsiaalpartneritega. Esimeses etapis küsiti nende seisukohti ELi tegevuse vajaduse ja võimaliku suuna kohta väljakutsetega tegelemiseks, teises etapis konsulteeriti nendega ELi tegevuse võimaliku sisu üle.

Samuti viidi läbi mitmeid konsultatsioone sidusrühmadega, tehti küsitlusi Eurobaromeetri uuringu alusel, tehti eraldi uuring, mis oli suunatud väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele (edaspidi *VKE*d). Lisaks viidi läbi 2014. aasta soovitusel avalik arutelu, mis hõlmas ka konsultatsioone erinevate partneritega (haridus-, koolitus- ja tööhõivepoliitika eest vastutavad riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused, sotsiaal- ja majanduspartnerid, hariduse ja koolituse pakkujad, tööturuküsimustega tegelevad akadeemilised eksperdid, noori esindavad organisatsioonid, noored praktikandid, aga ka muud asjaomased sidusrühmad Euroopa, riiklikul ja piirkondlikul tasandil). Seega on enne eelnõude koostamist toimunud uuringud, konsultatsioonid ja kaasamine olnud esinduslikud.

3.3. Proportsionaalsus

3.3.1 Direktiivi proportsionaalsus

Direktiivi eelnõuga nähakse ette miinimumnõuded, millega tagatakse, et sekkumise ulatus on eelnõu eesmärkide saavutamiseks minimaalne. See tähendab, et liikmesriigid, kes on direktiivi eelnõust sätestatust soodsamad sätted juba kehtestanud, ei pea neid muutma ega vähendama. Liikmesriigid võivad minna ka sätestatud miinimumnõuetest kaugemale. Käesoleva ettepanekuga seotud kulud on mõistlikud ja põhjendatud, võttes arvesse eesmärki tagada paremini praktikantide töötingimuste täitmine.

Proportsionaalsuse põhimõtet järgitakse kindlaksmääratud probleemide ulatust ja laadi arvesse võttes. Näiteks peavad tööandjad andma ametiasutustele teavet praktika kohta üksnes siis, kui seda nõutakse. Direktiivi eelnõule lisatud mõjuhinnangus kaaluti ja võrreldi poliitikavariante, pidades silmas nende proportsionaalsust lähtestsenaariumiga. Eelistatud variant annab liikmesriikidele võimaluse otsustada, millist sekkumismeetodit ja -viisi eesmärkide saavutamiseks tuleks kasutada. Seega ei lähe eelnõu kaugemale sellest, mis on vajalik kindlaks määratud probleemide lahendamiseks ja konkreetsete eesmärkide saavutamiseks.

3.3.2 Soovituse proportsionaalsus

Soovituse eelnõuga ettenähtud meetmed on taotletavate eesmärkidega valdavalt proportsionaalsed. Ettepanek toetab eri riikides praktika suhtes algatatud reforme ja täiendab liikmesriikide poolt tehtavaid jõupingutusi Euroopa poolaasta majanduse juhtimise raamistiku kontekstis. See hõlmab liikmesriikide erinevaid majandus-, finants- ja sotsiaalseid olukordi ning mitmekesiseid tööturutingimusi arvesse võtvat diferentseeritud lähenemisviisi.

Soovituse eelnõu põhineb kehtival ELi õigusel ja on valdavalt kooskõlas ELi meetmete jaoks sobivate vahenditega tööhõive, hariduse ja koolituse valdkonnas. Ehkki soovitus ei ole kohustusliku iseloomuga, peab see paremini arvestama erinevate praktikaliikide eripäraga ja jätma riikidele rohkem paindlikkust praktika korralduse ja tingimuste üle otsustamisel. Näiteks formaalhariduse ja -koolituse õppekavasse kuuluva praktika puhul ei ole õpilasele ja üliõpilasele töötasu maksmise ning juhendaja ja mentori määramisega seotud soovitused sellises ulatuses, nagu nad on soovituses sõnastatud, asjakohased. Samuti ei ole formaalhariduse vaatest taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalikud soovitused, millega nähakse ette soovituse elluviimise rakenduskava koostamine ja praktikalepingute detailne reguleerimine, sh praktikalepingus sotsiaalkaitsega seotud üksikasjade kindlaks määramine. Soovituse rakendamisega käesoleval kujul kasvaks riigi, õppeasutuste ja praktikapakkujate halduskoormus ning õpilaste ja üliõpilaste jaoks võivad praktikavõimalused väheneda.

4. Mõjude analüüsi kokkuvõte

Eelnõude pakett koosneb direktiivist ja nõukogu täiendatud soovitusel, mille eesmärk on parandada praktikate kasutamist, kvaliteeti ning kättesaadavust Euroopa Liidus selliselt, et praktikad pakuksid praktikantidele tõelist õppimis- ja töökogemust ning et praktika võimaldaks edukat üleminekut õppimiselt tööle ning ühelt töökohalt teisele töökohale.

Komisjon on märkinud, et hetkel pakutavad praktikad on tihti halva kvaliteediga, kuna esineb ebavõrdset ligipääsu praktikavõimalustele (nt haavatavatesse gruppidesse kuuluvate inimeste puhul) ning varjatud töösuhteid, kus praktikante kasutatakse tegelikkuses tavalise töötajana. Lisaks on probleemiks ebaõiglane tasustamine võrreldes samaväärset tööd tegevate töölepinguliste töötajatega.

Eestis on õiguslikult reguleeritud Töötukassa poolt tööturuteenusena pakutav tööpraktika ning kutsehariduse ja kõrghariduse valdkonna praktika. Töötukassa tööpraktika teenusel osales 2023. aastal 1687 inimest. Kutseõppes osaleb praktikal igal aastal hinnanguliselt ca 12 500 õpilast, kõrghariduses ca 5000 üliõpilast. Lisaks toimib Eestis vabaturu praktika, mille kohta andmeid ei koguta. Kuna eelnõude pakett koosneb direktiivist ja nõukogu ajakohastatud soovitusel ning seetõttu mõjutab vabaturu praktikad ning õiguslikult reguleeritud praktikad erinevalt, on neid järgnevalt ka eraldi hinnatud.

Direktiivi eelnõu mõjude analüüs

Komisjoni hinnangul nähakse ühe probleemina just **vabaturu praktikad** ehk neid olukordi, kus inimesed soovivad käia erinevatel eesmärkidel praktikal, kuid praktikalepingute taga võib olla tegemist varjatud töösuhetega, kus inimesega küll sõlmitakse praktikaleping, kuid tegelikkuses on olemas kõik töösuhte iseloomulikud tunnused. Probleemaatiliseks nähakse ka turismi- ja toitlustussektorit ning pikaajalisi praktikalepinguid, kus on töösuhte varjamine kõige tõenäolisem. Eestis ei koguta vabaturu praktikate kohta andmeid ning seetõttu puudub ülevaade sellest, kui palju on Eestis praktikante ning kas nad saavad tasu või mitte. Vaadates praktikapakumiste kuulutusi töökuulutuste portaalis, on näha, et Eestis pakutakse nii tasustatud kui ka tasuta praktikakohti. Üldjuhul on avaliku sektori asutustes praktikad tasustamata ning tasulisi praktikakohti pakutakse pigem erasektoris. Samuti on Eestis praktikad pigem lühiajalised, kuid leidub ka praktikakuulutusi, kus pakutakse nt üks aasta kestvat praktikad. Kuigi ei ole teada, et Eestis oleks hetkel suuri probleeme pikaajaliste või töösuhte varjamiseks vormistatud praktikatega, siis see ei tähenda, et neid ei oleks või tulevikus ei tekiks.

Vabaturu praktikate puhul mõjutaks direktiivi eelnõu kohaldumine peamiselt praktikante, kes soovivad mõnes ettevõttes või asutuses oma oskusi ja teadmisi arendada. Kõnealuse direktiivi eelnõuga tuleks praktikantidele kohaldada kõiki ELi õigusaktide alusel töötajatele antud õigusi. Direktiivi eelnõu annaks praktikantidele sotsiaalset kasu, vähendades probleemset ja halva kvaliteediga praktikad võrdse kohtlemise, õiglasema tasustamise ja piisava sotsiaalkaitse tagamise kaudu ning parandaks juurdepääsu praktikale, eelkõige haavatavas olukorras olevate inimeste, sealhulgas puuetega inimeste, maapiirkondades, äärealadel ja äärepoolseimates piirkondades elavate, ebasoodsa sotsiaal-majandusliku ja/või rändetaustaga inimeste, roma kogukonna liikmete ning madalama haridustasemega inimeste jaoks. Samas võib tekkida

olukord, kus direktiivi eelnõu detailsuse tõttu hoopis kvaliteetsete praktikakohtade pakkumine tööandjate poolt väheneb ja seega on sobiva praktikakoha leidmine hoopis keerulisem.

