



JUSTIITSMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 09.04.2024
Meie 15.05.2024

nr 18.1.1/24-0145/-2T
nr 7-1/3428

Justiitsministeeriumi arvamus praktikalepingute algatuse kohta

Austatud kolleegid

Vastavalt Riigikantselei 09.04.2024 resolutsioonile nr 2-5/24-00580 esitab Justiitsministeerium oma arvamuse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile seisukohtade kujundamiseks praktikalepingute algatuse kohta. Palume Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil arvestada ELi koordineerimiskogule ja Vabariigi Valitsusele esitatavates seisukohtades alljärgnevate kommentaaridega.

Praktikalepingute algatuse eesmärk on Justiitsministeeriumi hinnangul üldjoontes mõistlik ja põhjendatud – parandada praktikate kvaliteeti õppimise ja väljaõppe sisu ning töötingimuste osas, luua ühtne põhimõtete ja meetmete raamistik praktikantide töötingimuste parandamiseks ja jõustamiseks ning praktikana maskeeritud regulaarsete töösuhete vastu võitlemiseks. Samas on nii nõukogu soovitusel eelnõu (COM(2024) 133) kui ka direktiivi eelnõu (COM(2024) 132) puhul mitmeid küsitavusi:

- **regulatsiooni kohaldamisala on segane** – direktiivi art 1 kohaselt kehtestatakse direktiiviga ühine põhimõtete ja meetmete raamistik, et parandada praktikantide töötingimusi, tagada nende täitmine ning võidelda olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana. Iseenesest on igati tervitatav, et soovitakse praktikante kohelda võrdselt töötajatega seeläbi, et parandada praktikantide töötingimusi ning võidelda sellega, et praktikaga varjatakse tegelikku töösuhet. Samas jääb algatuse põhjal selgusetuks, millistele töö- või praktikasuhetele regulatsioon kohaldub. Näiteks kohaldub direktiivi pp 16 kohaselt direktiiv kõikide liidu praktikantide suhtes, kellel on liikmesriigis kehtiva õiguse, kollektiivlepingu või tava kohaselt määratletud tööleping või -suhe. Direktiivi pp 18 kohaselt kohaldatakse direktiivi III ptk selliste tavapärases töösuhtes olevate töötajate suhtes, keda ekslikult käsitatakse praktikantidena. Seega paistab direktiivi kohaldamisala olevat töölepingu alusel töötavad isikud ehk töötajad, kuid direktiivi sätteid lugedes see üheselt ei nähtu. Samas peaks nõukogu soovitus hõlmama punkti 2 kohaselt kõiki praktikante, olenemata nende tööalasest staatusest, sealhulgas töötajana käsitatavaid praktikante. Seega paistavad isegi direktiivi ja soovitusel kohaldamisala olevat erinevad, kuigi need peaks hõlmama samu suhteid. Pealegi on sõnadel „praktikant“ ja „praktikaleping“ teistsugune tähendus kui sõnadel „töötaja“ ja „tööleping“, seega jääb segaseks just praktika ja praktikandiga seotud terminite kasutamine, kui direktiiv on mõeldud reguleerima ikkagi töösuhteid. Kui direktiiv peaks reguleerima „praktikasuheteid“, siis tuleks väga selgelt piiritleda ja defineerida, millistele praktikasuhetele direktiiv kohaldub (nt on inglise keeles kasutusel erinevaid mõisteid nagu *work practice*, *traineeship*, *apprenticeship* jms). Praegu on nii mõistete kasutus kui ka sellega seotud direktiivi kohaldamisala arusaamatud (vt ka järgmine punkt mõistete kasutuse kohta). Lisaks tuleks täpsustada (nt vastava põhjenduspunktiga), kas direktiiv kohaldub üksnes eraõiguslike isikute vahel sõlmitud praktikalepingutele või laieneb see ka avalikule sektorile/teenistusele;
- **direktiivi mõisted on arusaamatud ja paistavad kohati olevat vastuolulised** – mõiste „praktika“ sisaldab mitmeid määratlemata õigusmõisteid, mistõttu võib „praktika“ tuvastamine olla praktikas keeruline ja tekitada vaidlusi. Näiteks on praktika määrav tunnus „oluline õppe- ja koolituskomponent“, kuid jääb selgusetuks, millal on õppe- ja koolituskomponent piisavalt

