

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Saara Selgmäe
PRAKTIKANDI TÖÖALANE STAATUS EESTIS
Magistritöö

Juhendaja
Prof. Merle Erikson

Tartu
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ÕPPEKAVA OSAKS OLEV PRAKTIKA	8
1.1. Praktikant kui õpilane	8
1.2. Praktikandi tegevus töökeskkonnas	11
1.2.1. Õppe- ja koolituseesmärk	11
1.2.2. Töötegemise maht	16
1.2.3. Muud töösuhte viitavad asjaolud	19
1.3. Praktikandi allumine juhendajale	21
1.3.1. Alluvus praktikasuhtes	21
1.3.2. Alluvussuhte seostamine praktika eesmärgiga	23
1.4. Praktikandi tasustamine	26
1.4.1. Tasustamata praktika	26
1.4.2. Praktika tasustamise viisid	29
2. AKTIIVSE TÖÖTURUPOLIITIKA RAAMES TOIMUV PRAKTIKA	32
2.1. Praktikant kui töötu	32
2.2. Praktikandi tegevus töökeskkonnas	36
2.3. Praktikandi allumine juhendajale	39
2.4. Praktikandi tasustamine	41
2.4.1. Tasustamata praktika	41
2.4.2. Riiklikust alamäärast väiksem töötasu	43
KOKKUVÕTE	45
LABOUR LAW STATUS OF A TRAINEE IN ESTONIA	51
KASUTATUD LÜHENDID	56
KASUTATUD KIRJANDUS	57
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	60
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	61

SISSEJUHATUS

Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen rõhutas oma 2019. aasta poliitilistes suunistes vajadust tugevdada Euroopa sotsiaalset turumajandust ja edendada majanduskasvu, mis looks eelkõige noorte jaoks juurde kvaliteetseid töökohti.¹ Ettepanek tuleneb Euroopa noorte suure töötuse määra probleemist – noorte töötus Euroopa Liidus (EL) on üldisest töötuse määrast üle kahe korra kõrgem. Eurostati andmetel oli noorte (15–25-aastased) töötuse määr 2024. aasta jaanuaris 14,9%, üldine töötuse määr (20–64-aastased) aga 6,0%. Ühe olulise võimalusena noorte töötuse määra vähendamiseks on Euroopa Parlament ja Nõukogu näinud praktikad, mis annab noortele võimaluse omandada praktilisi ja erialaseid kogemusi ning täiendada oma oskusi, hõlbustades nii nende juurdepääsu tööturule. Praktika laialdase kasutuselevõttuga on aga kaasnenud ka kasvav mure praktika õppesisu ja praktikantide töötingimuste pärast ning tööpõhine õpe võib tegelikult kujuneda odava või tasuta tööjõu vormiks.²

Eelnevast lähtuvalt tuli Euroopa Komisjon 21.03.2024 menetluse 2024/0068/COD raames välja ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, milles käsitletakse praktikantide töötingimuste parandamist ja täitmise tagamist ning võitlust olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana (praktikadirektiiv)³ (edaspidi praktikadirektiivi ettepanek). Antud algatus järgneb Euroopa Komisjoni poolt läbi viidud 2014. aasta Nõukogu soovitus 2024/C 88/01 praktika kvaliteediraamistiku kohta⁴ hindamisele ning Euroopa Parlamendi 2023. aasta resolutsioonile⁵, milles nõuti jõulisemate praktikaid reguleerivate õigusaktide rakendamist. Direktiivi ettepanek viitab kavatsusele kasutada siduvamaid meetmeid, nagu näitab ettepaneku õiguslik alus, EL toimimise lepingu⁶ artikli 153 lõike 2 punkt b. Viidatud õigusnorm annab EL-ile õiguse võtta vastu direktiive, millega kehtestatakse miinimumnõuded, sealhulgas töötingimustega seotud nõuded, mitte üksnes mittesiduvaid

¹ Von der Leyen, U. Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile (2019–2024). „Liit, mis seab kõrgemad sihid. Minu tegevuskava Euroopa jaoks.“ Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2019.

² Rosin, A. Labour law protection of trainees. Doktoritöö. Juhendajad Professor Merle Erikson ja Professor Seppo Koskinen. Turku: University Of Turku 2017, lk 10.

³ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, milles käsitletakse praktikantide töötingimuste parandamist ja täitmise tagamist ning võitlust olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana (praktikadirektiiv) – COM/2024/132 final.

⁴ 10. märts 2014. aasta Nõukogu soovitus, praktika kvaliteediraamistiku kohta 2014/C 88/01. – ELT C 88.

⁵ 14. juuni 2023. aasta Euroopa Parlamendi resolutsioon soovitustega komisjonile kvaliteetse praktika kohta liidus (2020/2005(INL)). – ELT C, C/2024/484.

⁶ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01). – ELT C 202, 7.6.2016.

soovitusi, mistõttu on antud ettepanekul potentsiaalselt suurem mõju siseriiklikule õigusraamistikule.⁷ Seega on tegu aktiga, millega EL soovib esmakordselt sätestada praktikate regulatsiooni reaalset õigusmõju omavate juhistega: varasemad EL suunised selles valdkonnas on jäänud erinevate soovitude, juhiste ja resolutsioonide tasemele, mille järgimine ei ole liikmesriikidele kohustuslik. Lisaks seisneb oluline erinevus võrreldes eelnevate praktikaid reguleerivate aktidega selles, et praktikadirektiivi ettepanekusse on kaasatud ka formaalhariduse ja -koolituse õppekavasse kuuluv praktika ning praktika, mille läbimine on kohustuslik mõne konkreetse kutsealaga tegelemiseks, mida 2014. aasta Nõukogu soovitus praktika kvaliteediraamistiku kohta⁸ ei hõlmanud.

Praktikadirektiivi ettepanekus käsitletakse praktikatega seotud probleemset olukorda, kus praktikat ei kasutata ettenähtud eesmärgil ning sisuliselt on tegu praktikana esitatud tavapärase töösuhtega. Praktikapakkujad kasutavad sellist olukorda ära, et hoiduda õigusaktides töölepingutele ette nähtud nõuete täitmisest ja seeläbi ka vajalike maksete ja maksude maksmisest.⁹ Selliselt toimides kahjustatakse praktika ebaõige ja -seadusliku kasutamisega praktikantide ja alaliste töötajate töötingimusi ning rikutakse sotsiaalse õigluse põhimõtteid.¹⁰

Kuivõrd EL õigus on siseriiklikust õigusest ülimuslik ning EL liikmesriigid peavad tagama EL õiguse täieliku toime ning direktiivides liikmesriikidele seatud eesmärgid saavutama, tuleb ka Eestil praktikadirektiivi ettepaneku vastuvõtmisel praktikale sätestatud nõudeid kohaldada. Muuhulgas sätestab praktikadirektiivi ettepaneku artikkel 4 liikmesriikidele kohustuse võtta asjakohaseid meetmeid võitluseks olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana. Selleks peavad liikmesriigid kehtestama tõhusaid kontrolli- ja inspekteerimismeetmeid, mida pädevad asutused peavad kasutama, et välja selgitada ja lahendada juhtumeid, kus praktikana esitatud tavapärased töösuhted vähendavad töötajate kaitsetaset, sealhulgas töötingimuste ja neile makstava tasu osas.

Kuigi liikmesriigid ei pea kujundama oma siseriiklikku tööõigust sõna-sõnalt Euroopa Kohtu (EK) välja töötatud „töötaja“ mõiste järgi, ei saa nad ka määratlenda töösuhet viisil, mis muudaks EL õigusest tulenevad nõuded sisutühjaks.¹¹ Euroopa Liidu õiguses on „töötaja“ autonoomne

⁷ Miracolini, M. Traineeships and Youth Employment Strategies: The Italian Case in Light of Upcoming European Reforms. – E- Journal of International and Comparative Labour Studies, 2024 (03), 13, lk 17-18.

⁸ 10. märts 2014. aasta Nõukogu soovitus, praktika kvaliteediraamistiku kohta 2014/C 88/01.

⁹ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, milles käsitletakse praktikantide töötingimuste parandamist ja täitmise tagamist ning võitlust olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana (praktikadirektiiv), lk 13.

¹⁰ *Ibid*, lk 3.

¹¹ Rosin, A. The employment status, working conditions and social protection of vocational education trainees: The example of Finland. – European Journal of Social Security, 2025. Kättesaadav arvutivõrgus:

mõiste, mis võib olla siseriiklikust käsitlusest laiem, samas kui puhtalt riigisisestes suhetes jääb liikmesriigile teatud ulatuses alles õigus oma tööõiguslikku kohaldamisala ise kujundada.¹² Siiski tuleb EK praktikaga alati arvestada siis, kui küsimus kuulub EL õiguse kohaldamisalasse või kui EL õigusakt ise seob siseriikliku määratluse EK praktikaga. Seetõttu ei saa Eesti õiguses praktikasuhte õiguslikku kvalifikatsiooni hinnata üksnes siseriiklikest kategooriatest lähtudes, vaid arvesse tuleb võtta ka Euroopa Kohtu välja kujundatud sisulisi kriteeriume.

Praktikadirektiivi ettepanek ei anna selget ja ühemõttelist vastust küsimusele, millised praktikad kuuluvad selle reguleerimisalasse. Praktikadirektiivi ettepaneku põhjenduspunkt 16 ja artikkel 2 punkt b sätestavad, et antud direktiivi tuleks kohaldada „kõikide liidu praktikantide suhtes, kellel on liikmesriigis kehtiva õiguse, kollektiivlepingu või tava kohaselt määratletud tööleping või -suhe, võttes arvesse EK praktikat”. Direktiivi ettepanek toob samas punktis (artiklis 2 punktis b) välja, et EK on oma praktikas kehtestanud kriteeriumid „töötaja” staatuse kindlaksmääramiseks, mida tuleks direktiivi isikulise kohaldamisala kindlaksmääramisel juhtumipõhise analüüsi kaudu kohaldada. Praktikadirektiivi ettepaneku põhjenduspunkt 17 sätestab, et töökohapõhine õpe võib kuuluda käesoleva direktiivi kohaldamisalasse, kui töökohapõhised õppijad kuuluvad liikmesriikide kehtivate õigusaktide, kollektiivlepingute või tavade järgi mõiste „töötaja” alla, võttes arvesse EK praktikat. Seega jätab praktikadirektiivi ettepanek praktikandi tööõigusliku staatuse küsimuse lahtiseks ning praktikadirektiivi ettepaneku õiguslikku kohaldamisala tuleks kokkuvõttes tõlgendada lähtudes põhimõttest, et kuigi pooltevahelise suhte õiguslik määratlus tuleb kindlaks teha vastavalt siseriiklikule õigusele, tuleb arvesse võtta ka EK kohtupraktikat. Kui siseriikliku õiguse määratlus ei vasta EK määratlusele, on viimane ülimuslik.¹³ Seega tuleb Eestis siseriiklike praktikantide tööalase staatuse määratlemisel arvesse võtta mitte ainult siseriikliku õiguse kriteeriume, vaid ka EK kohtupraktikas sätestatud kriteeriume. Kui EK kohtupraktika on vastuolus siseriikliku õigusega, tuleb kasutada EK kriteeriume.

Eestis on töösuhted valdavalt reguleeritud töölepingu seaduses¹⁴ (TLS), mille § 1 sätestab, et töösuhte tunnusteks on füüsilise isiku (töötaja) poolt teisele isikule (tööandja) tasu eest töö

https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13882627251397570?_cf_chl_tk=0E2sSPbDmVW7OGw51Ru3Hs7vGLHphW98SXA8YgN11Ho-1776775610-1.0.1.1-tr.GK5IVaeoidk3scYKYHcEq19sTEUKU8xP8FBGD8ng#skipNavigationTo.

¹² Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law. – *European Law Review*, 2017/6, lk 4-5.

¹³ Rosin, A. The employment status, working conditions and social protection of vocational education trainees: The example of Finland; Bednarowicz, B. Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. – *Industrial Law Journal* 2019/48 (4), lk 604-623.

¹⁴ Töölepingu seadus. – RT I, 02.05.2024, 28.

tegemine, alludes viimase juhtimisele ja kontrollile. Eesti õiguses käsitletakse praktikasuhteid valdavalt tööõiguse kohaldamisalast väljaspool seisva suhtena. EK kohtupraktika näitab aga selget suundumust käsitleda praktikasuhteid töösuhetena juhul, kui pooltevahelises suhtes esinevad EK kohtupraktikaga kindlaks määratud faktilised töösuhte tunnused. Põhilised töösuhte tunnused tulevad kohtuasjast *Lawrie-Blum*¹⁵, kus EK leidis, et „töötaja” mõiste tuleb määratleda vastavalt objektiivsetele töösuhet iseloomustavatele kriteeriumidele. Kohus märkis, et „töösuhete oluline tunnus on see, et isik osutab teatava aja jooksul teenuseid teise isiku heaks ja tema juhtimisel, mille eest ta saab tasu”. Eelnevale tuginedes klassifitseerub praktikant seega töötajaks juhul, kui praktikant teeb tegelikku ja tõelist tööd, poolte vahel esineb alluvussuhe ning praktikandi tegevus eeldab tasu.¹⁶

Eelnevast tulenevalt seisneb magistritöö õiguslik probleem küsimuses, kas Eestis levinud praktikasuhted vastavad faktiliselt töösuhte tunnustele, mistõttu tuleks neid ka vastavalt klassifitseerida ning tööõiguse kohaldamisalasse kaasata. Kuivõrd Eestis esineb kolme eristatavat praktika liiki – praktika, mis on akadeemilise ja/või kutseõppe õppekava valikuline või kohustuslik osa; riigi aktiivse tööturupoliitikaga seotud praktika ning praktika, mis on (kohustuslik) osa kutse omandamisest)¹⁷ – millest tööõiguse kohaldamisalast on välja jäetud eelkõige esimesed kaks, analüüsib autor töösuhte tunnuste esinemist just nendes kahes praktika liigis.

Magistritöö õiguslikust probleemist lähtuvalt on töö eesmärk leida vastus küsimusele, milline on praktikandi tööalane staatus Eestis. Magistritöö uurimisküsimuseks on esiteks, milline on õppekava osaks olevat praktikat läbiva praktikandi tööalane staatus ning teiseks, milline on riigi aktiivse tööturupoliitika raames toimuvat praktikat läbiva praktikandi tööalane staatus. Magistritöö autor lähtub magistritöö kirjutamisel seisukohast, et olukorras, kus praktikasuhte faktilised ja sisulised tunnused vastavad selgelt töösuhte üldtunnustele, tuleb sellised suhted kaasata tööõiguse kohaldamisalasse ning kvalifitseerida töösuhetena, kuivõrd teistpidine lähenemine loob vastuolu EL ja Eesti siseriikliku õigusega ning soodustab probleemi, kus tegelikku töösuhet esitatakse praktikasuhtena.

¹⁵ EKo C-66/85, *Lawrie Blum v Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284.

¹⁶ EKo C-344/20, *LF v SCRL*, ECLI:EU:C:2022:774; EKo C-188/00, *B. Kurz, né Yüce v Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2002:694; C-66/85, *Lawrie Blum*; EKo C-229/14, *Ender Balkaya v Kiesel Abbruch*, ECLI:EU:C:2015:455; EKo C-109/04 *Karl Robert Kranemann v Land Nordrhein-Westfalen [2005]*, ECR I-02421.