Praktikapakkujatele peaks direktiiv eelnõu pikemas perspektiivis tooma majanduslikku kasu, näiteks õiglasem turukonkurents, tootlikkuse ja konkurentsivõime kasv tänu oskuslikumale ja mitmekesisemale tööjõule ning töötajate otsimise, nende oskuste vajadustega vastavusse viimise ja töölevõtmisega seotud kulude vähenemine. Tööandjate puhul on Euroopas hetkel probleemina välja toodud just ebaaus konkurents, mis tekib varjatud töösuhetega. Kui praktikandile ei tagata tööõiguslikke tagatise, saab tööandja selle pealt oma kulusid kokku hoida ja see tekitab ebaausa olukorra võrreldes ausate ettevõtjatega, kes vormistavad töösuhted korrektselt ja kannavad oluliselt suuremaid tööjõukulusid. See kõik avaldab omakorda mõju inimeste elujärjele ning majanduse arengule tervikuna. Samas kaasnevad praktikapakkujatele direktiivi eelnõuga ka kulutused ja halduskoormuse kasv. Eelduslikult kasvavad praktikapakkujatel tööjõukulud, kohandamiskulud ning haldus- või kohtumenetlustest tulenevad võimalikud kulud. Halduskoormus kasvaks erinevate kohalduvate kohustustega, mida siiani praktikakoha pakkumisega kaasnenud ei ole. Praktikapakkujatel tuleb tagada, et töötingimuste, sealhulgas töötasu, osas ei kohelda praktikante vähem soodsalt kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärasel töösuhtes. Lisaks tekib praktikapakkujale kohustus teha pädevate ametiasutustega hindamise läbiviimisel koostööd ja seejuures jagada vajadusel praktikalepingutega seonduvat informatsiooni. Seega on oht, et paketi detailsusest tingitud liigne halduskoormus võib tekitada olukorra, kus praktikakohtade pakkumine hoopis väheneb ja paketi eesmärk ei täitu.

Soovituse eelnõu mõjude analüüs

Eelnõude paketti kuuluv soovitus eelnõu mõjutab **formaalhariduses õppetöö raames pakutavat praktikat**, mis on täna Eestis reguleeritud erinevates valdkondlikes õigusaktides⁷. Praktika on kohustuslik osa kutseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe õppekavadest. Samuti saavad üliõpilased kõrghariduses praktikat sooritada kas valik- või vabaaainena. Formaalkõrghariduses on praktikale õppekavast tulenevalt seatud kindlad eesmärgid ja nõuded, sh praktikalepingu sõlmimise ja juhendamise tagamise kohustus⁸.

Praktika ajal säilivad õpilastel ja üliõpilastel kõik õppimisega seotud sotsiaalsed garantiid (nt makstakse õppetootusi, kutseõppe õpilastele makstakse praktika ajal koolilõuna toetust ja hüvitatakse sõidukulud praktikakohta). Seega, soovitus eelnõul ei ole olulist lisaväärtust õppekava osaks oleva praktika kvaliteedi parandamisele, sest juba täna kehtivad tasemehariduse kvaliteedinõuded ka praktikale ning kvaliteedihindamine kutse- ja kõrghariduses hindab ka praktika korraldust. Küll aga võib käesoleval kujul soovitus rakendamine negatiivselt mõjutada õppeasutusi, praktikapakkujaid ja seeläbi ka õpilasi ning üliõpilasi.

⁷ Kutsehariduses on praktikale esitatavad nõuded reguleeritud määruses praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113092013006> ja määruses töökohapõhise õppe rakendamise kord: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062019004?leiaKehtiv>; kõrghariduses on praktikale esitatavad nõuded reguleeritud kõrgharidusstandardis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107102022005?leiaKehtiv>.

⁸ Haridus- ja teadusministri 12.09.2013. a määrus nr 32 „[Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord](#)“

Soovituse eelnõu näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama, et praktikantidele makstakse õiglast tasu. Täna on formaalhariduses praktika eest töötasu maksmine reguleeritud üksnes kutsehariduse töökohapõhises õppevormis. Kutsehariduse koolipõhises õppevormis ja kõrghariduses töötasu maksmise nõuet ei ole. Samuti ei kompenseerita praktikapakkujatele teisi praktikaga seotud kulusid (nt juhendamine, töövahendid jms). Praktika on õppija jaoks eeldatav osa õppeprotsessist ja õppija tehtav töö ei pruugi katta praktikapakkuja kulusid tema juhendamisele.

Samuti näeb soovitus eelnõu ette, et liikmesriigid peavad koos komisjoniga koguma praktikaga seotud andmeid. Samas puudub info võimaliku andmekoosseisu, andmete kogumise eesmärgi ja andmekogumisest saadava kasu või lisaväärtuse kohta. Kuna riik ei kogu täna formaalhariduses õppetöö raames toimuva praktika kohta andmeid, sh puudub täna ka vastav vajadus, siis suurendab andmete kogumine nii riigi (andmete keskne kogumine, töötlemine ja analüüsimine) kui praktikapakkujate ja õppeasutuste (andmete kogumine ja edastamine) halduskoormust ja administratiivkulusid. Sealjuures eeldab keskne andmete koondamine nii infotehnoloogilisi arendustöid kui andmete koondajate ja edastajate teavitamise ja koolitamisega seotud kulusid.

Eelpool väljatoodust tulenevalt võib öelda, et soovitus rakendamisega käesoleval kujul kasvaks erinevate formaalhariduse praktikaga seotud osapoolte (Haridus- ja Teadusministeerium, õppeasutused, praktikapakkujad) halduskoormus ja kulu. Samuti kasvaksid oluliselt ootused praktikapakkujatele (seoses soovitusel tagada praktika tegijale õiglane tasu). Selliste ootuste seadmine vähendab tööandjate motivatsiooni õppijatele praktikakohti pakkuda, mis kokkuvõttes võib tähendada, et ligipääs kvaliteetsele praktikale õppeprotsessis halveneb. Praktikapakkujatele täiendavate kohustuste kehtestamise mõju on ulatuslik, kuna puudutaks kõiki õppijatele praktikavõimalusi pakkuvaid ettevõtteid ja asutusi, kellest osa tõenäoliselt loobuks edaspidi õppijatele praktikavõimaluste pakkumisest. See omakorda mõjutab negatiivselt ka kõiki kutseõppeasutusi ja kõrgkooli ning nende õppijaid.

Samuti mõjutab soovitus eelnõu Töötukassa poolt registreeritud töötutele ja muudele isikutele **tööturuteenusena pakutavat tööpraktikat**. **Tööpraktika** on Eesti õiguses reguleeritud selliselt, et soovitus eelnõu sellele suurt mõju ei avalda. Kuigi praktikantidega ei sõlmita töölepinguid, on nad kaitstud töötukassa poolt tööandjaga sõlmitud halduslepinguga tagatud õigustega, mis on võrdväärsed töölepingu alusel töötavate inimeste õigustega. Samuti on tööandja kohustatud töötukassale esitama praktikandi osavõtulehe ja praktikapäeviku, mistõttu märkimisväärset lisanduvat halduskulu andmete kogumiseks paketi jõustumisel ei kohalduks. Teenusega on tagatud ka juhendamistasu tööandjale ja stipendium praktikale osalejale. Kuna töötukassa pakub registreeritud töötutele ka teisi teenuseid ja toetusi, võib antud tööpraktika tingimusi pidada praktikandi vaates õiglasteks.

Soovituse eelnõu mõju avalduks vähesel määral ka vabaturu praktikate pakkujatele ehk tööandjatele. Praktikapakkujatel kasvaks halduskoormus erinevate kohalduvate lisakohustustega, mida direktiivis sätestatud ei ole. Näiteks tuleb tööandjatel tagada, et praktikaid korraldatakse vastavalt kirjalikule lepingule, millega on sätestatud vajalikud õppe- ja koolituskomponendid. Lisaks on paketi väljastamine erinevaid kohustusi praktikandile juhendaja ja mentori määramise, praktika pikkuse, praktika nõuetekohase tunnustamise,

läbipaistvusnõuete, kaasavate praktikate ning piiriüleste praktikate tagamise kohta. Seega suureneks soovitus eelnõu kohaldamisega oht, et praktikakohtade pakkumine hoopis väheneb ja paketi eesmärk ei täitu.