oluline, et tegu oleks praktikaga. Veel probleemsem on sõna „praktikant“ definitsioon. Nimelt on praktikant defineeritud kui praktikat (s.t sisaldades viidet omakorda „praktika“ mõistele) tegev isik, kellel on tööleping või töösuhe. Kui isikul on sõlmitud tööleping, siis on ta töötaja, seega jääb arusaamatuks, milline õiguslik staatus on praktikandil – on ta töötaja või luuakse direktiiviga hoopis uus n-ö kvaasitöötaja mõiste, mis on olemuslikult midagi töötaja ja praktikandi vahepealset. See tekitab omakorda probleeme direktiivi kohaldamisala määramisega, kuna „praktika“ paistab olevat laiem mõiste kui „praktikant“, olgugi et praktikandi mõiste viitab praktikale. Seda põhjusel, et „praktikant“ on defineeritud töölepingu või -suhte kaudu, kuid „praktika“ sellist kitsendust ei sisalda. Seega jääb mulje, nagu praktika võib tähendada igasugust tegevust, mis sisaldab olulist õppe- ja koolituskomponenti ning mida rakendatakse eesmärgiga omandada tööalase konkurentsivõime suurendamiseks praktilisi ja tööalaseid kogemusi, kuid „praktikant“ saab olla üksnes töötaja, olgugi et ta teeb praktikat. Ühtlasi jäävad selgusetuks mõisted „tavapärane töösuhe“ ja „tavapärases töösuhtes olev töötaja“. Esiteks on arusaamatu, miks on üldse selliseid mõisteid eraldi selle direktiivi tarbeks vaja defineerida, kuna töösuhte, töölepingu ja töötaja mõistete kohta on juba hulganiselt regulatsioone ning kohtupraktikat, seega tekitab täiendavate definitsioonide lisamine üksnes selle direktiivi jaoks vaid segadust. Lisaks on mõistete definitsioonid segased ja tautoloogilised. Näiteks on „tavapärane töösuhe“ defineeritud töösuhte kaudu, sisaldades endas tautoloogiat. Jääb ka arusaamatuks, kuidas saab üldse olla olemas töösuhe, mis ei ole praktika, kui praktikant ongi töösuhte alusel tööd tegev isik. Samamoodi on tautoloogiline mõiste „tavapärases töösuhtes olev töötaja“ definitsioon, kuna see on defineeritud iseenda kaudu – tavapärases töösuhtes olev töötaja on töötaja, kellel on tavapärane töösuhe. Tagatipuks jääb kummagi mõiste puhul arusaamatuks sõna „tavapärane“ kasutus. See viitab justkui võimalusele, et on olemas ka „eriline“ töösuhe või töötaja. Liidu tasandil peaks mõistete kasutus olema ühtne ja selliste uute mõistete lisamine tekitab regulatsiooni mõistmisel segadust;