¹⁷ Ettepanek: Nõukogu soovitus praktika tugevdatud kvaliteediraamistiku kohta – COM/2024/133, p-de 15–19 alusel jaotatakse praktika nelja liiki: praktika, mis on akadeemilise ja/või kutseõppe õppekava valikuline või kohustuslik osa (*Education Curricula Traineeships*); praktika, mis on osa (kohustuslikust) kutseõppest (nt õpetaja, jurist, arst, arhitekt jne) (*Mandatory Professional Traineeships*); aktiivse tööturupoliitikaga seotud praktika (*Active Labour Market Policies*); avatud tööturu tingimustes toimuv praktika (*Open market traineeships*). Eestis puudub avatud tööturu tingimustes toimuv praktika.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks viib töö autor läbi õigusdogmaatilise uurimuse, kasutades uurimismeetodina peamiselt kvalitatiivset ja analüütilist meetodit. Töö autor analüüsib tunnuseid, mille alusel hinnatakse pooltevahelise suhte kvalifitseerimist töösuhteks ja nende tunnuste avaldumist kahes Eesti siseriiklikus õiguses esinevas praktikasuhtes. Lisaks võrdleb töö autor EK ja siseriikliku õiguse kohtupraktikat, et analüüsida Eesti siseriikliku õiguse vastavust EL õigusele ja EK kohtupraktikale, mistõttu on töös asjakohane ka võrdlev meetod. Töö tugineb eelkõige kehtival TLS-ile, EL tööõigust reguleerivatel õigusaktidel ning nende ettepanekutel, seletuskirjadel ja tagasisidel, EK ja Eesti kohtupraktikal ning asjakohasel õiguskirjandusel. Kasutatud õiguskirjanduse hulgas on magistritöös oluline roll ka *dr. iur. Annika Rosina* praktikasuhte tööõiguslikku kvalifikatsiooni käsitlevatel artiklitel ja doktoritööl, kuna ta kuulub Euroopas väheste nende õigusteadlaste hulka, kes on spetsialiseerunud praktikantide õigustele.

Magistritöö koosneb vastavalt püstitatud uurimisküsimustele kahest peatükist, mille esimeses peatükis analüüsitakse õppekava osaks oleva praktikasuhte vastavust töösuhte põhitunnustele ning teises peatükis aktiivse tööturupoliitika raames toimuva praktikasuhte vastavust töösuhte tunnustele. Mõlemad peatükid on omakorda jaotatud neljaks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis annab magistritöö autor ülevaate käsitletava praktikaliigi puhul põhilistest argumentidest, millele tuginedes on antud praktikaliik EL ja/või siseriikliku tööõiguse kohaldamisalast välja jäetud. Töö teises, kolmandas ja neljandas alapeatükis analüüsib töö autor ükshaaval töösuhte üldtunnuseid ning hindab, kas ja kuidas on need kohaldatavad analüüsitava praktikasuhtesse. Selleks analüüsib autor nii käsitletavat praktikaliiki puudutavaid EK lahendeid kui ka õiguskirjandust ning vajaduse korral muid kohtulahendeid, mis käsitlevad praktikasuhteid ja/või töösuhteid üldisemalt, kuid omavad tähtsust ka käesoleva praktikaliigi hindamisel. Pärast mõlema praktikaliigi täielikku eraldiseisvat analüüsi saab magistritöö autor anda vastuse töö eesmärgina püstitatud küsimusele, milline on praktikandi tööõiguslik staatus Eestis.

Märksõnad: tööõigus, töökohapõhine õpe, praktika, praktikandid

1. ÕPPEKAVA OSAKS OLEV PRAKTIKA

1.1. Praktikant kui õpilane

Eestis on õppekava osaks olev praktika osa haridussüsteemist. Õppetöö on kõrgharidustaseme õppes liigitatud kontaktõppeks, praktikaks ja iseseisvaks tööks ning kutseõppes iseseisvaks tööks, koolipõhiseks ja töökohapõhiseks õppevormiks, mis mõlemad sisaldavad praktikat.¹⁸ Õppekava osaks olev praktika on defineeritud kutseõppeasutuse seaduses¹⁹ (KutÕS) §-s 30 lg-s 1, kõrgharidusstandardis²⁰ §-s 4 lg-s 1 ja eraldi erinevate haridusasutuste siseselt. KutÕS § 30 lg 1 alusel on praktika „õppekava osa, mille ajal õpilane täidab töökeskkonnas juhendaja juhendamisel kindlate õpieesmärkidega töö- ja õppeülesandeid” ning kõrgharidusstandardi § 4 lg 3 alusel „õpiväljundite saavutamise sihipärane tegevus, mille eesmärk on töökeskkonnas rakendada õpitud teadmisi ja oskusi õppeasutuse määratud vormis juhendaja juhendamisel.” Mõlemad siseriiklikult defineeritud praktika mõisted sisaldavad seega väljaspool haridusasutust praktikandi poolt reaalse (töö)ülesannete tegemist.

Kuigi siseriiklik õigus ei välista sõnaselgelt õppekava osaks oleva praktikasuhte kuulumist tööõiguse kohaldamisalasse, ei käsitleta praktikasuhet reeglina töösuhena. Õppekava osaks olevate praktikate väljajätmist tööõiguse kohaldamisalast on põhjendatud peamiselt praktikantide õpilase staatusega.²¹ Ka Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on oma tagasisides EL praktikadirektiivi ettepanekule rõhutanud, et formaalhariduse ja -koolituse õppekavadesse kuuluv praktika on osa haridussüsteemist.²² HTM tõi oma tagasisides välja, et praktika on õppekava osaks olev õppevorm, mis näeb ette praktilise õppimise töökohal. Seoses praktikadirektiivi ettepaneku võimaliku kohaldamisega õppekava raames toimuvale praktikale ning seega võimaliku „töötaja” staatuse andmisega praktikat läbivatele praktikantidele, toob HTM välja, et „kui direktiivi ettepanekus on mõeldud, et töökohapõhine õpe kuulub direktiivi kohaldamisalasse siis, kui töökohapõhise õppe õpilased kuuluvad mõiste „töötaja” alla ning see on nii määratletud siseriiklikus õiguses, tuleb Eesti kontekstis markeerida, et töökohapõhine

¹⁸ Kõrgharidusstandard. – RT I, 13.06.2024, 5, § 4 lg 1; Kutseõppeasutuse seadus. – RT I, 26.04.2024, 8, § 28.

¹⁹ Kutseõppeasutuse seadus.

²⁰ Kõrgharidusstandard.

²¹ Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 36.

²² Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht praktikadirektiivi suhtes. Vabariigi Valitsuse kodulehekül, 03.05.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5de82d65-f445-4e37-bd01-c13434332dad#rvqPpIL9> (22.03.2026).

õpe on Eestis formaalhariduse osa.”²³ Seega rõhutab HTM praktika seotust õppeaspektiga ning omistab vähem tähtsust asjaolule, et antud õppevorm eeldab reaalsete tööülesannete tegemist.

Seisukoht, mille kohaselt tuleb tööõigusliku määratluse küsimuses otsustava tähtsuse omistada praktikasuhte paiknemisele haridussüsteemis või selle väidetavale paiknemisele väljaspool turumajanduslikku süsteemi, ei ole omane üksnes Eesti siseriiklikule õigusele. Sarnaseid argumente on esitanud ka siseriiklikud kohtud EK kohtuasjades. Kohus on selles küsimuses siiski lähtunud laia ja töötajate sotsiaalset kaitset rõhutavast käsitlest, mille kohaselt ei sõltu töösuhete suhte õiguslikust iseloomust ja eesmärgist.²⁴ Sellest tulenevalt ei võimalda EK praktika praktikasuhte automaatset välistamist tööõiguse kohaldamisalast üksnes praktikandi õppija staatuse või suhte haridusliku iseloomu tõttu. Praktikantide liigitamisel töötajateks on EK tõlgendanud töötaja mõistet laialt ning analüüsinud, kas konkreetsetes praktikasuhtes esinevad kolm töösuhete põhitunnust – „tegelik ja tõeline” tegevus, pooltevaheline alluvussuhe ja tasu maksmine töötaja tegevuse eest. Nende tunnuste esinemisel on praktikandile „töötaja” staatus omistatud. EK ei ole töösuhete tunnuseid praktikasuhte kontekstis kitsendavalt tõlgendanud ega lisanud nendele tunnustele õpilase staatusega seonduvaid erikriteeriume. Seetõttu leiab magistr töö autor, et õppekava osaks olevat praktikat läbivad praktikandid tuleb siseriikliku tööõiguse kohaldamisalasse kaasata juhul, kui töösuhete kriteeriumid on praktikasuhtes täidetud ning nende väljajätmist ei saa põhjendada pelgalt asjaoluga, et praktikandil on lisaks võimalikule „töötaja” staatusele ka õppija staatus.²⁵

Õppekava osaks olevate praktikate väljajätmist tööõiguse kohaldamisalast on põhjendatud ka asjaoluga, et sellistes praktikasuhtes osaleb lisaks tööandjale ja praktikandile kolmas osapool (haridusasutus), mis peaks vähendama riski, et praktikante kasutatakse odava või tasuta tööjõuna.²⁶ Magistr töö autori hinnangul on ka see argument tööõiguslikult ebaoluline. Tähelepanuväärne on seegi, et kuigi nimetatud argumenti kasutati põhjendusena õppekava osaks olevate praktikate väljajätmisel Nõukogu 10. märtsi 2014 soovitusel praktika kvaliteediraamistiku kohta, on formaalhariduse ja -koolituse õppekavasse kuuluv praktika hõlmatud hilisemas praktikadirektiivi ettepanekus. Magistr töö autori hinnangul viitab see, et ka EL õiguse tasandil ei ole kõnealust argumenti peetud piisavalt veenvaks ega tööõiguslikult põhjendatuks.

²³ Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht praktikadirektiivi suhtes.

²⁴ C-66/85, *Lawrie Blum*, p 15.

²⁵ Antud küsimust ja vastavat EK kohtupraktikat analüüsib töö autor laiemalt töö alapeatükis 1.2.1.

²⁶ Rosin, A. The employment status, working conditions and social protection of vocational education trainees: The example of Finland.

Kuigi siseriiklik õigus ei kohusta praktikandiga töölepingut sõlmima, on tööandjal siiski võimalik seda teha.²⁷ Õppekava osaks oleva praktikasuhte loomise eelduseks on siseriikliku õiguse kohaselt praktikalepingu sõlmimine, mida praktikas töölepinguks ei klassifitseerita,²⁸ kuigi praktikalepinguid reguleerivad sätted näevad ette nii võimaluse sõlmida praktikalepingu asemel tööleping kui ka kohustuse arvestada praktikalepingu tingimuste kujundamisel TLS sätetega.

Kutseõppes tuleb KutÕS § 30 lg 3 ja määruse „Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord”²⁹ § 2 lg 4 järgi enne praktika algust sõlmida kooli, õpilase ja praktikat läbiviiva isiku või asutuse vahel praktikaleping, mis reguleerib praktika täpsemat korraldust ning poolte õigusi ja kohustusi. Haridus- ja teadusministri 20.12.2013 vastu võetud määruse nr 39 „Töökohapõhise õppe rakendamise kord”³⁰ § 2 lg 2 sätestab, et 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 töötasu, kui õppijaga ei sõlmita töölepingut, lisaks õppija ja juhendajate kontaktandmed ning ettevõttele eraldatava juhendamistasu suurus ja maksmise põhimõtted, kui selleks ei sõlmita eraldi lepingut. Töökohapõhise õppe korraldusele kohaldatakse TLS-ist tulenevat töö- ja puhkeaja regulatsiooni. Eelviidatud määruse § 6 lg 2 kohaselt ei lepita töökohapõhise õppe praktikalepingus tasu maksmises kokku juhul, kui õpilase ja praktikakoha vahel kehtib tööleping. Kõrghariduses tuleb praktika õppe-eesmärgid ja vorm tagada õppekava ning kõrgkooli siseaktidega, kuid töölepingu sõlmimise võimalus ei ole riikliku õiguse tasandil samuti välistatud. Seega ei välista siseriiklik õigus praktikasuhte reguleerimiseks töölepingu sõlmimist ega seda, et praktikandil säilib töölepingu sõlmimise korral ka tema õpilase staatus.

Eelnevast tulenevalt leiab magistritöö autor, et kuigi siseriiklikult ei looda õppekava osaks oleva praktika läbimiseks üldjuhul töösuhet, ei ole selliste praktikasuhte kaasamine tööõiguse kohaldamisalasse välistatud ei siseriikliku ega EL õiguse tasandil. Sellest tulenevalt ei ole välistatud ka õppekava osana praktikat läbivatele isikutele „töötaja” staatuse omistamine. Magistritöö autori hinnangul ei ole peamised argumendid, millele tuginedes on haridussüsteemi raames toimuvad praktikasuhted seni tööõiguse kohaldamisalast välja jäetud, tööõiguslikult

²⁷ Riigikogu. Töölepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seletuskiri (356 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c23a41e-7574-4fe3-9f72-96bc9d733e74/> (13.03.2026), lk 10.

²⁸ Rosin, A. Erikson, M. A Trainee's Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland. – European Journal of Social Law, 2014/3, lk 195.

²⁹ Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord. HTMm 12.09.2013 nr 32. – RT I, 13.09.2013, 6.

³⁰ Töökohapõhise õppe rakendamise kord. – RT I, 19.06.2019, 4.

asjakohased ning need on vastuolus EK senise praktikaga, mida autor käsitleb järgmistes alapeatükkides. Kuna selliste praktikasuhete automaatne välistamine tööõiguse kohaldamisalast ei ole autori hinnangul õiguslikult põhjendatud, analüüsitakse järgnevalt nende vastavust töösuhte, lähtudes töösuhte üldkriteeriumidest.

Magistritöö autor mõnab siiski, et võib võrdne kohtlemine töötajatega olla praktikaprogrammide eesmärgi seisukohast kahjulik. Praktika on eelkõige töökohal omandatav õpikogemus, mistõttu praktikandid, kes alles õpivad tööd tegema, ei ole nii produktiivsed kui tavalised töötajad. Nõue, et tööandjad tagaksid praktikantidele samad õigused kui tavalistele töötajatele, võiks mõjutada nende valmisolekut praktikakohti pakkuda. A. Rosin on ühe lahendusena pakkunud praktikakohtade reguleerimise spetsiaalsete töölepingutega, mis ei jätaks praktikante täielikult töötajate kategooriast välja, vaid käsitleks neid töötajatena, kellel on piiratud tööõigused ja sotsiaalne kaitse.³¹ See küsimus väljub küll magistritöö teemakäsitlusest, kuid väärib kahtlemata edasist õiguslikku analüüsi ja arutelu.

1.2. Praktikandi tegevus töökeskkonnas

1.2.1. Õppe- ja koolituseesmärk

Praktikadirektiivi ettepaneku põhjenduspunkti nr 19 järgi erineb töösuhtena käsitletav praktika tavapärasest töösuhtest eelkõige õppe- ja koolituskomponendi sisalduse poolest. Õppekava osaks oleva praktika puhul seisneb õppe-ja koolituskomponent suures osas aga praktilise töökogemuse omandamises ja tööülesannete täitmises, mistõttu võib piir tööandja heaks tavapärase ehk „tegeliku ja tõelise” töö tegemise ja pelgalt praktilise kogemuse omandamise vahel osutada ähmaseks.

Kutseõppe raames praktikat sooritavate praktikantide puhul on töötegmine selgesõnaliselt praktika definitsioonis ette nähtud.³² Määruse „Töökohapõhise õppe rakendamise kord” § 1 lg 3 sätestab, et „praktikakohas omandab õpilane õppekavas kirjeldatud õpiväljundeid praktikakohapoolseid tööülesandeid täites”. Ka kõrghariduse omandamise käigus läbitava praktika puhul on raske väita, et „sihipärane tegevus õpitud teadmiste ja oskuste rakendamiseks

³¹ Rosin, A. The employment status, working conditions and social protection of vocational education trainees: The example of Finland.

³² KutÕS § 30 lg 1: „Praktika on õppekava osa, mille ajal õpilane täidab töökeskkonnas juhendaja juhendamisel kindlate õpieesmärkidega töö- ja õppeülesandeid”.

töökeskonnas”³³, kujutaks endast midagi muud, kui tavapärase töö tegemist töötaja poolt.³⁴ Sama tegevuse tähistamiseks teise sõna kasutamine ei tohiks olla aluseks praktikandi õiguse palgale eitamisele.³⁵

Kuna eelnevalt jõuti järeldusele, et siseriikliku õiguse alusel eeldatakse praktikandilt selgelt praktiliste tööülesannete täitmist, ehkki need peavad olema seotud õppe-eesmärkidega, tuleb järgnevalt hinnata, millistel tingimustel vastab praktikandi poolt tehtav töö töösuhte kvalifitseerimise seisukohalt „tegeliku ja tõelise“ kriteeriumile. EK praktika ei paku sellele kriteeriumile küll ühtset ja ammendavat definitsiooni, kuid praktikasuhte kontekstis on EK teinud mitu olulist lahendit, mis võimaldavad antud kriteeriumi sisustada.