Kokkuvõtlik hinnang

Eelneva põhjal saab järeldada, et eelnõude paketi kohaldumine tooks kaasa kulutusi ja halduskoormuse tõusu riigile. Liikmesriigid peavad tagama, et praktikantidele kohaldatavad tasustamisreeglid ja töötingimused ei oleks vähem soosivad võrreldes samas ettevõttes või asutuses tavapärase töölepingu alusel töötavate isikutega. Selleks peavad liikmesriigid võtma kasutusele efektiivsed meetmed, et tagada kõigi asjakohaste Euroopa Liidu õigusaktide täielik kohaldamine ja jõustamine. Sealhulgas näiteks tagama, et informatsioon praktikantide õiguste kohta on avalikult kättesaadav; looma efektiivse kontrollimehhanismi, mille kaudu pädevad asutused saavad jõustada praktikantidele asjakohast tööõigust; tagama ressursid ning pädevuse määramaks tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi ning looma pädevatele asutustele võimekuse teostada järelevalvet tööandjate üle, kes direktiivi ei järgi. Liikmesriigid peavad looma ka vajalikud meetmed kaitsmaks praktikante ja nende esindajaid ebavõrdse kohtlemise eest tööandja poolt. Samas peaks riigieelarve ja haldusasutused saama kasu maksu- ja sotsiaalkindlustustulude kasvust ning sotsiaalkaitse ja töötute aktiveerimisega seotud kulude vähenemisest.

Kokkuvõttes võib eelnõude paketi mõju riigile pidada parimal juhul neutraalseks, kuid eelduslikult pigem negatiivseks, kuna see küll loob võimaluse sõlmida praktikantidega õiguspäraseid ja reguleeritud töötingimustega praktikalepinguid ning loob praktikapakkujatele õiglasema turukonkurentsi, kuid samas võib tekitada olukorra, kus kvaliteetsete praktikakohtade pakkumine väheneb. Eelnõude pakett aitab praktikantidele tuua sotsiaalselt kasu, vähendades probleemseid ja ebakvaliteetseid praktikaid võrdse kohtlemise, õiglasema tasu ja sotsiaalsete tagatiste kaudu ning parandades juurdepääsu praktikale, eelkõige haavatavas olukorras olevate inimeste jaoks. Samas haridussüsteemi vaatest ei ole soovitusel olulist lisandväärtust, vaid kvaliteetsed praktikavõimalused võivad hoopis väheneda, mis halvendab omakorda ka õppe kvaliteeti. Kuigi Eestis ei ole hetkel teadaolevalt probleeme praktikalepingute väärkasutusega, ei tähenda see, et need ka tegelikkuses puuduvad või tulevikus ei tekiks ning seega on ühtse põhimõtete ja meetmete raamistiku loomine oluline. Samas on pakett üsna detailne ja ei jäta liikmesriikidele piisavalt paindlikkust, mis võib hoopis viia eesmärgist vastupidise tulemuseni ehk praktikate pakkumine Eestis väheneb.

5. Valitsuse seisukohad ja nende põhjendused

Alljärgnevalt on esmalt käsitletud valitsuse seisukohti, mis puudutavad nii direktiivi kui ka soovitus eelnõud (p 5.1), seejärel ainult direktiivi eelnõud puudutavaid seisukohti (p 5.2) ning viimaks ainult soovitus eelnõud puudutavaid seisukohti (p 5.3).

5.1. Valitsuse seisukohad ja nende põhjendused direktiivi ja soovitus eelnõude kohta

5.1.1. Toetame direktiivi ja soovitusel eelnõu üldist eesmärki parandada praktikakohtade kvaliteeti ning juurdepääsu praktikatele. (direktiivi eelnõu artikkel 1, soovitusel eelnõu punkt 1)

Direktiivi eelnõu artiklis 1 on sätestatud, et direktiiviga kehtestatakse ühine põhimõtete ja meetmete raamistik, et parandada praktikantide töötingimusi, tagada nende täitmine ning võidelda olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana. Soovitusel eelnõu punkti 1 kohaselt on soovitusel eesmärgiks parandada praktika kvaliteeti, eelkõige seoses õppe- ja koolitussisu ning töötingimustega, et hõlbustada tööleminekut nendel, kes on äsja hariduse omandanud, töötuks jäänud või tööturul eemal olnud.

Komisjoni hinnangul on hetkel pakutavate praktikate kvaliteet tihtipeale kehv, esineb ebavõrdset ligipääsu praktikavõimalustele (nt puuetega inimeste ja muude haavatavatesse inimgruppidesse kuuluvate inimeste puhul) ning leiab aset praktikate problemaatiline kasutamine praktikale võtjate poolt (eelkõige, kui praktikanti kasutatakse tegelikkuses tavalise töötajana ning tegemist on sisuliselt varjatud töösuhetega, kuid ka siis, kui praktikanti kasutatakse küll praktika eesmärgil, kuid esineb muid seaduserikkumisi). Ühe probleemina on komisjon välja toonud, et näiteks ei maksta praktikantidele praktika eest tasu.

Komisjoni hinnangul ei maksutud 2019. aasta andmete kohaselt ELis tervikuna tasu ligi pooltelepraktikantidele. Kuna vabaturu praktika, kus inimesed käivad praktikal vabatahtlikult (mitte formaalhariduse õppekava raames või Töötukassa poolt pakutaval tööpraktikal) kohta andmeid ei koguta, siis puudub ka ülevaade sellest, kui palju on Eestis praktikante ning kas nad saavad tasu või mitte. Eelkõige esineb varjatud töösuhete probleem pikaajaliste praktikate puhul, mis kestavad üle kuue kuu. Ka Eestis leidub praktikakuulutusi, kus pakutakse nt üks aasta kestvat praktikat. Ka Eesti Üliõpilaskondade Liit oma arvamuses möönnud, et ka Eestis esineb praktikalepingutega varjatud töösuhteid, väites, et paljud ettevõtjad kasutavad praktikakoha loomisel võimalust saada endale töötaja, kellele tasu maksma ei pea.

Probleem varjatud töösuhetega seisneb selles, et sellisel juhul ei tagata inimesele tööõiguslikke tagatiseid (nt tasu, puhkus jne) ning seeläbi hoiavad tööandjad oma kulusid kokku. Selline tegevus tekitab ebaausa konkurentsi, kuna ausad ettevõtjad, kes vormistavad töösuhted korrektselt, kannavad oluliselt suuremaid tööjõukulusid, sh maksavad rohkem makse, kui tööandjad, kes kasutavad pettusega praktikat töölepingute asemel. See kõik avaldab omakorda mõju inimeste elujärjele ning majanduse arengule tervikuna.

Ehkki hetkel ei ole teada, et Eestis oleks suuri probleeme pikaajaliste praktikate ning praktikatega, mis vormistatakse töösuhte varjamiseks, siis see ei tähenda, et neid ei oleks või tulevikus ei tekiks. Seetõttu toetame ka eelnõude üldist eesmärki parandada praktikakohtade kvaliteeti ning võidelda selliste töösuhete vastu, mida varjatakse praktikalepingutega. Samuti toetame eesmärki parandada juurdepääsu praktikatele.

5.1.2. Leiame, et direktiivi ja soovitusel eelnõudes praktikapakkujatele kehtestatavad nõuded lepingute sõlmimisega seonduvalt, tasu maksmise kohustuse, praktikakoha kuulutuse, mentori määramise osas ja nende nõuete liigne üksikasjalikkus ei tohi praktikapakkujatele ja teistele praktika osapooltele kaasa tuua sellist halduskoormust, mis põhjustaks praktikakohtade vähenemist. Liikmesriikidele peab jääma paindlikkus

praktikandile tasu maksmise kohustuse kehtestamise osas. (*direktiivi eelnõu artikkel 3, artikkel 5 lõige 3 punkt b; soovitus eelnõu punktid 4, 6, 8, 9, 18*)

Direktiivi ja soovitus eelnõudes nähakse ette küllaltki detailne praktikasuhete regulatsioon, mis ei arvesta erinevate praktikaliikide eripäradega ja toob omakorda praktikale võtjatele, kuid ka teistele praktika osapooltele (nt õppeasutustele, Töötukassale) kaasa täiendavat halduskoormust ja võib viia praktikakohtade vähenemiseni.