- **ebamääraste mõistete kasutamise tõttu ei ole direktiivi sätete sisu mõistetav** – näiteks sisaldab art 3 mittediskrimineerimise põhimõtet, mille kohaselt ei tohi töötingimuste, sealhulgas töötasu osas kohelda praktikante vähem soodsalt kui sama asutuse võrreldavaid töötajaid, kes on tavapärases töösuhtes. Mõisteid lugedes aga nähtub, et praktikant on ka töölepingu alusel tööd tegev ehk töösuhtes olev isik (töötaja), seega ei ole selge, milliseid isikuid tuleks mittediskrimineerimise põhimõtte rakendamisel võrrelda. Paistab ju praktikant olevatki juba töötaja, seega absurdse tõlgenduse kohaselt peaks praktikanti võrdlema tema endaga kui töösuhtes oleva isikuga. Ühtlasi on segane, miks on vaja jõuda tööd tegeva isiku õiguste tõhusa kaitseni praktikalepingute regulatsiooni kaudu. Kui praktikante tuleb kohelda võrdselt teiste töötajatega, siis sellest järeldub, et praktikandile kohaldub kogu tööõiguse regulatsioon. Sellisel juhul aga on lihtsalt tegu töölepinguga ning nii tulekski seda õiguslikku suhet mõista – töösuhtena. Selle asemel, et tuua sisse uued definitsioonid, võiks ette näha, et praktikandil, kes olemuslikult teeb tööd, on töötaja staatus. Õigupoolest on see juba täna nii, kuna töötaja staatuse tuvastamisel on määrav õigusliku suhte sisu ning kui see vastab töösuhtele, siis sõltumata lepingu nimetusest (käsundusleping, praktikaleping vms) on tegu töölepinguga. Sama on ka vastupidi ehk kui õiguslik suhe ei vasta töölepingule, s.t tegu ongi nt tasustamata praktikaga selle tavapärases tähenduses (üliõpilane katsetab teda huvitavat tööd), siis ei ole põhjendatud kohaldada tööõiguslikku regulatsiooni, vaid tegu on tavapärase privaatautonomia põhimõttel tugineva võlaõigusliku lepinguga, milles pooled võivad sobivates tingimustes vabalt kokku leppida. Lisaks ei ole selge, millal on tegu praktikana esitatud tavapärase töösuhtena ning seega milline on regulatiivne mõju direktiivi III ptk sätetel – kuidas saab töösuhet direktiivi mõistete tähenduses üldse esitada praktikana, kui praktikant juba töötabki töösuhte alusel. On küll mõistetav, mida on tahetud III peatükiga reguleerida (välistada olukorrad, kus isik on olemuslikult töötaja, kuid sellest minnakse mööda n-ö praktikalepingu sõlmimisega; sarnane on täna olukord ka töölepingu ja käsunduslepingu kui võlaõigusliku lepingu puhul, kuna tihtipeale sõlmitakse töölepingu pähe käsundusleping, mille puhul ei kaasne ulatuslik tööd tegeva isiku kaitse). Tagatipuks paistab, et algatusega sekkutakse senisesse Euroopa Kohtu praktikasse, mis on aastate jooksul kujundanud välja töölepingu ja töötaja mõiste. Nimelt tuleneb ulatuslikust EK praktikast see, milliste kriteeriumide alusel tuleb hinnata, kas tegu on töösuhtega või mitte. EK on ise korduvalt kinnitanud, et tööleping on ELi autonoomne mõiste, mida tuleb terves liidus tõlgendada ühtemoodi. Direktiivi art 5 sisaldab aga loetelu elementidest, mida tuleb töösuhte hindamisel arvesse võtta. Sellised kriteeriumid on juba EK oma praktikas sõnastanud;

- **eelnevat arvestades on regulatsiooni lisaväärtus küsitav** – kuna mõistete põhjal nähtub, et direktiivi kohaldamisala hulka kuuluvad praktikandid ehk töölepingu või -suhte alusel tööd tegevad isikud, siis on segane, millist täiendavat kaitset saavad need „praktikandid“ (õigupoolest töötajad). Töötajate õiguste kaitseks on juba liidu tasandil kehtestatud hulganisti õigusakte ning kui praktikant on tegelikult töötaja, siis on ta nagu iga teine töötaja, kellele kohalduvad juba niikuinii tööõigusest (Eesti õiguses eelkõige töölepingu seadusest) tulenevad töötajate õigused ja tagatised (alampalk, töö- ja puhkeaja regulatsioon, puhkused, lepingu lõpetamise kitsendused jms).

Kokkuvõttes tundub küll algatuse eesmärk üllas, kuid reguleerimise meetmed ja vahendid ei paista eesmärki saavutavat. Pigem tundub tegu olevat tööõigusliku küsimusega, mistõttu tuleks vajadusel täiendada tööõiguslikku regulatsiooni, mitte kehtestada uus ja segaseid mõisteid kasutav praktikalepingute regulatsioon.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Karl Joonas Kendla 5878 9259
KarlJoonas.Kendla@just.ee