Praktikandi õigusliku staatuse määratlemise kontekstis on keskse tähtsusega EK lahend *Lawrie-Blum*³⁶, milles siseriiklik kohus palus EK hinnangut küsimusele, kas töötajate vaba liikumist käsitlevad Euroopa õiguse normid (Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingu³⁷ artikkel 48, mis käsitles töötajate vaba liikumist liikmesriikides ja Nõukogu (EMÜ) 15. oktoobri 1968. aasta määrus 1612/68³⁸) kohalduvad liikmesriigi kodaniku suhtes, kes sooritas teises liikmesriigis õpetajakutse omandamise raames praktikat. Siseriiklik kohus asus seisukohale, et õpetaja kutset omandava praktikandi tegevus kuulub hariduspoliitika, mitte majandustegevuse valdkonda. Siseriikliku kohtu hinnangul kohaldusid töötajate vaba liikumise sätted üksnes tegevustele, mis moodustavad osa majanduselust, samas kui riiklik koolisüsteem ei olnud käsitatav majandustegevuse vormina, vaid kujutas endast hariduspoliitilist instrumenti, mis ei kuulunud turusuhete ega majandusõigusliku regulatsiooni alla. Seetõttu leidis siseriiklik kohus, et praktikandi tegevus ei kuulu asutamislepingu kohaldamisalasse. Lisaks oldi seisukohal, et mõiste „töötaja“ hõlmab üksnes isikuid, kelle suhe tööandjaga põhineb eraõiguslikul lepingul, mitte neid, kelle teenistussuhe on reguleeritud avaliku õigusega.³⁹

EK asus siiski seisukohale, et töösuhte olemasolu ei sõltu suhte õiguslikust iseloomust ega selle eesmärgist. Asjaolu, et ettevalmistava praktika läbimine kujutab endast kutsealale tööleasumise kohustuslikku etappi ning toimub avalikus teenistuses, ei ole asjakohane, kui „töötaja” mõiste

³³ Kõrgharidusstandard § 4 lg 3: „Praktika on õpiväljundite saavutamise sihipärane tegevus, mille eesmärk on rakendada õpitud teadmisi ja oskusi õppeasutuse määratud vormis ning juhendaja juhendamisel töökeskonnas”.

³⁴ Rosin, A. Erikson, M. A Trainee's Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland, lk 194.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ C-66/85, *Lawrie Blum*.

³⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01).

³⁸ 15. oktoober 1968. aasta Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68, töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. – EÜT L 257.

³⁹ C-66/85, *Lawrie Blum*, p 8.

objektiivsed tunnused on täidetud, s.o isik allub tööandja juhtimisele ja järelevalvele, teeb „tegelikku ja tõelist” tööd ning saab selle eest tasu.⁴⁰ Asjaolu, et isik tegutses õpetajaelukutseks ettevalmistava praktika raames, mis oli otseselt seotud asjaomase elukutse tegeliku harrastamisega, ei saanud kohtu hinnangul välistada pooltevahelist töösuhet, kui praktika toimus töötajana tegutsemisele omastel tingimustel.⁴¹ Samuti leidis Kohus, et haridusvaldkonnas osutatavaid teenuseid ei saa jätta tööõigusliku käsitluse alt välja põhjusel, et need ei olevat majanduslikku laadi, kuna „töötaja” staatuse tuvastamisel on oluline eeskätt see, kas tegemist on tasustatava tööga, sõltumata tegevusvaldkonnast.⁴² Tegevuse majanduslikku iseloomu ei välista ka asjaolu, et teenust osutava isiku staatus on reguleeritud avaliku õigusega.⁴³ Seetõttu järeldas Kohus, et praktikanti, kes kooli juhendamise ja järelevalve all läbib õpetajaametiks ettevalmistavat praktikaperioodi, annab tunde ning saab selle eest tasu, tuleb käsitada töötajana.⁴⁴

Viidatud lahend on praktikantide tegevuse hindamisel ja neile „töötaja” staatuse omistamise küsimuses määrava tähtsusega mitmel põhjusel. Esiteks kinnitati selles, et asjaolu, et praktikasuhte on avalik-õiguslik, ei välista „tegeliku ja tõelise” töö tegemise kriteeriumi täidetust. Teiseks selgitas EK, et praktikasuhte hariduslik eesmärk ega selles sisalduv õppekomponent ei välista töösuhte tuvastamist. Töösuhte tuvastamist ei takista ka see, et suhtes on ülekaalus erialaseks tööks ettevalmistamise eesmärk. Magistritöö autori hinnangul on just viimane seisukoht praktikasuhte tööõiguse kohaldamisalasse kaasamise küsimuse keskne probleemikoht, kuna praktikasuhte hariduslikku iseloomu kasutatakse sageli peamise argumendina praktikandi „töötaja” staatuse eitamiseks. Tööandjate vaatenurgast on mõistetav soov mitte võrdsustada praktikante tavapäraste töötajatega, kes on tööle võetud oma olemasolevate erialaste oskuste tõttu ning kelle panus on tööandjale sageli tulemuslikum või parema kvaliteediga. Sellest tulenevalt tõusetub küsimus, kas haridussüsteemi kuuluva õppeprotsessi kaasamine tööõiguse kohaldamisalasse on põhjendatud olukorras, kus tööõigus on traditsiooniliselt suunatud majandustegevuse raames tehtava töö reguleerimisele.⁴⁵

⁴⁰ C-66/85, *Lawrie Blum*, p-d 15 ja 17.

⁴¹ C-66/85, *Lawrie blum*, p 19.

⁴² C-66/85, *Lawrie blum*, p 20.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ C-66/85, *Lawrie blum*, p 22.

⁴⁵ Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 2 sõnastus oli algselt järgmine: „Ühenduse ülesandeks on ühisturu loomise ja liikmesriikide majanduspoliitika järkjärgulise ühtlustamise kaudu edendada kogu ühenduses majandustegevuse harmoonilist arengut, pidevat ja tasakaalustatud majanduskasvu, stabiilsuse suurenemist, elatustaseme kiiremat tõusu ning tihedamaid suhteid ühendusse kuuluvate riikide vahel.” (EUR-Lex. TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, PART ONE - PRINCIPLES, ARTICLE 2. Kättesaadav arvutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/art_2/sign/eng (04.04.2026).

Antud küsimusele aitab vastata kohtujuristi Carl Otto Lenz arvamus.⁴⁶ Kohtujuristi hinnangul ei välista praktikandi „töötaja” staatust asjaolu, et praktikasuhe kujutab endast koolitusperioodi, kuna kutsealasesse ellu sisenemisele eelnebki tavapäraselt väljaõpe ning praktilise ettevalmistuse olemasolu ei muuda isiku tegevust iseenesest mittemajanduslikuks ega töötamisest kvalitatiivselt erinevaks. Ta rõhutas, et õpetajakutseks valmistuva praktikandiga loodud õigussuhtes esinevad mitmed töösuhte iseloomulikud tunnused: praktikant peab õpilastele andma kindla arvu tunde, saab selle eest tasu ning tema suhtes kohaldatakse tööõiguslikke, avaliku teenistuse, maksu- ja sotsiaalkindlustusnorme. Seetõttu on selline suhe kohtujuristi hinnangul sisuliselt võrreldav töösuhtega. Kohtujurist lisas, et kuigi väljaõppe alguses ei pruugi tehtud töö ja saadud tasu vahel esineda täielikku vastavust, muutub see koolituse edenedes üha ilmsemaks – seda eriti väljaõppe teises järgus, mil praktikant peab andma märkimisväärses mahus iseseisvalt õpet, mistõttu ilmneb juba selge tasakaal tehtud töö ja saadud tasu vahel.⁴⁷

Kohtujurist märkis samuti, et väljaõppe eesmärk – praktikandi kaudu teadmiste ja kogemuste omandamine tulevaseks kutsetegevuseks – ei ole vastuolus töösuhte eesmärgiga, kuna väljaõppe praktiline väärtus ning isiku panus tööandja tegevusse võivad esineda samaaegselt. Oluliseks pidas ta ka asjaolu, et pärast eksamite sooritamist ei ole praktikant enam pelgalt üliõpilane, vaid tema väljaõpe kujutab endast juba esimest etappi kutse- ja majandusellu sisenemisel. Kokkuvõttes järeldas kohtujurist, et ainuüksi asjaolu, et isik omandab teenistusperioodil teadmisi ja kogemusi hilisemaks täielikumaks kutsetegevuseks, ei ole piisav alus „töötaja” staatuse eitamiseks.⁴⁸

Lawrie-Blum’i⁴⁹ kohtuasjale järgnevalt on EK samu põhimõtteid õppekava osaks olevate praktikate puhul korduvalt kinnitanud. Kohtuasjas *Kurz*⁵⁰ leidis Kohus, et isikut, kes kutseõppe raames läbitava praktika käigus tegeleb tööandja nimel ja juhtimisel tõelise ja tegeliku majandustegevusega ning saab selle eest tasu, mida võib pidada selle tegevuse eest makstavaks tasuks, tuleb ühenduse õiguse tähenduses käsitada töötajana. Asjaolu, et isik töötas erialase hariduse omandamiseks õppekavas ette nähtud kohustusliku praktika raames, ei välistanud praktikandi käsitamist töötajana. Seetõttu tuleb tegevust pidada majandustegevuseks ka juhul,

⁴⁶ EK C-66/85, Opinion of Mr Advocate General Lenz, ECLI:EU:C:1986:179, kohtujurist C. O. Lenz arvamus.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ C-66/85, *Lawrie blum*.

⁵⁰ C-188/00, *B. Kurz, né Yüce*, p 34.

kui praktikant teeb tööd, mida võib pidada praktiliseks ettevalmistuseks kõnealuse ameti tegelikuks teostamiseks.⁵¹

Kohtuasjas *Kranemann*⁵² märkis Kohus, et õigusteaduskonna praktikanti, kes läbis advokaadibüroos kohustuslikku ettevalmistavat kutsealast praktikat, mida tuli käsitada ühtaegu erialase koolitusena ning eeltingimusena kohtuniku või kõrgema riigiametniku ametikohale asumiseks, tuleb pidada töötajaks. Kohus rõhutas, et varasemas kohtupraktikas on leitud, et kui praktika käigus tehakse „tegelikku ja tõelist” tööd, siis asjaolu, et nimetatud praktikat võib käsitleda kui ettevalmistavat praktikat, mis on seotud ametiülesannete täitmisega, ei takista isiku töötajana määramist.⁵³ Kohus märkis, et praktikante julgustatakse õpingutel omandatud teadmisi praktika käigus reaalses elus kasutama ja seega osalema oma praktikajuhendaja suunamisel õigustöös, mille raames teevad praktikandid „tegelikku ja tõelist” tööd.⁵⁴

Eelnevast tuleneb, et EK kohtupraktika kohaselt ei saa töösuhte tegevusvaldkond, selle õiguslik määramine (s.o kas tegemist on era- või avalik-õigusliku suhtega) ega suhte hariduslik või erialaseks tööks ettevalmistav eesmärk välistada suhte käsitamist töösuhtena. Sellest lähtudes võib järeldada, et praktikandi töö võibki seisneda valdavas osas erialaste oskuste omandamises, arendamises või täiustamises ning see asjaolu ei välista tegevuse „tegelikku ja tõelist” iseloomu.

Esimene käsitletud põhimõte kehtib selgelt ka Eesti siseriiklikus õiguses, kuna töösuhe võib poolte vahel esineda nii era- kui ka avalik-õiguslikus suhtes. Erandina võib avalik-õiguslikus teenistussuhtes selle erilise teenistus- ja usaldussuhte tõttu kohalduda avaliku teenistuse seadus⁵⁵, kuid suhte avalik-õiguslik laad ei ole töösuhte olemasolu hindamisel määrava tähtsusega.

Teine põhimõte, mille kohaselt suhte hariduslik eesmärk ei välista selle kvalifitseerimist töösuhteks, ei ole samuti siseriikliku õigusega sõnaselgelt vastuolus. Eesti õiguses ei ole TLS-is „töö” mõistet eraldi defineeritud ega sisustatud. Samuti puudub siseriiklikus õiguses EK kohtupraktikast tulenev kriteerium „tegelik ja tõeline” isiku tegevuse iseloomustajana, mille suhtes haridusliku eesmärgi mõju antud kriteeriumi täitmisele hinnata. TLS § 1 lg 1 sätestab üksnes töölepingu alusel tekkiva suhte üldmääramise, mille kohaselt teeb füüsiline isik teisele

⁵¹ C-188/00, *B. Kurz, né Yüce*, p 33-34.

⁵² C-109/04 *Karl Robert Kranemann*, p 21.

⁵³ C-109/04 *Karl Robert Kranemann*, p 13.

⁵⁴ C-109/04 *Karl Robert Kranemann*, p-d 15 ja 18.

⁵⁵ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 03.02.2026, 7.

isikule tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile, ning teine isik maksab selle eest tasu. Siiski, nagu magistritöö autor eelnevalt selgitas, võimaldab Eesti siseriiklik õigus nii kutse- kui kõrgharidust omandavate praktikantidega töölepingu sõlmimist, vaatamata sellise kohustuse puudumisele. Sellest järeldub, et siseriiklik õigus ei välista pooltevahelise suhte määratlemist töösuhtena põhjusel, et suhtel on ka oluline hariduslik eesmärk.

Eelnevast analüüsist nähtub, et õppekava osaks oleva praktika hariduslik eesmärk ega selles sisalduv õppe- ja koolituskomponent ei välista praktikasuhte käsitamist töösuhtena EL ega Eesti siseriiklikus õiguses. Töösuhte olemasolu ei välista ka asjaolu, et praktika toimub avalik-õiguslikus suhtes, on kohustuslik osa õppekavast või teenib erialaseks tööks ettevalmistamise eesmärki. Sellest järeldub, et praktikandi tegevus võibki seisneda valdavas osas erialaste oskuste omandamises, arendamises või täiustamises.

1.2.2. Töötegemise maht

Õigusteadlased M. Risak ja T. Dullinger on koostanud EK kohtupraktikale tugineva nimekirja tingimustest, mida siseriiklikud kohtud võivad aluseks võtta selleks, et hinnata, kas isiku tegevus on „tegelik ja tõeline”.⁵⁶ Nende hinnangul on kõnealuse kriteeriumi analüüsimise puhul kõige olulisemad juhtumid EK kohtupraktikas just need, mis puudutavad tegevuse mahtu.

Õppekava osaks oleva praktika puhul on praktikandi tegevuse mahtu hindav olulisim lahend *Bernini*⁵⁷, kus EK hindas, kas liikmesriigi kodanikku, kes läbis kutseõppe raames 10-nädalase tasustatud praktika mööblivabriku disaini- ja projekteerimisosakonnas, tuleb käsitada töötajana. EK märkis, et kuivõrd Kohus oli varaselt lahendites *Levin*⁵⁸ ja *Lawrie-Blum*⁵⁹ leidnud, et mõisteid „töötaja” ja „töötajana tegutsemine” tuleb (mh praktikantide suhtes) mõista nii, et need hõlmavad isikuid, kes põhjusel, et nad ei tööta täiskohaga, saavad palka, mis on madalam kui antud erialal täistööajaga töötamise eest makstav alampalk, eeldusel, et isiku tegevus on „tegelik ja tõeline”, tuleb samast põhimõttest lähtuda ka käesolevas kohtuasjas. Seega sätestas Kohus, et „tegeliku ja tõelise” töö kriteeriumi täitmisel ei ole oluline, et isiku tootlikkus on madal või ta töötab üksnes mõned tunnid nädalas, kuivõrd tootlikkuse tase ei saa mõjutada seda,

⁵⁶ Risak, M. Dullinger. T. The concept of ‘worker’ in EU law. Status quo and potential for change. Martin Risak and Thomas Dullinger. Report 140. Brussels: ETUI aisbl 2018, lk 32.