Direktiivi eelnõus ja soovitus eelnõus sätestatud detailsed lepingud ja tasu maksmise kohustus
Direktiivi ja soovitus eelnõudega kaasneb praktikapakkujatele üldine kohustus kohaldada praktikandile töölepingulisi tingimusi, sealhulgas maksta tasu. Direktiivi eelnõust tuleb kohustus tagada, et töötingimuste, sealhulgas töötasu osas ei kohelda praktikante vähem soodsalt kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärasel töösuhtes, välja arvatud juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused, nagu erinevad ülesanded, väiksemad kohustused ja töö intensiivsus või õppe- ja koolituskomponendi osakaal (direktiivi artikkel 3). Teisisõnu tuleneb siit sättest, et tööandjad peavad võimaldama praktikantidele samasugused töötingimused nagu töötajatele ja maksta neile ka töötasu. Seejuures ei ole selge, mil määral sättes kirjeldatud objektiivsed põhjused tegelikkuses lubavad erinevat kohtlemist.

Soovitusena nähakse õppe- ja töötingimustega seonduvalt ette, et liikmesriik peab tagama praktikantidele õiglase töötasu maksmise, võttes arvesse selliseid elemente nagu praktikandi ülesanded ja kohustused, praktikandi töö intensiivsus ning õppe- ja koolituskomponendi osakaal (soovitus eelnõu punkt 6). Põhjus, miks komisjon peab vajalikuks tasu maksmist praktikandile, seisneb selles, et praktika oleks kõikidele kättesaadav. Soovitus eelnõu põhjenduspunktis 22 on selgitatud, et võrdse juurdepääsu saamisel praktikavõimalustele on sageli takistuseks ebaõiglane töötasu ja piisava sotsiaalkaitse puudumine. Alternatiivse sissetulekuallika puudumisel kalduvad haavatavas olukorras olevad rühmad vältima praktikal osalemist, eelkõige juhul, kui tasu on väike või puudub, või kui praktikaga kaasnevad lisakulud, näiteks toimub see mõnes muus piirkonnas või riigis. Näiteks võib tasustamata praktika osutuda keeruliseks inimesele, kes elab maapiirkonnas, aga sooviks praktikat sooritada Tallinnas, kus ta peab praktikaperioodiks üürima elukoha ning selle eest maksta üüri. Eesti Üliõpilaskondade Liit on välja toonud, et nende hinnangul peab praktika olema tasustatud, sest paljud ettevõtjad kasutavad praktikakoha loomisel võimalust saada endale töötaja, kellele tasu maksta ei pea. Sellisel juhul tuleks aga inimesega sõlmida hoopis tööleping ja maksta talle töötasu töötamise eest. Ka Eesti Ametiühingute Keskliit on arvamusel, et praktikandi poolt praktika ajal tehtav töö peab olema vastavalt tasustatud – ka siin märgime ära, et praktikandi puhul saame rääkida ikkagi praktiseerimisest, mitte töötamisest, mistõttu, kui tegemist on töötamisega, tuleb sõlmida tööleping ja maksta selle alusel töötasu.

Leiame, et eelnõus tuleks vastav soovitus paindlikumalt sõnastada, sest käesoleval kujul kaasneb sellega ootus praktikapakkujatele, mida kõik praktikapakkujad ei ole valmis täitma. Formaalhariduses on praktika eest töötasu maksmine reguleeritud kutsehariduse töökohapõhises õppevormis (haridus- ja teadusministri 20.12.2013. a määrus nr 39 “Töökohapõhise õppe rakendamise kord” § 6). Kutsehariduse koolipõhises õppevormis ja kõrghariduses toimuva praktika puhul töötasu maksmise nõuet praegu ei ole. Ettevõtted võivad õppurile tasu maksta ja kohati seda ka tehakse, aga kohustust ei ole. Kõikidele praktikaliikidele

ei ole asjakohane seada tasu maksmise kohustust (sh kõikidele formaalhariduse valdkonna praktikatele), kuna see piiraks õppurite võimalusi praktikakoha leidmisel. Seetõttu peaks liikmesriigile jääma suurem paindlikkus selles, mis puudutab praktikandile ning õppurile, kes sooritab praktikat, tasu maksmise kohustust.

Ehkki peame õigeks seda, et praktika oleks kättesaadav kõigile soovijatele, sh n-ö haavatavatele gruppidele, siis tuleb ühtlasi arvestada ka sellega, et kui praktikandile tasu maksmine muutub kohustuslikuks, siis võib see kaasa tuua olulises ulatuses praktikakohtade vähenemise, sh kättesaadavuse languse eelnimetatud gruppidele, sest asutused ja ettevõtjad ei soovi sellist lisakulu kanda.

Lisaks on soovitusel eelnõu punktis 4 antud väga detailne loetelu tingimustest, mis peaksid praktikalepingutes sisalduma: seal peavad sisalduma kõik töösuhte olulised komponendid (nt poolte andmed, töö tegemise koht, tasustavate puhkusepäevade arv, tasu jms), õppe- ja koolituskomponent ning selle eesmärgid, töötingimused, täidetavad ülesanded, mentorluse, juhendamise ja hindamise kord, sotsiaalkaitsega seotud üksikasjad, sealhulgas haigus- ja ravikindlustus ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral pakutav kaitse, lepinguosaliste õigused ja kohustused kooskõlas kohaldatava liidu ja siseriikliku õigusega, kollektiivlepingutest ja tavadest ning, kui see on asjakohane, nõuded, mida praktikapakkuja kohaldab konfidentsiaalsuse ja intellektuaalomandi õiguste omamise suhtes. Selline teavitamiskohustus on siin isegi suurem, kui see on töölepingulise töötaja puhul, kelle lepingusse ei ole vaja kirja panna näiteks detaile sotsiaalkaitsest, haigus- ja ravikindlustusest, tööõnnetuse ja kutsehaiguse kaitsest jms. Niivõrd detailsete tingimuste kehtestamine selle kohta, mis peab sisalduma praktikalepingutes, on ülemäärane reguleerimine ja praktikale võtjatele koormav, mistõttu võib see samuti viia olukorrani, kus asutused ja ettevõtjad, eriti VKEd, ei soovi enam praktikante võtta ning praktikakohtade arv väheneb. Sama murekohta on väljendanud mitmed huvigrupid (nt Eesti Juristide Liit ja EVEA). Samuti lisavad detailsete praktikalepingute koostamise reeglid halduskoormust ka teistele praktika osapooltele, näiteks õppeasutustele ja Töötukassale.

Direktiivi eelnõu ja soovitusel eelnõu nõuded praktikakoha kuulutustele

Direktiivi artikkel 5 lõike 3 punktis b reguleeritakse seda, mida peavad praktikapakkujad lisama praktikakoha kuulutustele ja reklaamidele. Sätte kohaselt peavad tööandjad praktikakoha kuulutustele ja reklaamidele lisama teabe eeldatavate ülesannete ja töötingimuste, sealhulgas töötasu, sotsiaalkaitse ning õppe- ja koolituselementide kohta. Direktiivi põhjenduspunktis 30 on selgitatud, et selleks, et täita oma kohustust lisada praktikakoha kuulutustele ja reklaamidele teabe eeldatavate ülesannete, töötingimuste, sealhulgas töötasu, sotsiaalkaitse ning õppe- ja koolituselementide kohta, võiksid tööandjad lisada lingi asjaomast teavet sisaldavale veebisaidile.

Ka soovitusel punkti 18 kohaselt tuleb tagada, et praktikapakkujad lisaksid oma praktikakohtade kuulutustele ja reklaamidele teabe praktikatingimuste kohta, eelkõige seoses tasu, töötingimuste, sotsiaalkaitse, sealhulgas tervise- ja õnnetusjuhtumikindlustuse, eeldatavate ülesannete ning õppe- ja koolituskomponendiga.

Leiame, et niivõrd detailne ettekirjutus, mida peavad praktikapakkujad oma praktikakohtade kuulutustes ja reklaamides märkima, võib osutada ülemäära koormavaks praktikapakkujatele. Seda ka juhul kui kuulutusel võib olla link asjakohasele infole. Sättest ei ole ka üheselt mõistetav, et kui detailselt tuleb need tingimused kuulutustes ja reklaamides või veebilehel lahti kirjutada.

Soovituse eelnõus mentori määramine

Soovituse eelnõus nähakse ette, et praktikapakkujad peaksid määrama juhendaja, kes juhendab praktikanti talle määratud ülesannete täitmisel, jälgib praktikandi tegevust ning kontrollib ja hindab tema edusamme (soovituse eelnõu punkt 8). See nõue oli ette nähtud juba 2014. a soovituses ning on ka mõistlik, arvestades praktikasuhte eesmärki. Murettekitavaks on see, et lisaks juhendajale tuleb praktikapakkujatel soovituse kohaselt määrata ka mentor, kes nõustab praktikanti ning pakub võimaluse korral õpetust ja tuge, võttes arvesse praktikapakkuja organisatsioonilisi vajadusi ja suurust (soovituse eelnõu punkt 9). Seejuures on komisjon selgitanud, et juhendaja ja mentor peavad olema kaks erinevat isikut, kuna nende rollid on erinevad. Kuna juhendajale lisaks ka mentori määramine toob praktikale pakkujatele, eriti kui tegemist on VKEdega, kaasa lisakohustusi, sh rahalisi kohustusi, siis on see neile täiendav halduskoormus.