⁵⁷ EKo C-3/90, *Bernini v Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, ECLI:EU:C:1992:89.

⁵⁸ EKo C-53/81, *D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1982:105.

⁵⁹ C-66/85, *Lawrie blum*.

kas isikut tuleb käsitada töötajana või mitte.⁶⁰ Samast põhimõttest on EK korduvalt lähtunud õppekava osaks olevaid praktikasuhteid analüüsides ka edaspidi.⁶¹

EK praktikast tuleneb, et asjaolu, et isik töötab töösuhte raames ainult väga piiratud arvu tunde, võib teatud juhtudel viidata sellele, et isiku tegevus on pigem marginaalne ja abistava iseloomuga.⁶² Hoolimata pooltevahelise suhte lühiajalisusest, ei saa aga välistada võimalust, et pärast asjaomase töösuhte üldist hindamist võivad riiklikud asutused seda tegevust pidada „tegelikuks ja tõeliseks”, võimaldades sellega töö tegijale anda „töötaja” staatuse.⁶³ Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole EK leidnud üheski praktikasuhteid analüüsivas kohtuasjas, et praktikandi tegevust saaks pidada üksnes marginaalseks või omistanud sellele üksnes abistava iseloomu. Magistritöö autori hinnangul on oluline rõhutada ka seda, et EK on üldise töösuhte määratlemise kontekstis (s.o kohtuasjades, mis ei käsitlenud praktikasuhte õigusliku määratlemist) leidnud, et nii kahe ja poole kuu pikkune ajutine töötamine,⁶⁴ 10-tunnine tööaeg nädalas⁶⁵ kui ka varieeruv 3–14-tunnine tööaeg nädalas⁶⁶ on piisav, et tuvastada pooltevahelist töösuhet. Sellest saab järeldada, et praktikasuhted, mis on iseloomult enamasti ajutised ning võivad olla väga piiratud mahuga, ei ole tööõiguse kohaldamisalast välistatud.

Siseriiklik õigus ei näe samuti töösuhte olemasolu eeldusena ette kohustust töötada üksnes täistööajaga ega sea töösuhte kvalifitseerimist sõnaselgelt sõltuvusse pooltevahelise suhte kestusest. Küll aga on TLS selgitustes märgitud, et TLS § 1 lg-test 1 ja 2 tuleneb töölepingu iseloomuliku tunnusest töö tegemine järjepideva protsessina, mis tähendab poolte ootust töö tegemise ja töö olemasolu jätkumiseks pikema aja jooksul.⁶⁷ Praktikasuhte kontekstis võib see tekitada küsimusi, kuna praktika on olemuselt ajutine töötamise periood, mille lõppemisel võivad pooled küll otsustada töölepingu sõlmida, kuid neil puudub selleks kohustus. Seetõttu puudub praktikasuhte loomisel pooltel üldjuhul ootus suhte kestmiseks pikemaks ajaks. Kuivõrd Riigikohus on leidnud, et töölepingut saab poolte vahel sõlmituks lugeda ka töötaja poolt töö tegemisele asumisest,⁶⁸ ei saa töösuhte loomine ega selle tuvastamine siiski sõltuda

⁶⁰ C-3/90, *Bernini*, p 16.

⁶¹ C-188/00, *B. Kurz, né Yüce*, p-d 33-34; C-109/04 *Karl Robert Kranemann*, p 13.

⁶² C-53/81, *D. M. Levin*, 17; C-344/87, *Betray*, p 13; C-196/87, *Udo Steymann*, p 13.

⁶³ Risak, M. Dullinger. T, lk 34.

⁶⁴ EKo C-413/01, *Franca Ninni-Orasche v Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst*, ECLI:EU:C:2003:600, p 32.

⁶⁵ EKo C-171/88, *Ingrid Rinner-Kühn v FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*. ECLI:EU:C:1989:328, p 16.

⁶⁶ Käärats, E. jt (koost). Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium. Tallinn: Juura 2024. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-09/TLS%20selgitused_2024%20august.pdf (14.03.2026), lk 10.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ RKTko 06.12.2021, 2-20-5834/36, p 11.

üksnes poolte tulevikku suunatud ootustest suhte kestuse osas. Samuti ei ole ka tavapärase töösuhte loomisel võimalik ette näha, kui kaua töötaja tegelikult konkreetasel töökohal töötada kavatseb. Seega on EK seisukoht, mille järgi ei ole tööaja kestus, töökoormus ja sõlmitud töölepingu kestus määravaks töösuhte tuvastamisel, asjakohane ka siseriiklike praktikasuhte kontekstis.

Lisaks asjaolule, et lühike töösuhte kestus või väike töökoormus ei välista töösuhte tuvastamist, võimaldavad siseriiklikud regulatsioonid Eestis ka pikemaajaliste praktikate läbiviimist. Kõrgharidusstandardi § 8 lg 3 järgi moodustab praktika rakenduskõrgharidusõppe õppekavas määratud õppe mahust vähemalt 15 protsenti, sealjuures praktika mahule ega kestusele piirangut sätestatud ei ole. Kutseõppes on koolipõhise õppevormi puhul praktika osakaal kuni pool õppekava mahust,⁶⁹ töökohapõhise õppevormi puhul vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust,⁷⁰ sealjuures moodustavad praktika ja õppekeskkonnas toimuv praktiline töö vähemalt poole õppekava mahust ning jagunevad üldjuhul võrdselt. See tähendab, et Eestis võib kohustuslik praktika kutsehariduse puhul kesta kuni kolmteist kuud, kõrghariduse puhul kuni seitse kuud.⁷¹ Samuti selgus eelnevast siseriikliku regulatsiooni analüüsist, et praktikantidel (sh teatud juhtudel alaealistel praktikantidel) on lubatud praktikat läbida täistööajaga, kuivõrd nii on õpilasel võimalik praktikast saada rohkem kogemust ning omandada tööharjumus.⁷² Seega ei ole siseriiklikus argumentatsioonis õppekava osaks oleva praktikasuhte tööõigusliku klassifitseerimise küsimuses üldjuhul asjakohane argument, et praktikandid ei peaks piiratud töökoormuse ja -aja tõttu töötajaks kvalifitseeruma.

Lisaks on TLS-i seletuskirjas käsitletud ka tööaja regulatsiooni kohaldamist õppepraktikale. Seletuskirjas on välja toodud, et alaealistel praktikantidel on võimaldatud praktika ajal töötada täistööajaga, kuivõrd nii on õpilasel võimalik praktikast saada rohkem kogemust ning omandada tööharjumus.⁷³ Päeva jooksul 7 või 8 tundi järjest töötamine on lubatud, kui alaealine ei pea samal päeval koolitöös osalema.⁷⁴ Sellest põhimõttest on siiski võimalik kõrvale kalduda, kui praktika läbimise ajaks sõlmitakse praktikandiga tööleping.⁷⁵ Määruse „Töökohapõhise

⁶⁹ Kutseõppeasutuse seadus § 28 lg 5.

⁷⁰ *Ibid* § 28 lg 6.

⁷¹ Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 17. Viidatud Info põhines 2013. aasta kutseharidusstandardi õppemahtudel, kuid praktika mahud ei ole 2013. aastaga võrreldes muutunud. Ka pole muutunud kõrgharidusstandardi mahud praktika osakaalu osas.

⁷² Töölepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seletuskiri (356 SE), lk 10.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ *Ibid*.

⁷⁵ *Ibid*.

õppe rakendamise kord” § 2 lõike 2 kohaselt kohaldatakse TLS töö- ja puhkeaja regulatsiooni ka töökohapõhise õppe korraldusele.

Eelnevast tuleneb, et praktikantidel, sh teatud juhtudel alaealistel, on lubatud läbida praktikat tavapärasele täiskoormusega tööle vastava koormusega. See viitab asjaolule, et seadusandja on näinud praktikandi tegevust sisuliselt võrreldavana tavapärase töötaja tööpanusega, kuivõrd tavalise õppetegevuse puhul ei mõõdetata õppetööd töökoormuse loogika järgi. Ühtlasi on praktikantide tegevust peetud piisavalt tavapärase tööga sarnaseks, et seadusandja on pidanud vajalikuks kohaldada sellele vähemalt osaliselt töösuhtele kehtivaid piiranguid ja kaitsenorme.

Kokkuvõttes nähtub, et praktikandi tegevuse maht, töökoormus ega praktikasuhte kestus ei ole määravad asjaolud välistamaks praktikasuhte käsitamist töösuhtena. EK praktika kinnitab, et ka osalise tööajaga, madalama tasu eest või lühiajalise suhte raames tehtav töö võib olla „tegelik ja tõeline“, kui tegevus ei ole üksnes marginaalne ega abistava iseloomuga. Ka siseriiklik õigus ei seo töösuhte olemasolu täistööaja ega pooltevahelise suhte kindla kestusega ning võimaldab pikaajalisi praktikaid, mis võivad kutseõppes ja kõrghariduses kesta mitmeid kuid ning toimuda täistööajale vastava koormusega. Praktikantide tegevusele kohaldatakse ka osaliselt töö- ja puhkeaja norme ning muid „töötaja” staatusele omaseid kaitsenorme. Seetõttu ei ole praktikasuhte töösuhtena kvalifitseerimise küsimuses põhjendatud väita, et praktikandid ei peaks piiratud tööaja, vähese koormuse või ajutise suhte tõttu kvalifitseeruma töötajateks.

1.2.3. Muud töösuhtele viitavad asjaolud

EK kohtupraktikast tuleneb seisukoht, et selleks, et hinnata, kas tegemist on „tegeliku ja tõelise” töötamisega, peab siseriiklik kohus tuginema objektiivsetele kriteeriumidele ja tegema juhtumi kõigi asjaolude tervikhindamise, mis puudutavad isiku tegevust ja asjaomast töösuhet.⁷⁶ Magistritöö autor toob alljärgnevalt välja muud asjaolud, mida EK on võtnud arvesse isiku tegevuse hindamisel ja „tegelikuks ja tõeliseks” klassifitseerimisel, mis ei seostu praktikandi tegevust määrava õppe- ja koolituskomponendiga ega tegevuse ulatuse ja mahuga.

EK on sätestanud, et asjaolule, et praktikant teeb ettevõttes „tegelikku ja tõelist” tööd, võib viidata praktikandile makstava tasu järkjärguline suurendamine. Viidatud seisukohale jõudis EK kohtulahendis *Kurz*⁷⁷, kus isik oli läbimas torumehe väljaõpet. Praktika jooksul, mis toimus

⁷⁶ EKo C-456/02, *Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, ECLI:EU:C:2004:488, p 17.

⁷⁷ C-188/00, *B. Kurz, né Yüce*, p 35.

oktoobrist 1992 kuni maini 1997, käis ta üks kuni kaks korda nädalas kutseõppeasutuses teooriaõppes ja veetis ülejäänud aja praktika raames ettevõttes töötades, mille eest maksis ettevõtte talle esimesel aastal igakuist palka 780 Saksa marka ja järgnevatel aastatel vastavalt 840, 940 ja 1030 Saksa marka. Kohus leidis, et selline tasu järkjärguline suurenemine on märk sellest, et isiku poolt tehtud töö majanduslik väärtus tööandja jaoks kasvas.⁷⁸

Siseriiklikus õiguses võib (töö)tasu järkjärguline suurenemine viidata asjaolule, et isik on teinud tööandjale järjest suurema väärtusega tööd, kuivõrd Riigikohus on leidnud, et vaidlusaluse suhte olemus tuleb välja selgitada kõiki tunnuseid kogumis hinnates ning isegi kui iga esitatud asjaolu iseseisvalt ei kinnita väidetava töölepingu sõlmitust, võivad need koos seda tõendada.⁷⁹ Siiski ei saa (töö)tasu suurenemine olla eraldiseisev töösuhte tunnus, kuivõrd TLS-ist tulenevalt on töösuhte tunnuseks tasu maksmine *per se*. Siseriiklike praktikasuhte kontekstis on probleem üldjuhul siiski selles, et praktikantide tööd ei tasustata või tasustatakse väga minimaalselt, kuid sellele vaatamata lisab antud kohtulahend veel ühe tingimuse, mille alusel kõrvutada praktikandi tööd ja töösuhtes tehtavat tööd.⁸⁰

Magistritöö hinnangul võib praktikandi tegevuse „tegelikule ja tõelisele” iseloomule viidata ka asjaolu, et siseriiklikus õiguses ei ole keelatud tavatöötajate asendamine praktikantidega.⁸¹ Kuigi see on vastuolus Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusega kvaliteetsete praktikasuhte ja nende regulatsiooni kohta,⁸¹ näitab ka see asjaolu, et praktikandid teevad praktika jooksul reeglina „tegelikku ja tõelist” tööd. Kui praktikant ei oleks võimeline täitma reaalseid tööülesandeid või tema tegevus oleks üksnes õppeprotsessiline kõrvaltegevus, puuduks võimalus (ja ka vajadus) tavatöötajat praktikandiga asendada. Ainuüksi selline asendamise võimalikkus eeldab, et praktikant osaleb tööandja tavapärase tööprotsessis ning täidab tööandjale majanduslikult kasulikke ülesandeid – s.o teeb „tegelikku ja tõelist” tööd EK kohtupraktika mõistes. Seega võib asjaolu, et tööandja on tavatöötaja praktikandiga asendanud, olla EK kohtupraktika järgi muuks asjaoluks, mis viitab sellele, et pooltevaheline suhe kvalifitseerub töösuhteks.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ RKTko 20.05.2020, 2-18-6908, p 13.

⁸⁰ Rosin, A. Muda, M. Labour Law Status of a Trainee: The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US. – European Labour Law Journal, 2013/4 (4), lk 310.

⁸¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu praktikadirektiivi ettepanek, lk 2: „Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee märkis oma 15. juuni 2023. aasta arvamuses „Noorte võrdne kohtlemine tööturul“, et praktika peaks pakkuma kvaliteetset õppesisu ja piisavaid töötingimusi ning see ei tohiks asendada tavapäraseid töökohti ega olla töölesuunamise eeltingimus.” Sama probleemi on välja toodud ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu praktikadirektiivi ettepaneku p-s 6: „Praktikana esitatud tavapärased töösuhted moonutavad ettevõtjate vahelist konkurentsi, seavad nõudeid järgivad tööandjad ebasoodsasse olukorda, põhjustavad maksu- ja sotsiaalkindlustuskohustustest kõrvalehoidmist tööandjate hulgas ning tingivad alaliste ametikohtade asendamise praktikaga.”

Eelnevast tuleneb, et EK kohtupraktika kohaselt tuleb „tegeliku ja tõelise” töö olemasolu hinnata objektiivsete kriteeriumide alusel ning kõiki juhtumi asjaolusid tervikuna arvestades. Selliseks asjaoluks on EK pidanud näiteks praktikandile makstava tasu järkjärgulist suurenemist, mis näitab praktikandi tööpanuse kasvavat majanduslikku väärtust tööandja jaoks. Eesti õiguses võib tasu suurenemine samuti olla üheks asjaoluks, mis koos teiste tunnustega toetab töösuhte olemasolu tuvastamist, kuigi see ei ole iseseisev määrav kriteerium. Samuti võib magistr töö autori hinnangul poolte vahelise töösuhte olemasolule ja praktikandi tegevuse „tegelikule ja tõelisele” iseloomule viidata see, kui tööandja on asendanud tavatöötaja praktikandiga, kuivõrd see eeldab praktikandi suutlikkust täita reaalseid ja tööandjale majanduslikult kasulikke tööülesandeid.

1.3. Praktikandi allumine juhendajale

1.3.1. Alluvus praktikasuhtes

Tööõiguse keskseks tunnusjooneks on traditsiooniliselt peetud tööandja ja töötaja vahelist alluvussuhet. Töötaja alluvus tööandjale on peamine kriteerium, mis põhjendab töötajale tööõigusliku kaitse andmist ning määrab selle kaitse tegeliku ulatuse. Alluvussuhet on traditsiooniliselt määratletud töötaja poolt tööandja juhtimis- ja kontrollivõimule allumise ning töö tegemisel tööandja korralduste järgimise kohustuse kaudu. Kuigi tööandja kohustub selle eest maksuma tasu, ei ole töölepingu pooled võrdses positsioonis. Kui tööandja peamised kohustused on lepingu sõlmimisel üldjuhul selgelt määratletud, siis töötaja nõustub samal ajal tööandja õigusega anda edaspidi muutuvaid ja konkretiseeruvaid töökorraldusi. Sellest tulenev poolte vahelise võimu ebavõrdsus õigustab tööõiguse eriregulatsiooni, mille eesmärk on vältida tööandja positsiooni kuritarvitamist.⁸²

Alluvussuhte esinemist õppekava osaks olevas praktikasuhtes on EK kohtupraktikas korduvalt tunnustanud: seda nii kõigis eelnevalt analüüsitud kohtulahendites, kus on (ilma täpsemalt alluvuse mahtu ja sisu avamata) leitud, et praktikant on töötaja, kui ka antud praktikaliigi puhul olulisimas lahendis *Lawrie-Blum*⁸³. Viidatud kohtuasjas leidis Kohus, et praktikant viibis kogu ettevalmistava teenistusperioodi vältel praktikakoha juhtimise ja järelevalve all, kuivõrd

⁸² Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 27–28.

⁸³ C-66/85, *Lawrie blum*.

praktikakoht määras kindlaks tema tööülesanded ja tööaja ning praktikant oli kohustatud järgima nii praktikakoha juhiseid kui ka kooli sise-eeskirju.⁸⁴

Alluvuse esinemist tööõiguslikus suhtes rõhutab ka siseriiklik õigus: TLS § 1 lg-st 1 tuleneb, et töölepingu iseloomulikuks tunnuseks on tööd tegeva isiku allutatus tööd pakkuva isiku juhtimisele ja kontrollile. TLS selgitustes on pooltevahelist alluvussuhet töösuhetes selgitatud kui töötaja kohustust järgida tööülesannete täitmisel tööandjalt saadud korraldusi ning tööandja õigust kontrollida töötaja poolt tema kohustuste täitmist.⁸⁵ Eeltoodust järeldub, et töösuhetele on iseloomulik, et tööandja määrab töö tegemise koha, aja ja viisi.⁸⁶ Siseriiklikust kohtupraktikast tuleneb lisaks, et pooltevahelise suhte õigusliku iseloomu kindlaksmääramine eeldab vaidluse korral selle tõlgendamist kooskõlas võlaõigusseaduse (VÕS)⁸⁷ §-s 29 sätestatud tõlgendamisreeglitega, mistõttu on töösuhete tuvastamisel ja alluvussuhete hindamisel võimalik arvestada ka järgnevate asjaoludega: „kes korraldas ja juhtis tööprotsessi, kes maksis töövahendite, -materjalide, -seadmete, -ruumide ja muude töö tegemisega seotud kulude eest, kas töö eest maksti perioodilist tasu, kas töötaja pidi olema valmis väidetavale tööandjale tööd tegema, kas töötaja tegutses mitme tööd andva isiku heaks või sai kogu oma sissetuleku või olulise osa sellest väidetavalt tööandjalt, kuidas pooled tõlgendasid vaidlusalust suhet väljaspool seda vaidlust, nt suhetes teiste isikutega või täites oma muid kohustusi”.⁸⁸ Riigikohus on eristanud töösuhet teistest lepingutest ka selle alusel, kellel lasub töö tegemisega kaasnev riisiko ning kas ta allub selle sisekorrale.⁸⁹

A. Rosin on leidnud, et praktikandi ja vastuvõtva organisatsiooni või ettevõtte vaheline tööõiguslik alluvussuhe tuleneb eelkõige praktikasuhte põhiolemusest: praktikat reguleerivad õigusnormid kirjeldavad seda kui õppeprotsessi, mis hõlmab praktilist tööd töökeskkonnas ning on juhendatud ja juhitud.⁹⁰ Praktikandi vahetuks juhendajaks on enamasti praktikanti vastuvõtva asutuse või ettevõtte töötaja. Juhendaja on praktikasuhte jooksul ametlikult vastutav praktikandi eest ning peab aktiivselt jälgima praktikandi tegevust ja edusamme ülesannete täitmisel.⁹¹ Seega hõlmab juhendaja roll kahte alluvussuhetele viitavat kesket tunnust:

⁸⁴ C-66/85, *Lawrie blum*, p 18.

⁸⁵ Käärats, E. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde, lk 10.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ RKTko 14.06.2005, 3-2-1-3-05.

⁹⁰ Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 12.

⁹¹ European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Study exploring the context, challenges and possible solutions in relation to the quality of traineeships in the EU. 01.07.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/acc456fb-381d-11ef-b441-01aa75ed71a1/language-en> (22.03.2026), lk 27.

praktikandi kohustust järgida tööülesannete täitmisel tööandja korraldusi, sealhulgas tööülesannete, tööaja ja töö tegemise koha kindlaksmääramisel, ning tööandja õigust kontrollida praktikandi kohustuste nõuetekohast täitmist.

Alluvuse komponent on siseriiklike praktikasuhete puhul praktikandi juhendamise näol samuti lisatud kutse- ja kõrghariduse raames läbitava praktika definitsiooni. Kutseõppe raames läbitavate praktikate puhul on juhendaja roll ja ülesanded lisaks sätestatud määruses „Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord“⁹², millest nähtub, et praktikajuhendaja on kohustatud jälgima ja toetama praktikante uute oskuste ja teadmiste omandamisel ja praktika eesmärkide saavutamisel, andma praktikandile õppekava eesmärkidega seotud tööülesandeid ning tagasisidestama ja hindama praktikandi tegevust. Seega on selge, et eeldatakse, et praktikant ei tööta iseseisvalt, vaid tööandja kontrolli ja juhtimise all: tööandja määrab kindlaks praktikandi (töö)ülesanded ning praktikant teeb tööd isiklikult, olles samal ajal hästi integreeritud vastuvõtvasse asutusse.⁹³

Eelnevast tuleneb, et alluvussuhe tööandja ja töötaja vahel on tööõiguse keskne tunnus, mis põhjendab tööõigusliku kaitse kohaldamist ning väljendub eelkõige tööandja õiguses määrata töö tegemise aeg, koht ja viis ning kontrollida töö tegemist. EK on korduvalt tunnistanud, et selline alluvussuhe võib esineda ka õppekava osaks olevates praktikasuhetes. Praktikasuhetes realiseerub alluvus eelkõige juhendamise komponendi kaudu, kuna praktikajuhendaja määrab praktikandi ülesanded, juhib nende täitmist ning hindab teostust. Eelnevast järeldub, et praktikasuhted täidavad töösuhte alluvussuhte kriteeriumi.

1.3.2. Alluvussuhte seostamine praktika eesmärgiga

Kuigi praktikandi ja praktikapakkuja vaheline suhe täidab alluvussuhte kui töösuhte olulisema kriteeriumi, ei garanteeri selle tingimuse täitmine iga õiguskäsitluse järgi siiski praktikantidele „töötaja“ staatust. Ühe õigusliku käsitluse järgi tuleb praktikasuhete puhul alluvussuhtele seada lisakriteerium, mille järgi esineb praktikasuhtes tööõiguslik alluvussuhe üksnes siis, kui praktikant allub tööandjale tööülesannete täitmisel, mis ei ole kooskõlas praktika õppeesmärkidega.⁹⁴ Selline käsitlus lähtub traditsioonilisest tööõiguslikust arusaamast, mille

⁹² Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord. HTMm 12.09.2013 nr 32. – RT I, 13.09.2013, 6.

⁹³ Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 12.

⁹⁴ Sellist käsitlust kasutab EL liikmesriikidest näiteks Prantsusmaa (vt Rosin, A. Muda, M. Labour Law Status of a Trainee: The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US, lk 300).

kohaselt on töölepingu peamine eesmärk töö tegemine tasu eest.⁹⁵ Kui isik teeb tööd teise isiku juhtimise ja kontrolli all, käsitatakse teda töötajana ning talle laieneb tööõiguslik kaitse. Sellest loogikast lähtudes leitakse, et kui praktikandi peamine ootus ei ole tasu saamine, vaid hariduse ja praktiliste teadmiste omandamine, ei tuleks teda käsitada töötajana.⁹⁶

A. Rosina hinnangul kehtib samasugune käsitlus ka Eesti siseriiklikus õiguses ning ta on leidnud, et Eesti siseriikliku õiguse kohaselt ei käsitata praktikanti töötajana, kui praktikandi allutamine tööandja juhtimisele ja kontrollile on kooskõlas praktika eesmärkidega.⁹⁷ A. Rosina hinnangul tuleneb selline käsitlus siseriiklikest praktika definitsioonidest: määruse „Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord” § 1 lg 1 sätestab, et praktika on kutseõppe tasemeõppe osa, mille ajal õpilane täidab töökeskkonnas juhendaja juhendamisel kindlate õpieesmärkidega töö- ja õppeülesandeid. Kõrgharidusstandardi § 4 lg 3 defineerib praktikat sarnaselt ning rõhutab samuti õpiväljundite saavutamise eesmärki, sätestades, et praktika on „õpiväljundite saavutamise sihipärane tegevus, mille eesmärk on töökeskkonnas rakendada õpitud teadmisi ja oskusi õppeasutuse määratud vormis juhendaja juhendamisel”. Sellest võib A. Rosina arvates järeldada, et siseriikliku seadusandja eesmärk ei ole olnud anda praktikantidele, kes praktika ajal on allutatud tööandjale, töötaja staatust, mistõttu töötaja staatus tuleks praktikandile anda üksnes juhul, kui praktikant täidab praktikasuhtes ülesandeid, mis ei ole kooskõlas praktika eesmärgiga.⁹⁸

Kuigi selline käsitlus pakub arvestatava tööõigusliku argumendi, peab magistritöö autor oluliseks rõhutada, et tegemist on vaid ühe võimaliku tööõigusliku tõlgendusega. Sellele lähenemisele leidub ka mitmeid kaalukaid vastuargumente, mille käsitlemine ei ole käesoleva magistritöö piiratud mahu tõttu võimalik. Magistritöö autori hinnangul ei lähe selline käsitlus kokku EK kohtupraktikaga ega praktikadirektiivi ettepaneku eesmärgiga pakkuda praktikantidele töötajatega sarnast õiguslikku kaitset. Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole EK üheski praktikante puudutavas lahendis võtnud seisukohta, et praktikandi „töötaja” staatus või alluvussuhte tööõiguslikus tähenduses tekib alles siis, kui praktikant täidab ülesandeid, mis ei ole kooskõlas praktika hariduslike eesmärkidega. Magistritöö autor leiab seevastu, et subordinatsiooni kriteeriumi tuleb tõlgendada laialt, kuivõrd EK on korduvalt oma lahendites rõhutanud, et mõistel „töötaja” on ühenduse õiguses spetsiifiline tähendus, mida ei saa tõlgendada kitsalt, ning töötajana tuleb käsitleda kõiki isikuid, kelle tegevus on „tegelik ja

⁹⁵ Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 42.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Rosin, A. Muda, M. Labour Law Status of a Trainee: The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US, lk 301-302.

⁹⁸ *Ibid.*

tõeline”.⁹⁹ Asjaolu, et praktikant teeb tööd praktika käigus, mis moodustab osa tema õppekavast, ei ole välistanud praktikandi käsitlemist töötajana.¹⁰⁰ EK on selgelt ja korduvalt väljendanud seisukohta, et ka praktiline ettevalmistus kutsealaks võib toimuda töötajale omases alluvussuhtes.¹⁰¹ Seega on EK seisukoht praktikasuhet puudutavates kohtulahendites olnud pigem, et praktikasuhte omane hariduslik eesmärk ja tööõiguslik alluvussuhe võivad ühes ja samas suhtes eksisteerida korraga ning hariduslik eesmärk ei välista töötaja mõistet.

Siseriiklik õigus ei ole samuti sõnaselgelt seadnud tööõiguslikule alluvussuhtele lisakriteeriumi ning TLS ei seo alluvussuhet üksnes majandusliku eesmärgi või kriteeriumiga. Küll aga seostatakse TLS selgitustes töölepingu eristamise vajadust teistest õigussuhetest pooltevahelise tugeva sõltuvussuhtega, mille tõttu vajab töötaja erikaitset.¹⁰² Kuivõrd TLS selgitustes on rõhutatud, et töötaja sõltuvus tööandjast tuleneb suurel määral asjaolust, et tööandja makstav tasu moodustab olulise osa töötaja sissetulekust, viitab see sellele, et siseriiklik õigus on seni lähtunud pigem tööõiguse traditsioonilisest käsitlesest, mille kohaselt asetatakse töösuhte keskmesse eeskätt tasu saamise eesmärk.¹⁰³ Samuti ei saa väita, et praktikantide sõltuvussuhe tööandjast seisneks igakuise sissetuleku saamises, kuivõrd siseriikliku õiguse kohaselt praktikantidele üldiselt tasu ei maksta.

Magistritöö autor märgib, et praktikasuhte kontekstis võib sõltuvussuhe väljenduda näiteks selles, et praktika edukas läbimine on õppekava täitmise eelduseks. Praktika mitteläbimine ja sellest tulenev kraadi omandamata jäämine võib omakorda mõjutada praktikandi võimalusi leida erialane töökoht ning seeläbi kaudselt ka tema tulevast sissetulekut. Autori hinnangul on selline tõlgendus siiski liiga lai ning sõltuvussuhe selles tähenduses, mille tõttu peetakse vajalikuks töötajat tööõiguse eriregulatsiooniga kaitsta, liiga nõrk. Samuti möönab autor, et praktikandi ja praktikapakkuja või viimase määratud juhendaja vaheline alluvussuhe ei ole täielikult samastatav tavapärasest töösuhtes esineva töötaja ja tööandja vahelise alluvussuhtega. Töösuhtes seisneb alluvussuhte sisu muu hulgas selles, et tööandja tellib töötajalt teatud töö või teenuse ning määrab ise kindlaks nõuded, millele töö tulemus peab vastama. Praktikasuhte puhul ei ole praktikandi peamine funktsioon aga tööandja jaoks tootliku töö tegemine, vaid õpingute käigus omandatud teadmiste ja oskuste rakendamine praktilises töökeskkonnas. Magistritöö autori hinnangul võib selline alluvussuhte eripära muuta praktikasuhte tavapärasest

⁹⁹ C-456/02, *Michel Trojani*, p 15, Petersen v Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice p 45; jm.

¹⁰⁰ C-188/00, *B. Kurz, né Yüce*.

¹⁰¹ C-66/85, *Lawrie blum*, p 18 jm.

¹⁰² Käärats, E. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde, lk 9-10.

¹⁰³ *Ibid.*

töösuhtest sedavõrd erinevaks, et see võib teatud käsitluste järgi õigustada alluvussuhte kriteeriumi mittetäidetuks lugemist.

Samas nähtub magistritöö varasemast analüüsist, et siseriiklik õigus ei välista praktikandiga töölepingu sõlmimist, mis viitab sellele, et siseriiklik seadusandja ei ole lähtunud eelkirjeldatud kitsamast alluvussuhte käsitlusest ning on tunnustanud alluvussuhte võimalikku esinemist ka õppekava osaks olevates praktikasuhetes. Nende erinevate käsitluste tõttu leiab töö autor, et siseriiklikus õiguses tuleb kujundada ühtne ja selge seisukoht, millest edaspidisel õiguskohaldamisel lähtuda. Ühtse seisukoha kujundamine sõltub omakorda sellest, kas ja millises ulatuses viib seadusandja siseriikliku tööõigusliku käsitluse praktikasuhetest kooskõlla EK kohtupraktikaga.