Kokkuvõtvalt peame oluliseks, et direktiivi ja soovitusega ei loodaks detailseid ja ülemäärast halduskoormust tekitavaid kohustusi, mis omakorda viiks selleni, et asutused ja ettevõtjad ei soovi enam praktikante võtta ning praktikakohtade arv väheneb. Praktikakohtade olemasolu on oluline, et omandada praktilisi ja erialaseid kogemusi ning seeläbi suurendada inimese tööalast konkurentsivõimet ja hõlbustada üleminekut stabiilsele töökohale. Kuid silmas tuleb pidada, et praktikantide võtmine praktikale on praktikapakkujate poolt vabatahtlik tegevus, mida tihti tehakse missioonitundest ning soovist panustada Eesti haridusse, ning seda, et praktikantide juhendamine on reeglina praktikapakkujatele täiendav lisakoormus nii inimressursi kui finantsressursi osas. Seetõttu ei tohi ka praktikasuhte liiga detailne reguleerimine viia olukorrani, kus asutused ja ettevõtjad ei soovi enam praktikante võtta, sest sellega kaasnev halduskoormus ületab olulisel määral seda kasu, mis nemad sellest saavad.

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on oma arvamuses välja toonud, et praktika pakkumine on niigi ettevõttele lisatöö ja koormus, mis võetakse, et panustada noorte haridusse ja anda neile võimalus enda täiendamiseks. Praktika võimaluste ülereguleerimine võib tingida olukorra, kus ettevõtted bürokraatia ja nõuete rikkumise hirmu tõttu seda kohustust endale enam võtta ei soovi. Ka Eesti Tööandjate Keskliit on leidnud, et täna on Eestis praktikakorralduse probleemiks pigem tööandjate ressursside leidmine, et praktikaid juhendada, ja samuti õppekavadele vastavate praktiliste ülesannete ja tööandjale vajalike tegevuste ühildamine. Nende hinnangul kui direktiiviga lisanduks täiendavaid kohustusi tööandjale (nt alampalga maksmine), muutuks praktikakohtade leidmine veel raskemaks ja direktiiv töötaks sellele eesmärgile hoopis vastu. Seetõttu peab Tööandjate Keskliit vajalikuks, et eelnõudega ei seataks tööandjatele juba kehtivast regulatsioonist ulatuslikumaid kohustusi.

5.2. Valitsuse seisukohad ja nende põhjendused direktiivi eelnõu kohta

5.2.1. Peame oluliseks, et direktiivi eelnõuga ei võrdsustata praktikante töötajatega. Leiame, et praktika teostamisele ei peaks kohaldama kõiki töölepingulisele suhtele iseloomulikke tingimusi, näiteks tasu maksmise kohustust ja puhkuse võimaldamist praktikandile. (direktiivi eelnõu artikkel 2 punkt b, artikkel 3, artikkel 6 punkt f, artikkel 8)

Direktiivi eelnõu artikli 2 punkti b kohaselt loetakse praktikandiks praktikat tegevad isikut, kellel on töösuhe liikmesriigis kehtivate õigusaktide, kollektiivlepingute või tavade tähenduses, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat. Antud sättest ei ole selge, kuidas praktikant eristub töölepingulisest töötajast, kui ka praktikandil on tööleping.

Direktiivi eelnõu artiklis 3 sätestatakse mittediskrimineerimise põhimõte, millest tuleneb liikmesriikidele kohustus tagada, et töötingimuste, sealhulgas töötasu osas ei kohelda praktikante vähem soodsalt kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärasel töösuhtes, välja arvatud juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused, nagu erinevad ülesanded, väiksemad kohustused ja töö intensiivsus või õppe- ja koolituskomponendi osakaal. Kui praktikante ei tohi töötingimuste, sealhulgas tasu osas kohelda töötajatest kehvemini, siis teisisõnu see tähendab, et praktikantidele tuleb tagada samad või paremad töötingimused, sealhulgas töötasu, mis on tagatud võrreldavatele töötajatele. Artiklis 3 on siiski erandina välja toodud võimalus, et sellist töötajaga võrdsel kohtlemist ei pea praktikandile tagama juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused, nagu erinevad ülesanded, väiksemad kohustused ja töö intensiivsus või õppe- ja koolituskomponendi osakaal. Samas, ei ole sättest piisavalt arusaadav, mil määral sellised objektiivsed alused (nt kui suur õppekomponendi osakaal või kui väiksed kohustused) peavad esinema, et õigustada praktikandi erinevat kohtlemist töötajast. Samuti ei ole arusaadav, et kui näiteks esineb suur õppekomponendi osakaal või töö on väheintensiivne, siis kas see võimaldab teatud töötingimuste (nt töötasu) tagamist ära jätta või tagada väiksemas ulatuses, kui tavapärastele töötajatele. Näiteks on arusaamatu, kas praktikandile võib maksta töötasu alla töötasu alammäära, kui tema töö on väikse intensiivsusega ja õppekomponent on suur.

Lisaks sisaldub direktiivi eelnõus veel mitmeid sätteid, mis eelnõu seletuskirja kohaselt aitavad komisjoni sõnul praktikantidel kaitsta oma õigusi töötajatena. Näiteks võimaldab direktiivi eelnõu töötajate esindajatel osaleda menetlustes, mille eesmärk on jõustada praktikantide õigusi (artikkel 8). Samuti luuakse direktiiviga liikmesriikidele kohustus luua praktikantidele kanalid, mille kaudu saab teatada kuritarvitamistest ja halbade töötingimustest (artikkel 6 punkt f).

Seega tekitavad antud sätted arusaama, et praktikante soovitakse kohelda töötajatena ja tagada neile töölepingulised õigused. Eesti hinnangul on praktikasuhte töösuhtest oma olemuselt erinev. TLS § 1 lõike 1 kohaselt teeb töötaja tööandjale töölepingu alusel tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile ning tööandja maksab töötajale töö eest tasu. Seega on töölepingu olemuslikuks tunnuseks see, et töötaja annab tööga lepingulises suhtes oma panuse ning selle eest saab ta tööandjalt vastu töötasu ning muud tööõiguslikud tagatised (nt õigus puhkusele). Praktikasuhet iseloomustab aga see, et praktikant õpib praktika raames töö tegemist ning praktikapakkuja omalt poolt juhendab ning õpetab teda, milleks kulub oluline ressurss. Kuna praktikandi puhul ei ole üldjuhul tegemist inimesega, kes oskaks praktika raames tehtavat tööd sellisel tasemel ja kvaliteediga, nagu teeb võrreldaval ametikohal töötaja, siis ei ole me ka

veendunud, et praktikandile tuleks tagada kõik samad töötingimused nagu on töötajal. Reeglina on praktikandi tehtav töö vähemintensiivsem ja töökohustused ning oskused väiksemad, kui töölepingulisel töötajal.

Ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on oma arvamuses välja toonud, et praktikant ei ole võrdväärne tavatöötajaga ning tema töö efektiivsus ei ole võrreldav kogenud töötaja omaga. Samuti on nad välja toonud, et kui praktikant töötab võrreldes tavaliste töötajatega väiksemas ulatuses, siis tekib küsimus, kas ja kui suures ulatuses tuleb praktikandile vastavalt tema panusele ka tasu maksta. Tööinspeksioon on välja toonud, et ka täna on töösuhte sõlmimisel just katseaeg mõeldud töö tegemise õppimiseks, kohanemiseks ja töökohale sobivuse hindamiseks. Nii võib tekkida ka oht, et mõned tööandjad võivad kuritarvitada sellist praktikalepingut ja direktiivi eesmärk vähendada näilike praktikalepingute sõlmimist jääb saavutamata.

5.2.2. Leiame, et direktiivi eelnõuga ei peaks pädevatele asutustele kehtestama täiendavaid ja koormavaid kohustusi praktikasuhete õiguspärasuse kontrolli ja inspekteerimise osas ning tuleks arvestada liikmesriikides juba olemasoleva kontrolli ja inspekteerimise praktikaga. (direktiivi eelnõu artikkel 4).

Direktiivi eelnõust tuleneb pädevatele asutustele kohustusi ning peame oluliseks, et need ei muutuks liiga koormavaks.

Näiteks tuleb direktiivi eelnõu artiklist 4 liikmesriigile kohustus kehtestada tõhusad kontrollid ja inspekteerimised, mida pädevad asutused teevad selleks, et välja selgitada juhtumid, kus praktikana esitatud tavapärased töösuhted vähendavad töötajate kaitsetaset, nii et nende töötingimused on halvemad ja neile makstav tasu madalam kui need, millele asjaomasel töötajal oleks liidu või siseriiklike õigusaktide, kollektiivlepingute või tavade kohaselt õigus. Eesti õiguses teostab töösuhete ja töökeskkonna üle järelevalvet Tööinspeksioon ning see hõlmab ka järelevalvet selle üle, kas lepinguline suhe, mille alusel tööd tehakse, on tööõiguslikus mõttes õigesti kvalifitseeritud (nt kas tegu on töölepinguga või teenuse osutamise lepinguga). Seega saab Tööinspeksioon hinnata, kas leping on praktikaleping või tööleping. Küll aga on ebaselge, mida täpsemalt peetakse tõhusateks kontrollideks ja inspekteerimisteks, mida artikli 4 kohaselt peavad pädevad asutused tegema hakkama. On vaja rohkem selgust sellest, et kas direktiivi eelnõust tuleneva kohustuse täitmiseks piisab Tööinspeksiooni praegustest tegevustest või tuleb luua täiendavaid kontrolli- ja inspekteerimismeetmeid ning kui palju see kasvatab Tööinspeksiooni halduskoormust ja kulusid.

5.2.3. Direktiivi eelnõus tuleb üheselt mõistetavalt ja õigusselgelt defineerida, kes on praktikandid direktiivi mõistes ning millistele praktikaliikidele see kohaldub. Eesti ei toeta formaalhariduse praktikate hõlmamist direktiivi reguleerimisalasse, kuna haridus on liikmesriikide pädevusse kuuluv valdkond. (direktiivi eelnõu artikkel 1 ning artikkel 2 punktid b, c ja d)

Direktiivi eelnõu sõnastuses esineb sätteid ja termineid, mis ei ole praegusel kujul piisavalt õigusselged ja vajavad teksti üheseltmõistetavuseks selgitamist ning täiendamist.

Esmalt jääb ebaselgeks, kes on praktikandid, kellele direktiivi eelnõu on mõeldud kohalduma, ning millistele praktikaliikidele direktiivi eelnõu kohaldub.

Direktiivi eelnõu artikkel 2 punkti b kohaselt on praktikandiks praktikat tegev isik, kellel on tööleping või töösuhe liikmesriigis kehtivate õigusaktide, kollektiivlepingute või tavade tähenduses, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat. Eesti õiguses on töölepingu poolteks töötaja ja tööandja ning töölepingut iseloomustab see, et töötaja teeb töölepingu alusel tööandjale tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile ning tööandja maksab talle töö eest tasu (TLS § 1 lõige 1). Seega Eesti õiguse kontekstis, kui ütleme, et isikul on tööleping, siis ta juba ongi töötaja TLSi tähenduses ja talle laienevad kõik tööõiguslikud tagatised. On arusaamatu, kuidas saab praktikandil olla tööleping, kuna Eesti õiguse kohaselt koheldaks teda sel juhul töötajana ja me ei räägiks enam praktikandist ega praktikalepingust ning praktikalepingu eraldi reguleerimise vajadus puuduks. Eeltoodust tulenevalt tekitab arusaamatust ka näiteks direktiivi artiklis 1 sätestatud termin „praktikantide töötingimused“, kuna sõna „töötingimused“ viitab töölepingulisele suhtele ja sel juhul ei ole enam tegemist praktikasuhetega.

Lisaks jääb direktiivi sõnastusest ebaselgeks, millistele praktikaliikidele⁹ see kohaldub, kuna sellest ei selgu, kas soovitakse katta kõiki praktikaliike või üksnes teatud praktikaliike. Tulenevalt ELi aluslepingust (ELTL artikkel 153) ei saa direktiivi eelnõu kohalduda formaalhariduse ja -koolituse õppekava osaks olevale praktikale. Seetõttu peame oluliseks, et direktiivi eelnõu teksti selles osas selgitatakse ja vajadusel täpsustatakse.

Näiteks on ka Eesti Töötukassa välja toonud, et direktiivi kohaldamisala vajab täpsustamist ning tuleks selgelt välja tuua, kas Töötukassa poolt pakutav tööpraktika kuulub samuti direktiivi kohaldamisalasse ning kas ja mis ulatuses on riigil õigus sätestada tööturuteenuse puhul erisusi direktiivis sätestatust. Nimelt on Töötukassa poolt töötule tööturuteenusena pakutav tööpraktika oma olemuselt ja vormistusest teistsugune – tööpraktika puhul ei sõlmita lepingut mitte praktikandi ja praktikapakkuja vahel vaid hoopis haldusleping tööpraktika teenuse osutamiseks Töötukassa ja praktikapakkuja vahel. Töötukassa maksab praktikandile stipendiumi ning majutus- ja sõidutoetust ning tasu praktikapakkujale. Seega ei sobitu töölepingu sõlmimise kohustus praktikandi ja praktikapakkuja vahel Töötukassa tööpraktika olemusega. Tulenevalt ELi aluslepingust (ELTL artikkel 153) ei saa direktiivi eelnõu kohalduda formaalhariduse ja -koolituse õppekava osaks olevale praktikale.

Lisaks on direktiivi eelnõu artikkel 2 punktis c ja d ebaselge, mida peetakse „tavapäraseks töösuhteks“ ja keda peetakse „tavapärase töösuhtes olevaks töötajaks“. Eelnõu sõnastuse kohaselt on tavapäraseks töösuhteks töösuhe, mis ei ole praktika, ning tavapärase töösuhtes olevaks töötajaks isik, kellel on tavapärane töösuhe. Kuna meie hinnangul ei saa praktikandi puhul olla tegemist töötajaga ja töösuhetega, siis jääb arusaamatuks, miks on vaja tekstis eristada just „tavapärase töösuhtes olevat“ töötajat ja „tavapärasest“ töösuhet. Kui Eesti õiguse alusel on inimesel töösuhe, siis tema puhul on tegu töötajaga TLSi tähenduses ning talle kohalduvad kõik töötaja õigused ja kohustused.

⁹Eestis olevate praktika liikide kohta on antud põhjalik ülevaade seletuskirja 2. peatükis direktiivi algatuse artikkel 2 punkti a juures.

Seega esineb direktiivi eelnõus mitmeid mõisteid ja sätteid, mis on ebaselged ning vajavad selgitamist ja täpsustamist. Eelkõige on oluline, et eelnõudest tuleks selgelt välja, kuidas eristatakse organisatsiooni püsivaid töötajaid ja praktikante ning milline on eelnõude kohaldumisaala.

5.2.4. Saame toetada direktiivi eelnõus sätestatud tööandja tõendamiskoormist praktikalepingu ülesütlemisel, kuid direktiivis tuleb piisavalt selgelt sätestada, millistel juhtudel tööandja pööratud tõendamiskoormis praktikandiga lepingu ülesütlemisel kehtib. (direktiivi eelnõu artikkel 9 lõige 4).

Direktiivi eelnõu artikkel 9 lõikes 4 sätestatakse ümberpööratud tõendamiskoormise põhimõte, mille kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed selle tagamiseks, et kui töölt vabastatud praktikandid või praktikandid, kelle suhtes kohaldatai samaväärse mõjuga meetmeid, esitavad kohtule või muule pädevale asutusele või organile tõendid, mis annavad alust eeldada, et toimus selline töölt vabastamine või et kasutati sellega samaväärseid meetmeid, on tööandja ülesanne tõendada, et töölt vabastamise põhjuseks ei olnud asjaolu, et praktikant kasutas direktiiviga või töötajate suhtes kohaldatavate muude liidu õigusaktidega ette nähtud õigusi. Ehk teisisõnu – praktikant ise ei pea tõendama, et temaga lepingu lõpetamise aluseks oli asjaolu, et ta kasutas direktiiviga või töötajate suhtes kohaldatavate muude liidu õigusaktidega ette nähtud õigusi, vaid sellise asjaolu mitteesinemise tõendamiskohustus pannakse praktikapakkujale.