Eelnevast tuleneb, et kuigi praktikasuhtes esineb sageli töösuhtele omane alluvussuhe, ei taga see iga õiguskäsitluse järgi praktikandile automaatselt töötaja staatust. Ühe käsitluse kohaselt tuleb praktikanti pidada töötajaks vaid siis, kui tema allutamine tööandja juhtimisele ja kontrollile toimub ülesannete täitmisel, mis ei ole kooskõlas praktika hariduslike eesmärkidega. Sarnast seisukohta on A. Rosin seostanud ka Eesti õigusega. Magistritöö autor leiab, et selline lähenemine ei ole kooskõlas EK kohtupraktikaga, mille järgi võivad hariduslik eesmärk ja tööõiguslik alluvussuhe eksisteerida samas suhtes korraga ning praktika seotus õpingutega ei välista töötaja staatust. Kuna siseriiklik õigus ei välista praktikandiga töölepingu sõlmimist, järeldab autor, et Eesti õiguses tuleks kujundada praktikasuhte kohta ühtne seisukoht, arvestades seejuures EK kohtupraktikat.

1.4. Praktikandi tasustamine

1.4.1. Tasustamata praktika

Euroopa Komisjon on varasemalt olnud seisukohal, et kuna töötasu on töötaja määratluse oluline tunnus, ei saa tasustamata praktikante pidada töötajateks EL õiguse tähenduses.¹⁰⁴ Praktikandid töötavad sageli tasuta, mitterahalise hüvitise või väikese rahalise tasu eest, mida ei saa käsitleda kui *quid pro quo* praktikandi poolt tehtud töö eest ning isegi kui tasu makstakse,

¹⁰⁴ Commission, 'Consultation Document: First-Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a Possible Action Further Improving the Quality of Traineeships' COM (2023) 4785 final, 8, lk 19.

ei maksa seda alati tööandja, vaid riik või õppeasutus.¹⁰⁵ Selline Euroopa Komisjoni käsitus näib siiski olevat vastuolus EK kohtupraktikaga: praktikante käsitlevates lahendites nagu *Lawrie-Blum*¹⁰⁶, *Bernini*¹⁰⁷, *Brown*¹⁰⁸ ja *Kranemann*¹⁰⁹, on EK küll rõhutanud, et tasu saamine on kohustuslik tingimus praktikandi liigitamiseks „töötajaks”, kuid tasu mõistet on tõlgendatud laialt.¹¹⁰ Risak ja Dullinger on samuti rõhutanud, et nende teada ei ole EK kunagi jätnud isikule omistamata „töötaja” staatust üksnes töötasu kriteeriumi puudumise tõttu, olles praktikas tasuna aktsepteerinud ka mitterahalisi hüvitisi, taskuraha ja oluliselt alla miinimumpalga jäävat tasu töötasu kriteeriumi sisustamisel.¹¹¹

Eesti siseriiklikus tööõiguses on kasutusel töölepingu eeldamise põhimõte. TLS § 1 lg 2 sätestab, et kui isik teeb teisele isikule tööd, mille tegemist võib vastavalt asjaoludele oodata üksnes tasu eest, eeldatakse, et tegemist on töösuhtega.

Siseriikliku õiguse alusel on õppekava osana toimuva praktika eest tasu maksmine sätestatud üksnes kutsehariduse töökohapõhises õppevormis. Määruse „Töökohapõhise õppe rakendamise kord” § 6 lg 1 sätestab, et praktikakoht maksab õpilasele tasu tööülesannete täitmise eest praktikakohas vastavalt praktikalepingus kokku lepitule. Viidatud tasu ei või olla väiksem Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäärast. Sama paragrahvi lg 2 alusel ei lepita töökohapõhise õppe praktikalepingus kokku tasu maksmises, kui õpilase ja praktikakoha vahel on kehtiv tööleping. Põhi- ja üldhariduse raames toimuva praktika ning kutsehariduse koolipõhises õppevormis ja kõrghariduses toimuva praktika puhul töötasu maksmise nõuet seaduses sätestatud ei ole.

TLS § 29 lg 3 lubab töötasu maksmist üksnes rahalises vääringus. Kuigi TLS näeb ette poolte õiguse kokku leppida ka muude hüvitiste andmises, ei loeta neid töötasuks.¹¹² TLS § 29 lg 1 sätestab omakorda, et tööandjal on kohustus töö eest, mille tegemist võib asjaolusid arvestades eeldada tasu eest, maksta tasu isegi siis, kui töösuhte pooled pole töötasus kokku leppinud. Selleks, et hinnata, kas tasu kriteerium on praktikasuhtes täidetud, tuleks A. Rosina hinnangul

¹⁰⁵ Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 13.

¹⁰⁶ C-66/85, *Lawrie blum*.

¹⁰⁷ C-3/90, *Bernini*.

¹⁰⁸ C-197/86, *Brown*.

¹⁰⁹ C-109/04 *Karl Robert Kranemann*.

¹¹⁰ Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 13.

¹¹¹ Risak, M. Dullinger. T. The concept of ‘worker’ in EU law, lk 38.

¹¹² Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 15; Rosin, A. M, Erikson. Trainee’s Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland, lk 191.

seetõttu hinnata pigem tegevuse iseloomu kui tegeliku makse sooritamist.¹¹³ Tasu nõue võiks olla sisustatav asjaoluga, kas praktikandi tegevus on „tegelik ja tõeline” ning eeldatavalt tasustatav, mitte aga pelgalt asjaoluga, kas tegelikult tasu maksti.¹¹⁴ Kuivõrd eelnevast analüüsist nähtub, et praktikantide tegevus vastab „tegeliku ja tõelise” töö tunnustele, tuleb järeldada, et see on võrreldav tavapäraseks töösuhtes tehtava tööga ning seetõttu üldjuhul ka eelduslikult tasustatav.

Töötasu maksmine on küll tööandja peamine kohustus, kuid töösuhte olemasolu ei saa sõltuda selle kohustuse täitmisest tööandja poolt, kuivõrd sellisel juhul saaks tööandja lihtsasti vältida pooltevahelise töösuhte tekkimist, rikkudes oma tasumaksmise kohustust.¹¹⁵ Seega, kuigi traditsioonilises töösuhtes makstakse töötajale rahalist palka, ei saa seda kasutada õigustusena, et välistada tasustamata praktikandid tööõiguse kohaldamisalast.¹¹⁶ Eelnev põhimõte käib A. Rosina arvates ka nende kokkulepete kohta, mille puhul praktikant saab praktika läbimise eest n-ö tasuna haridust (omandatud teadmiste ja oskuste näol) või mitterahalist tasu, kuivõrd, tuginedes õigusteadlase G. Davidovi seisukohale, ei ütle makseviis midagi pooltevahelise alluvuse ega sõltuvuse olemasolu või selle puudumise kohta ning just alluvus- ja sõltuvussuhe on see, mida peetakse kõige olulisemaks töösuhte tunnuseks.¹¹⁷

Magistritöö autor nõustub A. Rosina seisukohtade ja tõlgendusega. Kui jääda seisukohale, et töösuhte olemasolu sõltub rangelt selle kohustuse täitmisest tööandja poolt, oleks siseriiklikus õiguses võimalik olukord, kus kutsehariduse raames praktikat läbivatele praktikantidele (sh muudele praktikantidele, kellele tööandjad vabatahtlikult otsustavad tasu maksta) saaks siseriiklikus õiguses „töötaja” staatust omistada, kuid kõik teised praktikandid jääksid tööõiguse kohaldamis- ja kaitsealast välja ainuüksi seetõttu, et seaduses ei ole sätestatud kohustust neile tasu maksta, kuigi pooltevahelise suhte iseloom on sisuliselt identne. Seetõttu ei saa praktikandile töötasu maksmine või maksmata jätmine Eesti õiguse kohaselt olla otsustav selle üle, kas praktikant tuleks lugeda töötajaks. Kui töötasu makstakse, on see siiski täiendavaks tõendiks pooltevahelise töösuhte olemasolu kohta.¹¹⁸

¹¹³ Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 37.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Rosin, A. Muda, M. Labour Law Status of a Trainee: The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US, lk 311; G. Davidov. Purposive Approach to Labour Law, Oxford: Oxford University Press, 2016, lk 130.

¹¹⁸ Rosin, A. Muda, M. Labour Law Status of a Trainee: The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US, lk 311.

Kokkuvõttes nähtub EK kohtupraktikast, et tasu mõistet tõlgendatakse töösuhte analüüsimisel laialt ning Kohus ei ole isiku „töötaja” staatust välistanud madala, mitterahalise ega isegi kaudse tasu tõttu. Siseriiklikus õiguses võimaldab TLS samuti pooltel kokku leppida töö eest erinevate hüvitiste saamises, kuid neid ei loeta töötasuks. Töötasu puudumise tõttu „töötaja” staatuse omistamata jätmise vastu räägib siseriiklikus õiguses aga asjaolu, et Eesti õiguses eeldatakse TLS alusel töösuhte olemasolu juhul, kui tehtavat tööd võib eeldatavasti pidada tasuliseks. Magistritöö varasemast analüüsist selgus, et praktikantide poolt tehtav töö on võrreldav tavapärase töösuhtes tehtava tööga, mistõttu tuleb TLS § 29 lg 1 alusel tööandjal ka selle eest tasu maksta. Isegi kui tööandja praktikandile tasu ei maksa, ei välista see pooltevahelise töösuhte tuvastamist, kuivõrd töösuhte olemasolu ei saa sõltuda üksnes sellest, kas tööandja on tasu tegelikult maksnud. Vastupidine olukord võimaldaks tööandjatel hõlpsasti tasu maksmise kohustusest kõrvale hoiduda ning vältida samaaegselt tööandja jaoks kuluka ja õiguslikult koormava töösuhte olemasolu tunnistamist. Praktikasuhte kontekstis tooks selline (vastupidine) käsitlus kaasa ka põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise eri praktikavormide vahel, sest sisuliselt sarnased praktikasuhted omandaksid erineva õigusliku kvalifikatsiooni üksnes tasu maksmise formaalse asjaolu tõttu.

1.4.2. Praktika tasustamise viisid

Eelmises alapeatükis jõudis magistritöö autor järeldusele, et praktikandi käsitamist töötajana ei määra faktiline asjaolu, kas praktikandile tehtud töö eest tasu maksti. See järeldus oli eriti asjakohane muude praktikavormide puhul kui kutsehariduse töökohapõhise õppe osana läbitav praktika, kuna siseriiklik õigus näeb praktika eest tasu maksmise kohustuse ette üksnes eelnimetatud juhul. Käesolevas alapeatükis analüüsitakse, kas ja millisel viisil võib tasu kriteerium olla täidetud muudes õppekava raames toimuvates praktikasuhetes, kus praktikandile makstakse tasu, mis jääb alla töötasu alammäära või tasutakse praktikandile muus kui rahalises vääringus ja/või viisil, mida ei käsitata ametlikult töötasuna.

EK on mitmes kohtuasjas aktsepteerinud töötasuna sellist isiku töö eest makstavat tasu, mis jääb alla asjaomases sektoris tagatud minimaalse töötasu määra. *Levin*’i kohtuasjas leidis Kohus, et isikut võib pidada töötajaks ka juhul, kui ta saab asjaomases sektoris kehtivast miinimumtasust madalamat töötasu põhjusel, et ta ei tööta täistööajaga, eeldusel et tema tegevus kujutab endast „tegelikku ja tõelist” majandustegevust.¹¹⁹ Ka kohtuasjas *Lawrie-Blum* leidis

¹¹⁹ C-53/81, *D. M. Levin*, p 18.

Kohus, et asjaolu, et õpetaja kutset omandavad praktikandid annavad tunde vaid paar tundi nädalas ja saavad palka, mis on madalam kui diplomeeritud õpetaja alampalk, ei takista nende käsitlemist töötajatena.¹²⁰

Kohtuasjas *Kranemann* märkis EK, et praktikandile tasu maksmine ka üksnes toimetulekutoetuse näol ei ole eraldiseisvana piisav põhjus, et eitada töötaja staatust. Kohus selgitas, et töösuhe ei saa jääda tuvastamata põhjusel, et praktikantidele tasutakse praktika eest toetuse näol või seetõttu, et väljaspool avalikku sektorit praktikat sooritavatele praktikantidele riigi poolt sama hüvitise maksmist ei saaks käsitleda tasuna praktikandi poolt tehtud soorituste eest.¹²¹ Kohus põhjendas eelviidatud seisukohta asjaoluga, et väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et makstava tasu piirmäär ega selleks kulutatavate vahendite päritolu ei või mingil viisil mõjutada töötaja staatuse kindlaksmääramist ühenduse õiguse mõttes.¹²²

Kohtuasjas EK *Matzak*¹²³ leidis Kohus, et vabatahtlik tuletõrjuja on töötaja tööaja direktiivi tähenduses ning hüvitisi, mida vabatahtlikule personalile maksti, saab pidada töösuhtes makstavaks tasuks. Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee on samuti EK kohtupraktikale tuginedes sätestanud, et töötajaks tuleb pidada isikut, kes, kuigi ta ei saa tööandjalt tasu, teeb ettevõttes praktika raames tegelikku tööd tööhõive edendamise eest vastutava riigiasutuse rahalisel toetusel eesmärgiga omandada või täiendada oskusi või lõpetada kutseõpe.¹²⁴

Praktikasuhte väliselt on EK lahendis *Steymann*¹²⁵ leidnud, et usukogukonna liikmete poolt selle kogukonna äritegevuse raames teostatud tegevused kujutasid endast majandustegevust niivõrd, kuivõrd kogukonna poolt oma liikmetele osutatud teenuseid võis pidada kaudseks vastutasuks „tegeliku ja tõelise” töö eest. Seega võib töötasuks lugeda ka kaudset vastuteenet (EK kasutas väljendit *quid pro quo*), st töö eest ei pea tingimata maksma rahas, kui töötaja nõustub vastutasuks saama midagi muud.¹²⁶

EK kohtupraktikast tuleneb seega, et praktikante võib käsitada töötajatena, kui nad saavad tehtud töö eest mingisugust tasu, sõltumata isikule makstava summa suurusest, makseviisist ja/või raha päritolust, millest tasu makstakse (näiteks kui isikule tasutakse riiklikest vahenditest/toetustest vms). Kui praktikant saab mis tahes materiaalselt hüvitist, on tasu saamise

¹²⁰ C-66/85, *Lawrie blum*, p 21.

¹²¹ C-109/04, *Kranemann*, p 15-16.

¹²² C-109/04, *Kranemann*, p 17.

¹²³ EKo C-518/15 *Ville de Nivelles v Rudy Matzak*. ECLI:EU:C:2018:82.

¹²⁴ ECSR 150/2017, *European Youth Forum (YFJ) v. Belgium*, p 18.

¹²⁵ EKo C-196/87, *Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie*. ECLI:EU:C:1988:475.

¹²⁶ C-196/87, *Udo Steymann*, p-d 11-12.

tingimus täidetud. Seega täidavad tasu kriteeriumi praktikandid, kes saavad tööandjalt, aga ka riigilt või haridusasutuselt väikest stipendiumi, tasuta majutust või toitu või muid mitterahalisi hüvitisi.¹²⁷

Nagu eelnevalt mainitud, on siseriiklikus õiguses TLS § 29 lõike 4 alusel võimalik lisaks rahas makstavale töötasule kokku leppida ka mitterahaliste hüvede andmises töötajale: näiteks ametiauto, mobiiltelefoni, spordiklubi liikmekaardi või tööandja eluruumi kasutamises.¹²⁸ Töötajal ei ole aga õigust kokkulepitud hüvesid nõuda rahas ning need on selgelt eristatud töötasust.¹²⁹ Hüvede ja töötasu eristamise eesmärk on vältida olukordi, kus tööandja arvestab töötaja töötasu osana mitterahalisi hüvesid, mis ei lähe arvesse näiteks haigushüvitise või pensionikindlustuse arvutamisel, eksitades töötajat nimetatud ootuste osas.¹³⁰ Siseriiklik töötasu käsitlus on seega kitsam ja formaalsem, kui EK käsitlus ning ei võimalda asendada rahalises vääringus töötasu tasuta majutuse, toidu või muude taoliste teenustega. Pooltevahelise suhte töösuhte kvalifitseerimist see siiski ei mõjuta, kuivõrd eelmises alapeatükis käsitletud siseriiklik TLS § 1 lg 2 sätestab, et kui isik teeb teisele isikule tööd, mille tegemist võib vastavalt asjaoludele oodata üksnes tasu eest, eeldatakse, et tegemist on töösuhtega ning § 29 lg 1 sätestab omakorda, et tööandjal on kohustus töö eest, mille tegemist võib asjaolusid arvestades eeldada tasu eest, maksta tasu isegi siis, kui töösuhte pooled pole töötasus kokku leppinud.