Eesti õiguses kehtib üldine põhimõte, et kumbki pool peab tsiviilkohtumenetluses tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema nõuded ja vastuväited. Selline reegel kehtib aga üksnes siis, kui tsiviilkohtumenetluse seadustikust ei tulene teisiti (TsMS § 230 lg 1). Üldiselt sätestatakse seadusest teistsugune tõendamiskoormise jaotus olukordadeks, kus on vaja kaitsta vaidluse nõrgemat poolt. Näiteks on TLS § 92 lõikes 2 sätestatud ümberpööratud tõendamiskoormise põhimõtte juhtudeks, kui tööandja on öelnud töölepingu üles töötajaga, kes on rase või kasvatab alla kolmeaastast last; töötajaga, kes on aasta jooksul enne töösuhte ülesütlemist taotlenud või kasutanud TLSis sätestatud isapuhkust, lapsendajapuhkust, lapsepuhkust jms; töötajaga, kes on aasta jooksul enne töösuhte ülesütlemist olnud ravikindlustuse seaduses sätestatud hoolduslehel. Kõikidel nendel juhtudel kui tööandja ei tõenda, et ta ütles töölepingu üles TLSis sätestatud lubatud alusel, loetakse tööleping ülesöelduks põhjusel, et töötaja on rase või tal on õigus saada emapuhkust, või et töötaja täidab olulisi perekondlikke kohustusi, sh kasutab nt isapuhkust, lapsendajapuhkust, lapsepuhkust jms, või on hoolduslehel. Ka töötajate esindajaga töölepingu ülesütlemisel on ümberpööratud tõendamiskoormis tööandjal (TLS § 92 lg 3). Sarnane tõendamiskohustuse reegel on ette nähtud ka soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse alusel diskrimineerimisvaidluste puhul (SoVS § 4, VõrdKS § 8).

Direktiivi eelnõus soovitakse lepingu lõpetamise põhjuse tõendamine panna samuti praktikapakkuja kohustuseks põhjusel, et praktikandid on nõrgem pool, kes ei kipu oma õiguste kaitseks välja astuma. Praktikapakkuja on aga praktikasuhtes tugevam pool.

Mööname, et praktikantide kui nõrgema poole kaitseks ümberpööratud tõendamiskoormise kehtestamine praktikalepingu ülesütlemise olukordades võib olla põhjendatud, kuid sellise kohustuse panemine praktikapakkujale eeldab, et on piisavalt selge, milliste konkreetsete õiguste tõttu praktikalepingu lõpetamisel pööratud tõendamiskoormis tekib. Käesoleva juhul on ainukeseks praktikandi suhtes kehtivaks materiaalõiguseks, mis direktiivi eelnõust tuleneb, artiklis 3 kehtestatud mittediskrimineerimise põhimõte (s.o kohustus tagada, et töötingimuste, sealhulgas töötasu osas ei kohelda praktikante vähem soodsalt kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärases töösuhtes, välja arvatud juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on objektiivsed põhjused, nagu erinevad ülesanded, väiksemad kohustused ja töö intensiivsus või õppe- ja koolituskomponendi osakaal).

Direktiivi artikkel 9 lõike 4 kohaselt peaks ümberpööratud tõendamiskoormis kehtima ka nendel juhtudel, kui praktikant kasutas töötajate suhtes kohaldatavate muude liidu õigusaktidega ette nähtud õigusi. Leiame, et selline sõnastus on ebamäärane ja ei ole piisavalt täpne mõistmaks, millistest konkreetsetest õigustest räägitakse. Sätestades ümberpööratud tõendamiskoormise kõikide töötajate suhtes kohalduvate liidu õigusaktidega ettenähtud õiguste suhtes, tähendab see justkui eelduse kehtestamist, et praktikapakkujat käitub lepingulises suhtes nende õiguste rakendamisel alati õigusvastaselt. Selline laiapõhjaline eeldus ei pruugi olla mõistlik ja võib osutada praktikapakkujate suhtes ebaproportsionaalseks. Eelistame, et ümberpööratud tõendamiskoormis oleks sätestatud konkreetseteks juhtudeks ja oleks üheselt mõistetav, milliste olukordadega on tegu.

5.2.5. Peame oluliseks, et direktiivi eelnõuga loodavad lahendused sobituksid Eesti tsiviilkohtumenetluse normidega ning ei sekkuks menetlusautonoomiasse. Näiteks, leiame, et töötajate esindajate osalemine kohtumenetluses ei saa toimuda praktikandi nõusolekuta. (direktiivi eelnõu artikkel 8)

Direktiivi eelnõu artiklis 8 sätestatakse menetlused praktikantide nimel või toetuseks. Artikli esimese lause kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et töötajate esindajad võivad osaleda mis tahes asjakohases kohtu- või haldusmenetluses, et jõustada käesolevast direktiivist või töötajate suhtes kohaldatavatest muudest liidu õigusaktidest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Artikli teise lause kohaselt võib töötajate esindaja praktikandi või praktikantide nõusolekul tegutseda tema/nende nimel või tema/nende toetuseks, juhul kui rikutakse käesolevast direktiivist või töötajate suhtes kohaldatavatest muudest liidu õigusaktidest tulenevaid õigusi või kohustusi.

Artikkel 8 esimesest lausest jääb arusaamatuks, mida tähendab, et tuleb tagada, et töötajate esindajad võivad osaleda kohtumenetluses. Samuti jääb arusaamatuks, kas esimene lause ja teine lause on omavahel seotud või sätestavad eraldi reeglid. Kui artikli 8 esimene lause on tegelikult seotud teise lausega ja on mõeldud viitama esindusele, siis on esimene lause segadusttekitav ning ebavajalik.

Kui aga esimeses ja teises lauses kehtestatud reeglid ei ole omavahel seotud ning esimeses lauses peetakse silmas tõesti seda, et liikmesriik peab tagama töötajate esindajate osalemise kohtumenetluses esinduse ja nõustaja regulatsiooni väliselt, st et praktikant ei pea andma enda esindamiseks nõusolekut või ei nõustu töötaja esindaja osalemisega nõustajana, kuid liikmesriik peab töötajate esindajate kohtumenetluses osalemise võimaluse tagama praktikandi

nõusoleku puudumisest olenemata, siis see ei ole kooskõlas Eesti menetlusõigusega. Selline lahendus oleks sektorispetsiifiline erand, mis hägustaks õigusselgust ning sekkuks liikmesriigi menetlusautonoomiasse. Menetlusautonoomia põhimõte annab liikmesriikidele õiguse luua oma menetlusõiguse süsteemid. Iga sektorispetsiifiline erand võib viia erinevate sektorite ebavõrdse kohtlemiseni, mis omakorda võib mõjutada liikmesriiki looma reeglite ühtlustamiseks oluliselt laiemat mõjuga menetlusreeglid, kui käsitletakse vastavas ELi algatuses. See ei saa olla EL õiguse eesmärk ning sellisel juhul peaksime mõtlema laiemalt erandite loomise subsidiaarsusele ja proportsionaalsusele ning Eesti ei saa sellist lähenemist toetada.

Lisaks tuleb artiklis 8 sätestatu puhul silmas pidada, et kui menetluse jooksul tehakse näiteks ettepanek võimaldada menetleda praktikantide nõudeid esindushagina, siis tuleb jälgida, et direktiiviga ei loodaks iseseisvaid esindushagide esitamise reegleid, sh seda, kes võib esindushagi esitada.¹⁰ Kollektiivsete esindushagide reeglid, sh reeglid esindushagide esitamiseks pädevate üksuste kriteeriumide kohta on ELi üleselt reguleeritud direktiiviga 2020/1828¹¹, mis on katusregulatsioon ning sellest erisuste tegemine oleks ebasüsteemne ja seetõttu me seda ei toeta.

5.3. Valitsuse seisukohad ja nende põhjendused soovitusel eelnõu kohta

5.3.1. Peame oluliseks, et praktikapakujatele ja riigile ei kaasneks soovitusel eelnõuga EL tasandil formaalhariduse ja -koolituse praktikate kohta andmete kogumise kohustust ning et ülejäänud praktikate kohta andmete kogumise kohustuse kehtestamisel arvestataks võimalikult palju liikmesriikides juba kogutavate andmetega. Eesti ei toeta soovitusel kohaldamiseks eraldi rakenduskava koostamist, vaid peab sobivaks viidata riiklikele strateegiatele või lähenemisviisidele. Leiame, et soovitusel kohaldamise tähtaeg peaks olema vähemalt 24 kuud (soovitusel eelnõu punktid 34 ja 38).

Soovitusel eelnõust tuleneb liikmesriigile täiendavaid ülesandeid, mis toovad kaasa halduskoormust nii riigile, praktikapakujatele, õppeasutustele kui teistele praktikaga seotud osapooltele. Nimelt peab soovitusel eelnõu punkti 34 kohaselt liikmesriik võtma asjakohased meetmed soovitusel võimalikult kiireks kohaldamiseks ja esitama 18 kuu jooksul soovitusel vastuvõtmisest rakenduskava, milles sätestatakse riigi tasandil võetavad asjakohased meetmed. Leiame, et soovitusel kohaldamiseks rakendusplaani koostamine võib osutuda liikmesriigi jaoks ülemäära koormavaks tegevuseks, mis läheb ühtlasi ka soovitusel eesmärgist ja õiguslikust olemusest kaugemale. Ebaselgeks jääb sellise rakenduskava lisaväärtus formaalhariduse praktikate osas, kus praktika koos oma õpiväljunditega on õppekava osa. Õppe korraldus peab olema kooskõlas õppeasutuse sisemiste kvaliteedistandardite ning riigisiseste ja rahvusvaheliste kvaliteedinõuete ja -kokkulepetega. Sealjuures kehtivad tasemehariduse

¹⁰ Kollektiivne esindushagi on tarbijate kollektiivsete huvide kaitseks esitatav hagi või avaldus, mille tarbijate asemel esitab pädev üksus enda nimel ning mille eesmärk on ettekirjutuse, tarbijatele õiguskaitsemeetmete või mõlema taotlemine.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2020/1828, 25. november 2020, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/22/EÜ.

kvaliteedinõuded ka praktikale ning kvaliteedihindamine kutse- ja kõrghariduses hindab ka praktika korraldust. Seega toimub nii kutse- kui kõrghariduses regulaarne õppekorralduse, sealhulgas praktikakorralduse seire ja hindamine ning soovitusel elluviimiseks rakenduskava koostamine suurendaks nii riigi kui õppeasutuste halduskoormust.

Täiendavalt leiame, et soovitusel rakendusaeg võiks olla sarnaselt direktiiviga 24 kuud 18 kuu asemel, kuna eelnõud moodustavad ühtse paketi ning seetõttu tuleks neid rakendada üheaegselt. Lisaks annaks 24-kuuline rakendustähtaeg liikmesriikidele rohkem aega soovitusel kohaldamiseks.

Lisaks tuleneb soovitusel eelnõu punktist 38 liikmesriigile nõue koguda koos komisjoniga praktikaga seotud andmeid, eelkõige selleks, et saada teavet kvaliteetseid praktikavõimalusi käsitleva poliitika kujundamiseks. Sättest jääb ebaselgeks, et milliseid konkreetseid andmeid soovitakse praktikate kohta koguma hakata ning mida nende andmetega täpsemalt peale hakatakse. Sättest ei selgu, kas soovitakse koguda andmeid praktikate kestuse, liikide, poolte, praktika käigus tehtavate ülesannete või õppekomponentide või millegi muu kohta. Samuti on ebaselge, mis on andmekogumisest saadav kasu või lisandväärtus. Samas on sättest tuletatav, et see, mille kohta andmeid koguma hakatakse, töötatakse välja koos komisjoniga.

Töötukassa tööpraktika kohta andmete kogumisel lähtutakse täna Töötukassa andmekogu põhimääruses¹² sätestatud reeglitest, kuid sõltuvalt sellest, mis andmeid ja mis eesmärgil soovib komisjon koguma hakata, võib Töötukassale kaasneda andmete kogumisega täiendav halduskoormus. Ülejäänud praktikaliikide kohta eraldi andmeid Eestis ei koguta ning eelkõige on see kohustus problemaatiline vabaturu praktikate puhul, mis ei ole kuidagi reguleeritud ja mille kohta ei ole seetõttu ka võimalik praegu andmeid koguda. Ka töötamise registrisse kantakse üksnes need praktikad, mille eest tasu makstakse, mistõttu ei saa ka sealt ammendavat ülevaadet kõikide praktikate kohta.¹³ Kutsehariduses ja rakenduskõrghariduses on praktika kohustuslik ning õppe läbimise nõudeid seiravad õppeasutused; keskselt formaalhariduse osaks olevaid praktika andmeid ei koguta ning selleks ei ole ka vajadust olnud. Seetõttu me ka ei toeta selliste andmete kogumise kohustust formaalhariduse- ja koolituse praktikate osas ning leiame, et praktikate kohta andmete kogumise kohustuse kehtestamisel arvestataks võimalikult palju liikmesriikides juba kogutavate andmetega, et vältida liigset halduskoormust ja kulu tekkimist osapooltele, kes peavad andmeid koguma hakkama.

Kokkuvõtvalt peame oluliseks, et rakenduskava koostamise ja andmete kogumisega ei kaasneks praktikapakujatele, liikmesriigile ja pädevatele asutustele liigset halduskoormust.

5.3.2. Leiame, et soovitusel kohaldumisaeg ei peaks laiendama formaalhariduse ja -koolituse õppekava osaks olevale praktikale ja praktikale, mille läbimine on kohustuslik mõne kutsealaga tegelemiseks. (soovitusel eelnõu punkt 2).

Soovitusel eesmärk on parandada praktika kvaliteeti, eelkõige seoses õppe- ja koolitussisu ning töötingimustega, et hõlbustada tööleminekut nendel, kes on äsja hariduse omandanud, töötuks

¹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/110052024019>

¹³ <https://www.emta.ee/ariklient/registreerimine-ettevotlus/tootamise-register/tootamise-registreerimine#registreeritavad>

jäänud või tööturul eemal olnud. Soovituse eelnõu kohaldumisaslasse kuuluvad vabaturu praktika, aktiivse tööturupoliitika raames pakutav praktika (Töötukassa poolt tööturumeetmena pakutav praktika), formaalhariduse ja -koolituse õppekavasse kuuluv praktika ning praktika, mille läbimine on kohustuslik mõne konkreetse kutsealaga tegelemiseks. Viimased kaks ei olnud hõlmatud 2014. aasta soovitusse praktika kvaliteediraamistiku kohta ja leiame, et need ei peaks olema hõlmatud ka uue soovituse kohaldumisaslasse. Nimetatud praktikaliikide puhul on tegemist erinevate formaatidega, mille puhul peab arvestama formaatidest tulenevate erisustega (nt praktikalepingute, praktikapakujate kohustuste, õpieesmärkide jms seondult). Kutsehariduses ja rakenduskõrghariduses on praktika kohustuslik, sh on valdkondlikes õigusaktides reguleeritud praktikale esitatavad nõuded. Samuti saavad üliõpilased kõrghariduses praktikat sooritada kas valik- või vabaainena. Praktika on koos oma õpiväljunditega õppekava osa ning õppe korraldus peab olema kooskõlas õppeasutuse sisemiste kvaliteedinõuetega ning riigisiseste ja rahvusvaheliste kvaliteedinõuete ja -kokkulepetega. Seega soovituse eelnõul ei ole lisaväärtust õppekava osaks oleva praktika kvaliteedi parandamisele, sest juba täna kehtivad tasemehariduse kvaliteedinõuded ka praktikale ning kvaliteedihindamine kutse- ja kõrghariduses hindab ka praktika korraldust.

6. Arvamuse saamine ja seisukohtade kooskõlastamine

Seisukohtade ettevalmistamisel küsiti sisendit Justiitsministeeriumilt, Sotsiaalministeeriumilt ning Haridus- ja Teadusministeeriumilt.

Täiendavalt paluti ettepanekuid järgmistelt huvigruppidelt:

Haridusasutused, üliõpilaste esindajad ja nende katusorganisatsioonid: Eesti Üliõpilaskondade Liit, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing, Eesti Rektorate Nõukogu, Rakenduskõrgkoolide Rektorate Nõukogu, Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikakõrgkool.

Liidud/seltsid/ühingud: Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Pangaliit, Eesti HR Selts, Eesti Personalijuhtimise Ühing (PARE), Eesti Juristide Liit, Eesti Advokatuur, Sihtasutus Kutsekoda, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liit, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Teenusmajanduse Koda, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Rõiva- ja Tekstiililiit, Eesti Plastitööstuse Liit, Eesti Pereettevõtjate Liit, Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit, Eesti Masinatööstuse Liit, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kaitsetööstuse Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Elektroonikatööstuse Liit, Eesti Elektritööstuse Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit.

Ametid: Haridus- ja Noorteamet, Eesti Töötukassa, Tööinspektsioon.

Muud asutused ja eksperdid: Riigikohus, Soolise võrddõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, Work in Estonia, PRAXIS, MTÜ Asutajad, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS),

Eesti Arenguseirekeskus, Heli Raidve Tööõigusabi, M.I.K.S. Konsultatsioonid, Rohtla Law Office OÜ.

Arvamuse andsid: Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Tööinspeksioon, Eesti Töötukassa, Rakenduskõrgkoolide Rektore Nõukogu, Tallinna Tehnikakõrgkool, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Üliõpilaskondade Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Juristide Liit.

Saabunud ettepanekute ja nendega arvestamise tabel (kaasamistabel) on esitatud Lisas.