Kokkuvõttes nähtub, et praktikandi käsitamist töötajana ei määra üksnes see, kas talle makstakse tavapäraselt rahalist töötasu. Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et tasu kriteerium võib olla täidetud ka siis, kui praktikandile makstakse miinimumtasust madalamat tasu, toetust, stipendiumi või muud materiaalselt hüvitist ning isegi juhul, kui tasu pärineb tööandja asemel riigilt või muult kolmandalt isikult. Kohus on tunnustanud ka kaudset vastusooritust, mistõttu töö eest saadav hüve ei pea tingimata olema rahaline. Eesti siseriiklikus õiguses on töötasu mõiste küll kitsam ja formaalsem, kuid see ei välista EL õiguse tähenduses järeldust, et praktikandi tegevus võib olla tasustatud ning seega vastata ühele töösuhte tunnusele.

¹²⁷ Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 15.

¹²⁸ Käärats, E. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde, lk 95.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

2. AKTIIVSE TÖÖTURUPOLIITIKA RAAMES TOIMUV PRAKTIKA

2.1. Praktikant kui töötu

Euroopa Parlamendi poolt loodud praktikate liigitusest tuleneb, et töö tegemine praktikasuhte jooksul praktikandi poolt pole mitte ainult lubatud, vaid teatud praktikasuhted ongi loodud just selle suunitlusega: aktiivse tööturupoliitika raames läbiviidava praktika peamine eesmärk on aidata noortel tööle saada, mistõttu keskendutakse vähem hariduslikule komponendile ning keskendutakse eelkõige töökogemuse ja -oskuste omandamisele. Sellist praktikat vahendavad sageli riiklikud tööhõiveteenistused, kes vastutavad ka seda tüüpi praktika kvaliteedi ja tulemuste järelevalve eest. Neid praktikakohti rahastatakse tavaliselt riigieelarvest.¹³¹

Eestis on selleks Töötukassa poolt tööturuteenusena korraldatav praktika, mida reguleerib Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. a määrus nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029”¹³² (edaspidi THP). THP § 27 lg 2 sätestab, et tegu on tööturuteenusega, mida nimetatakse tööpraktikaks ning defineeritakse kui „töökogemuse saamine ning töölesaamiseks vajalike ametialaste teadmiste ja oskuste omandamine töökohal ja tööandja juhendamisel”. THP § 27 lg 1 sätestab, et teenuse eesmärk on arendada inimese töötamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Teenuse osutamine toimub THP § 27 lg 3 järgi Töötukassa ja praktikat pakkuva asutuse vahel halduslepingu sõlmimise kaudu.

Eesti õiguses on tööpraktikat sooritavad praktikandid selgesõnaliselt nende töötü staatus tõttu tööõiguse kohaldamisalast välja arvatud.¹³³ Praktikantide tööõiguse kohaldamisalast väljajätmist on põhjendatud halduslikust seisukohast, kuivõrd isiku puhul oleks raske säilitada töötü staatust, kui töötuid koheldaks praktika toimumise ajal töötajatena.¹³⁴ A. Rosin on selle seisukoha osas leidnud, et seadusandjad ja kohtud kasutavad tööpraktikat sooritavate praktikantide tööõiguse kohaldamisalast väljaarvamise põhjendusena omadust, mis on eesmärgipäraselt ebaoluline: tööõiguse eesmärgile mõtlemata võrreldakse tööpraktikat traditsioonilise töösuhtega ja leides, et see erineb viimasest praktikandi formaalse staatuse tõttu,

¹³¹ European Parliament, The Quality of Traineeships in the EU: European Added Value Assessment. – (Publications Office 2022). Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699459/EPRS_STU\(2022\)699459_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699459/EPRS_STU(2022)699459_EN.pdf) (02.02.2026), annex lk 3.

¹³² Tööhõiveprogramm 2024–2029. VVm 29.09.2023 nr 90. – RT I, 22.01.2026, 9.

¹³³ Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 36; THP § 27 lg 8.

¹³⁴ Rosin, A. Erikson, M. A Trainee's Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland, lk 194.

asetatakse antud praktika tööõiguse kohaldamisalast välja.¹³⁵ Kui aga töösuhte olemasolu määratakse kindlaks tööandja suhtes alluvuses oleva töötaja poolt töö tegemise kriteeriumide täitmise põhjal, siis on võimalus piirata tööõiguse reguleerimisala tööturuteenuseid reguleeriva seadusega küsitav.¹³⁶ Magistritöö autor nõustub selle käsitlemisega ning leiab, et tööpraktika välistamiseks tööõiguse kohaldamisalast peab sellele eelnema praktikasuhte ja selle üldtunnuste sisuline kontroll ning kõrvutamine EK kohtupraktikaga. Selline automaatne teatud grupi isikute ja nende tegevuse välistamine tööõiguse kohaldamisalast ei ole kooskõlas EK kohtupraktikaga, kuivõrd EK on korduvalt väljendanud seisukohta, et töötaja mõistet tuleb tõlgendada laialt¹³⁷ ning juhul, kui kolm põhilist töösuhte tunnust on pooltevahelises suhtes leitavad, on tegu töösuhtega.

THP § 27 lg 8 sätestab, et kuigi tööpraktika ajaks ei sõlmita praktikandiga töölepingut, peab tööandja tagama TLS §-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 seaduses¹³⁸ (edaspidi TTOS) sätestatu täitmise. See tähendab, et tööandja peab täitma praktika korraldamisel teatud TLS-is sätestatud tingimusi, mis seavad piirangud töötamisele (alaealisega sõlmitava lepingu puhul), tööajale ja selle korraldusele ning täitma tööpraktikal TTOS-is sätestatud nõudeid. Lisaks peab tööandja tagama praktikandile tööülesannete täitmiseks vajalikud materjalid ja töövahendid teiste töötajatega samadel alustel. Tööpraktikal osaleja tööaeg on 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (täistööaeg), kui tööandja ja praktikant ei ole kokku leppinud lühemas tööajas ning eeldatakse, et praktikant töötab 8 tundi päevas.¹³⁹

Tööpraktikat sooritavate praktikantide õiguste kaitse seisukohalt on positiivne, et nende õigusi on vaatamata ulatuslike töösuhtega kaasnevate õiguste ilmajätmisele siiski osalise TLS kohaldamisega üritatud kompenseerida. Teisalt aga viitab selline osalise tööõiguse kohaldamise regulatsioon asjaolule, et poolte vahel tööpraktika raames sõlmitavat suhet on peetud piisavalt töösuhte ja selle raames tehtava tegevusega sarnaseks, et seda on peetud mitmes olulises

¹³⁵ Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 36.

¹³⁶ Rosin, A. Erikson, M. A Trainee's Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland, lk 194.

¹³⁷ C-456/02, *Michel Trojani*, p 15; EKo C-228/07, *Jörn Petersen v Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich*, ECLI:EU:C:2008:494, p 45; jm.

¹³⁸ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I, 03.12.2025, 12.

¹³⁹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Vabariigi Valitsuse eelnõu. Tööhõiveprogramm 2024–2029. Eelnõu toimik 23-1251. Seletuskiri: 25.09.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#nE3VW3Ma> (19.03.2026), lk 28. Magistritöö autor juhib tähelepanu ka asjaolule, et seletuskirja koostajad on kasutanud mõiste „praktikant” asemel seletuskirjas läbivalt „praktikal osaleja” või „töötaja”: „Praktikal osaleja tööaeg on 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (täistööaeg), kui tööandja ja töötaja ei ole kokku leppinud lühemas tööajas (osaline tööaeg) ning eeldatakse, et töötaja töötab 8 tundi päevas (TLS § 43 lõigetele 1 ja 2)”.

aspektis vajalikuks reguleerida tööõigusega. Tööpraktikale ei kohaldata mitte üksnes baasnõudeid praktikandi ja tema tervise tagamiseks, vaid vajalikuks on peetud TLS-st tulenevaid piiranguid sätestada ka praktikalepingu sõlmimisele alaealisega ning alaealise ja täisealise praktikandi tööaja korraldusele ning nõudeid summeeritud tööaja regulatsioonile, tööpäeva lühendamisele riigipühadele eelneval päeval jms. Lisaks eelviidatud tööõiguslike regulatsioonide kohaldamisele eeldatakse, et praktikant töötab päevas sama arvu tunde nagu täiskohaga ametlikus töösuhtes tööd tegev isik. Eelnevast jääb magistritöö autori arvates siseriiklikust õigusest mulje, justkui oleks tööpraktikat sooritavad praktikandid tööõiguse kohaldamisalast välja jäetud üksnes formaalselt, kuigi pooltevahelise suhte iseloom seda tegelikult ei õigusta.

Magistritöö autor möönab taaskord, et sõltumata sellest, kas tööpraktikat läbivaid praktikante tuleks juriidiliselt käsitada töötajatena või mitte, võib sellisel kvalifikatsioonil praktikas olla praktikantide õiguste kaitse ja positsiooni parandamise asemel hoopis vastupidine mõju. Tõenäoliselt ei ole ettevõtted motiveeritud võtma tööle väheste või aegunud erialaste praktiliste oskustega isikuid, kui neid tuleb kohelda samadel alustel tavapäraste töötajatega: just sellest vajadusest lähtudes loodi algselt ka tööpraktika tööturuteenuse meetmena. Magistritöö autori hinnangul ei õigusta see siiski tööpraktikat sooritavate praktikantide täielikku väljajätmist tööõiguse kohaldamisalast ning leiab, et antud probleemile on võimalik leida lahendus, mis oleks ühtaegu nii õiguslikult korrektne kui ka isiku tööle asumist toetav ja praktiliselt tõhus.

Magistritöö autor pakub lahendusena välja käsitluse, mille kohaselt tuleks tööpraktikat läbivaid praktikante käsitada töötajatena sarnaselt ajutist tööd tegevatele isikutele ehk nn „tööampsude” tegijatele. See tähendaks, et isiku seotus Töötukassaga säiliks: praktikandil oleks enne praktika algust töötaja staatus ning praktika lõppemisel taastuks see automaatselt, kui pooled ei sõlmi vahepeal tavapärasest töölepingut. Töötukassa roll võiks seejuures jätkuvalt seisneda töötaja suunamises sobiva tööandja juurde ning pooltevahelise suhte eesmärkide ja ülesannete kujundamises, lähtudes isiku tööalastest vajadustest ja arenguvajadusest.

Kehtiv tööturumeetmete seadus¹⁴⁰ (TöMS) § 11 võimaldab töötuna registreeritud isikul põhitöö otsimise kõrval teha ajutist tööd ilma, et töötuna arvelolek lõppeks. Kuigi sellele on kehtivas õiguses seatud ajalised piirangud, mis on tõenäoliselt lühemad kui tööpraktika kogukestus, oleks seadusandjal võimalik tööpraktika jaoks ette näha sobiva pikkusega eriregulatsioon.

¹⁴⁰ Tööturumeetmete seadus. – RT I, 12.06.2025, 16.

Seeläbi ei oleks tegemist siseriiklikus õiguskorras täiesti uue lahendusega, vaid olemasoleva mudeli laiendamisega.

Ettevõtjate motivatsiooni suurendamiseks praktikantide töölevõtmisel võiks magistritöö autori hinnangul kohaldada tööpraktika puhul palgatoetust, mis muudaks praktikandi töölevõtmise tööandjale soodsamaks kui n-ö tavapärase töötaja töölevõtmise. THP § 41 lg 1 järgi on palgatoetuse eesmärk toetada tööandjat väiksema konkurentsivõimega või ebasoodsas olukorras oleva isiku töölevõtmisel ning soodustada tema jõudmist tööturule. Sama eesmärki teenib ka tööpraktika, mille eesmärk on aidata isikul tööle asuda juhul, kui tal puuduvad vajalikud praktilised oskused või töökogemus on vähene või aegunud. Seetõttu oleks palgatoetuse kohaldamine tööpraktika puhul põhjendatud ja eesmärgipärane meede, mis looks tööandjale majandusliku motivatsiooni praktikandi palkamiseks ning tagaks praktikandile samal ajal töötaja staatusega kaasneva kaitse.

Magistritöö autor rõhutab, et asjaolu, et Töötukassa osaleb kolmanda isikuna praktikandi ja tööandja vahelises töösuhtes, ei kujutaks endast Eesti õiguskorras uut ega erandlikku regulatsiooni. Näiteks arst-residentide puhul sõlmib praktika läbiviija residentuuri sooritamise ajaks residendiga tähtajalise töölepingu, samal ajal kui residentuuri kui tervikut korraldab Tartu Ülikool.¹⁴¹ Sellest järeldub, et Tartu Ülikool sätestab õppekavast tulenevad eesmärgid ja konkreetsed ülesanded pooltevahelises suhtes sarnaselt Töötukassale magistritöö autori pakutud lahenduses. Seega on ka kehtivas õiguses tunnustatud mudelid, kus töölepinguline suhe on ühendatud kolmanda isiku korraldusliku ja sisulise rolliga. Selline mudel on õiguskorras tuntud ka praktikavormina: paljudes EL liikmesriikides esineb see kohustusliku kutsealase praktika (ingl *Mandatory Professional Traineeships*) kujul.¹⁴² Ka Eesti siseriiklikus õiguses leidub sellele määratlusele vastavaid praktikaprogramme (nt Tartu Ülikooli arsti- ja hambaarstiõppe puhul (s.o residentuur) ning notari (s.o notarikandidaadi kandidaaditeenistus) ja advokaadi kutse omandamise (s.o vandeadvokaadi abina tegutsemine) raames)¹⁴³, kuid kuivõrd nende raames sõlmitakse reeglina praktikantidega töölepingud, ei ole magistritöö autor neid käesolevas töös eraldi käsitlenud.

¹⁴¹ Residentuuri raamnõuded ja korraldamise tingimused. SMm 17.12.2019 nr 70. – RT I, 04.10.2024, 12, § 8 lg 1 sätestab, et baasasutus (praktika pakkuja) sõlmib arst-residendiga baasasutuses toimuva praktilise koolituse ajaks tähtajalise töölepingu. Tartu Ülikooli seadus. – RT I, 12.07.2025, 37, § 7 lg p 4 korraldab residentuuri Tartu Ülikool.

¹⁴² European Parliament, *The Quality of Traineeships in the EU: European Added Value Assessment*, annex lk 3.

¹⁴³ European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. *Study exploring the context, challenges and possible solutions in relation to the quality of traineeships in the EU*, lk 132.

Aktiivse tööturupoliitika raames toimuv tööpraktika on Eestis Töötukassa poolt vahendatav tööturuteenus, mille eesmärk on aidata vähese või aegunud töökogemusega isikul tööle asuda praktiliste oskuste omandamise kaudu. Kuigi tööpraktika on siseriiklikus õiguses formaalselt tööõiguse kohaldamisalast välja jäetud, viitavad praktika tegelik korraldus, täistööajale sarnane töökoormus ning mitmete töölepingu seaduse normide kohaldamine sellele, et tegemist on sisuliselt töösuhte-lähedase suhtega. Magistritöö autori hinnangul ei ole praktikantide automaatne tööõigusest väljajätmine kooskõlas EK kohtupraktikaga, mille kohaselt tuleb töötaja mõistet tõlgendada laialt ja analüüsida töösuhte üldtunnuste alusel. Samas mõonab autor, et praktikantide võrdsustamine töötajatega võib vähendada tööandjate valmisolekut neid tööle võtta. Lahendusena pakub magistritöö autor välja mudeli, kus praktikante käsitataks töötajatena, säilitades samal ajal nende seotuse Töötukassaga ning toetades tööandjat palgatoetuse kaudu.

2.2. Praktikandi tegevus töökeskkonnas

EK on aktiivse tööturupoliitika raames toimuvat praktikat sooritava praktikandi tööõiguslikku staatust analüüsinud vähe. Magistritöö autorile teadaolevalt ainus EK kohtulahend selle praktikaliigi puhul on *Balkaya*¹⁴⁴, kus Kohus leidis, et praktikanti, kes tööandjalt tasu saamata, kuid tööhõive edendamiseks pädeva ametiasutuse rahalisel toetusel ja tunnustusel on ettevõttes praktilal teadmiste omandamise või täiendamise eesmärgil, saab pidada töötajaks. EK viitas antud otsuses väljakujunenud kohtupraktikale ning rõhutas, et mõiste „töötaja” hõlmab Liidu õiguses ka isikuid, kes läbivad praktikat, kui praktika läbimise perioodil tehakse „tegelikku ja tõelist” tööd tööandjale ja tööandja juhendamisel.¹⁴⁵ Isiku tööõiguslikku staatust ei välista asjaolu, et isiku tootlikkus on väike või, et ta ei tööta täistööajaga ning saab seetõttu vaid piiratud tasu.¹⁴⁶ Lisaks rõhutas EK varasemat seisukohta, et analüüsimisel, kas isikut tuleb pidada töötajaks või mitte, ei oma tähtsust kutseõppe või praktikaga seonduva töösuhte õiguslik kontekst siseriiklikus õiguses ega asjaomasele isikule tasu maksmiseks kasutatavate rahaliste vahendite päritolu, muu hulgas selle rahastamiseks riiklike toetuste kasutamine nagu antud kohtuasjas.¹⁴⁷

¹⁴⁴ C-229/14, *Ender Balkaya*.

¹⁴⁵ *Ibid*, 50.

¹⁴⁶ *Ibid*.

¹⁴⁷ *Ibid*, p 51.

Balkaya lahendist tuleneb oluline vastuargument siseriiklikule käsitlesele, mille järgi on tööpraktika tööõiguse kohaldamisalast välja jäetud põhjendusega, et tööpraktikat viib läbi Töötukassa ja tööpraktika praktikant omab töötaja staatust. *Balkaya*'st tuleneb selgelt, et ka tööhõive edendamise eesmärgil tööpraktikat läbivale praktikandile saab omistada töötaja staatust, kuivõrd töösuhte õiguslik kontekst siseriiklikus õiguses ei ole tingimus, mis töötaja staatust välistada saaks. Seega ei saa asjaolu, et praktikandile on enne tööpraktika läbimist omistatud töötaja staatus¹⁴⁸ või, et tööpraktika läbiviimine toimub halduslepingu kaudu, olla EK seisukoha järgi töösuhet välistavaks asjaoluks. Ka siseriiklik TLS ei sätesta võimalust töösuhte tunnustega pooltevahelisele suhtele töösuhte määratlust mitte omistada ning, nagu eelnevalt selgitatud, on siseriiklike tööpraktikat sooritavate praktikantide tööõiguse kohaldamisalast väljaarvamisel lähtutud tööõiguslikult ebaolulisest asjaolust.¹⁴⁹ Lisaks tuleneb siseriiklikust kohtupraktikast, et pooltevahelise õigussuhte kindlaksmääramisel tuleb lähtuda eelkõige konkreetsetest juhtumi asjaoludest ning mitte pooltevahelise lepingu pealkirja või selles kasutatud terminite alusel.¹⁵⁰ Seega lähtuvad nii siseriiklik seadusandlus ja kohtupraktika kui ka EL õigus ja EK kohtupraktika samast põhimõttest, kuid probleem tekib praktikas siseriiklikus õiguses antud põhimõtte rakendamisel.

Järeldusele, et tööpraktikat sooritavad praktikandid teevad tööpraktika jooksul töösuhtele omast „tõelist ja tegelikku” tööd, viitab ka THP ja selle seletuskirja grammatiline tõlgendamine. THP § 27 lg 2 järgi defineeritakse tööpraktikat kui töökogemuse saamist ning töölesaamiseks vajalike ametialaste oskuste omandamist. THP seletuskiri sätestab, et „tööpraktika korraldatakse, kui inimese tööle saamise takistuseks on vajadus omandada uusi ametialaseid oskusi ja teadmisi läbi praktilise töö või tutvuda töö tegemisega, kui on omandatud teatud eriala, kuid puudub vajalik praktiline töökogemus, töökogemus on vähene või aegunud. Viimane tähendab, et töökogemus on omandatud kaua aega tagasi või sellises valdkonnas, kus ei ole enam tõenäoline tööd leida, kuid praktilise ja lühiajalise väljaõppe tulemusel omandatud oskused tõstavad konkurentsivõimet tööturul.”¹⁵¹ A. Rosina arvates oleks raske väita, et praktiliste kogemuste omandamine aktiivse tööturupoliitika praktika osana oleks midagi muud kui töötaja poolt tehtav tavaline töö.¹⁵² Magistritöö autor nõustub sellega ning leiab, et praktikandilt eeldatakse aktiivse tööturupoliitika praktika jooksul tegeliku töö tegemist, kuivõrd

¹⁴⁸ Tööpraktika teenust osutatakse THP § 9 lg 2 p 6, lg 11 p 3 ja lg 12 p 3 alusel registreeritud töötule ja pensioniealisele või kinnipeetud isikule, kes ei tööta.

¹⁴⁹ Rosin, A. Labour law protection of trainees, lk 36.

¹⁵⁰ RKTko 20.05.2020, 2-18-6908, p 13.

¹⁵¹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tööhõiveprogramm 2024–2029, seletuskiri, lk 27.

¹⁵² Rosin, A. Erikson, M. A Trainee's Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland, lk 194.

antud praktikaliigi eesmärk on just praktiliste erialaste oskuste omandamine või värskendamine ning isiku ettevalmistamine edaspidiseks iseseisvaks erialaseks tööks. Sellise eesmärgi täitmine eeldab magistritöö autori hinnangul paratamatult reaalse töö tegemist. Eelnevast tulenevalt leiab magistritöö autor, et „tegeliku ja tõelise” töö kriteerium on aktiivse tööturupoliitika praktikantide puhul eelduslikult täidetud.

Aktiivse tööturupoliitika teenuste kontekstis on EK pooltevahelise lepingu kvalifitseerimist töölepinguks kõige põhjalikumalt analüüsinud tööalase rehabilitatsiooni kontekstis. EK on kohtupraktikas korduvalt välistanud töösuhte olukorras, kus tööd tehakse üksnes rehabiliteerimise või reintegratsiooni vahendina.¹⁵³ Samas on EK omistanud töötaja staatuse isikutele, kes teevad tööd tööalase rehabilitatsiooni programmi raames, kui osutatavaid teenuseid on võimalik käsitada tavalise tööturu osana.¹⁵⁴ Siseriiklikus õiguses on aga tööalane rehabilitatsioon eraldi töövõime toetamise tööturumeetmena välja toodud: THP §-s 11 on tööpraktikat (§ 7 lg 6 p 5) ja tööalase rehabilitatsiooni teenust (§ 7 lg 9 p 4) kirjeldatud eraldiseisvate teenustena. Seetõttu ei ole siseriikliku õiguse kontekstis asjakohane selle meetme kohta tehtud lahendeid täpsemalt antud magistritöös analüüsida.

Eelnevast nähtub, et aktiivse tööturupoliitika raames praktikat läbiva praktikandi tegevus vastab töösuhtes tehtava „tegeliku ja tõelise” töö tunnustele. Erinevalt õppekava osana toimuvast praktikast tuleb selle praktikaliigi puhul pidada nimetatud kriteeriumi magistritöö autori hinnangul eelduslikult täideks, lähtudes praktika eesmärgist ja olemusest. EK kohtupraktika kinnitab antud järeldust: EK on tööturuteenuste kontekstis välistanud praktikandi tegevuse „tegeliku ja tõelisena” üksnes tööalase rehabilitatsiooni teenuse kontekstis, kuid ka seda üksnes kindlatel erandlikel alustel. Siseriiklik õigus ei ole teoreetilisel tasandil Euroopa Kohtu praktikast tulenevate seisukohtadega vastuolus, kuid praktikas neid seisukohti aktiivse tööturupoliitika raames toimuva praktika suhtes ei rakendata (kuivõrd tööpraktikat sooritavad praktikandid on tööõiguse kohaldamisalast välja jäetud).

¹⁵³ EKo C-344/87, *Betray v Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1989:226; EKo C-456/02, *Michel Trojani*; EKo C-316/13, *Gérard Fenoll v Centre d'aide par le travail 'La Jouvène' and Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, ECLI:EU:C:2015:200.

¹⁵⁴ C-456/02, *Michel Trojani*; C-316/13, *Gérard Fenoll*.

2.3. Praktikandi allumine juhendajale

EK ei ole aktiivse tööturupoliitika raames toimuva praktika tööõigusliku määratluse analüüsimisel pooltevahelist alluvussuhet eraldi hinnanud ega alluvussuhte tuvastamiseks lisakriteeriumeid sätestanud. Sellest järeldub, et tööpraktika puhul saab alluvussuhte tuvastatuks lugeda samadel alustel nagu tavalises töösuhtes.¹⁵⁵

Kuivõrd kõnealune praktikaliik on suunatud eelkõige tööhõive edendamisele ja praktilise töö tegemisele, on tööpraktika puhul määravad klassikalisele töösuhtele omased pooltevahelist alluvussuhet väljendavad tunnused. Praktikandil on Töötukassa kodulehe andmetel tööpraktika läbimise ajal kohustus osaleda praktilal vastavalt Töötukassa ja tööandjaga tehtud kokkuleppele, kinnitada igapäevaselt osavõtuandmed e-kirja teel ning teatada viivitamatult nii tööandjale kui ka oma nõustajale mõjuval põhjusel puudumisest, tööle või õppima asumisest jms.¹⁵⁶ Tööandjal on omakorda tööpraktika jooksul kohustus anda tagasisidet eelnevalt Töötukassaga sõlmitavas lepingus kokku lepitud tööpraktika ülesannete täitmise kohta ja praktikandi ametile sobivuse kohta ning tagada praktikandi juhendamine igal praktika toimumise päeval.¹⁵⁷

Kuigi Töötukassa toob enda kodulehel eraldi välja, et tööpraktika ei ole mõeldud tööandjale töötaja asendamiseks, on samas välja toodud, et tööpraktika korraldamine annab tööandjale võimaluse saada tööandjale vajadustele vastav ja sobiv töötaja.¹⁵⁸ Eelnev viitab magistrیتöö autori hinnangul sellele, et kuigi tööpraktika peamine eesmärk on praktikandi erialaste oskuste arendamine ja täiendamine, on tööpraktikat lubatud üles ehitada tööandja vajaduste keskselt ning vastavalt sellele määrata kindlaks ka praktikandi tööülesanded. Alluvussuhte hindamise kontekstis viitab see asjaolule, et praktikant ei ole tööülesannete valikul ja määramisel iseseisev.

Sarnaselt õppekava osaks olevale praktikale on tööpraktika puhul alluvussuhte kindlakstegemisel oluline tingimus ka praktika definitsioonis sisalduv juhendamise komponent. Tööpraktikat on THP § 27 lg 2 järgi kirjeldatud kui tööandja juhendamisel töökogemuse saamine ning töölesaamiseks vajalike ametialaste teadmiste ja oskuste omandamine. THP § 27 lg 6 rõhutab lisaks ka eraldi, et tööandja peab tagama praktikandi juhendamise. Juhendaja peab

¹⁵⁵ Magistrیتöö autor analüüsis EK kohtupraktika käsitlust alluvussuhtest täpsemalt töö alapeatükis 1.3.1.

¹⁵⁶ Töötukassa. Tööpraktika. Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tootsingud/toopraktika> (05.02.2026).

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Töötukassa. Tööpraktika.

olema pädev, et täita osapoolte vahel kokkulepitud praktikaeesmärgid ja jälgida praktika tingimustest kinnipidamist.¹⁵⁹

Esmalt viitab keskne juhendamise komponent pooltevahelises suhtes praktikandi ja tööandjapoolse juhendaja vahelisele selgele alluvussuhtele: praktikandi sooritust ja osavõttu hinnatakse ning sellel on praktikandi suhtes reaalsed tagajärjed, kuivõrd praktilal osalemisest keeldumist või selle põhjuseta katkestamist loetakse tegevuskava täitmisest keeldumiseks, millega võib kaasneda töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmise lõpetamine või töötuna arveloleku lõpetamine.¹⁶⁰ Samuti võib tulenevalt pidevast juhendajapoolsest järelevalvest praktikandi üle eeldada, et praktika läbiviimine toimub tööandja juures kohapeal ning praktikant ei ole tööaja ja koha valikul iseseisev.

Teisalt võib siseriiklikus õiguses analoogselt õppekava osaks oleva praktikaga tõusetuda juhendamise komponendi esinemise tõttu küsimus, kas ka tööpraktika puhul peaks alluvussuhe olema piiratud praktika eesmärgiga. Magistritöö autor leiab siiski, et tööpraktika puhul ei ole selline alluvussuhte eesmärgist lähtuv käsitlus asjakohane, kuivõrd erinevalt õppekava osaks olevast praktikast ei ole tööpraktikat defineeritud kui hariduseesmärkide saavutamisele suunatud tegevus. Tööpraktika eesmärk on tavapärase töö tegemine ja selle käigus erialaste oskuste omandamine või arendamine. Ka klassikalises töösuhtes on töötegemise käigus teatud oskuste omandamine või arendamine praktilise töö tegemisega paratamatult kaasnev nähtus, mistõttu ei ole tööpraktika eesmärk klassikalises töösuhtes sisuliselt erinev. Lisaks nähtub tööpraktika eesmärgist, et tööpraktika keskne element ei ole niivõrd õppeprotsess ise, vaid osalemine reaalses töökeskkonnas ning praktilise töö tegemine. Magistritöö autori arvates ei täida juhendamine tööpraktika puhul seetõttu samasugust funktsiooni nagu õppekava osaks olevas praktikasuhtes, kus see teenib eeskätt hariduslikke eesmärke: tööpraktika korral on juhendamise eesmärk eelkõige töö tegemise korraldamine, tööoskuste edasiandmine, töö kvaliteedi tagamine ning praktikandi lõimimine tööandja tavapärasesse tööprotsessi. Need tunnused kattuvad sisuliselt klassikalises töösuhtes esineva juhtimis- ja kontrolliõigusega.

Eelnevast järeldub, et aktiivse tööturupoliitika raames praktikat sooritavad praktikandid täidavad töösuhtele iseloomuliku alluvussuhte kriteeriumi. EK ei ole aktiivse tööturupoliitika raames toimuva praktika puhul alluvussuhet eraldi käsitlenud ega selle tuvastamiseks tavapärasest töösuhtest erinevaid kriteeriume kehtestanud, mistõttu tuleb tööpraktika puhul alluvussuhet hinnata tavapäraste töösuhte kriteeriumide alusel. Tööpraktika korraldus viitab

¹⁵⁹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tööhõiveprogramm 2024–2029, seletuskiri, lk 27.

¹⁶⁰ *Ibid.*

sellele, et praktikant allub tööandja juhtimisele ja kontrollile, kuna tema tööülesanded, praktikal osalemise tingimused ning töö tegemise tingimused määratakse kindlaks Töötukassa ja tööandjaga sõlmitud kokkulepete alusel ning tööandja hindab praktikandi sobivust ja ülesannete täitmist. Alluvussuhte olemasolu kinnitab ka tööandja kohustus tagada praktikandi igapäevane juhendamine, samuti praktikandi kohustus järgida praktikal osalemise nõudeid, mille rikkumisel võivad kaasneda negatiivsed tagajärjed tööturuteenuste saamisele. Kuigi tööpraktika eesmärk on ametialaste oskuste omandamine ja arendamine, ei erine see sisuliselt tavapärasest töösuhtest. Praktikandi juhendamine teenib tööpraktika jooksul, nagu ka klassikalises töösuhtes, eelkõige töö korraldamise, kvaliteedi tagamise ja praktikandi tööprotsessi lõimimise eesmärki, mistõttu puudub alus piirata alluvussuhte tuvastamist praktika eesmärgiga.

2.4. Praktikandi tasustamine

2.4.1. Tasustamata praktika

EK on mitmes lahendis rõhutanud seisukohata, et analüüsimisel, kas isikut tuleb pidada töötajaks või mitte, ei oma tähtsust asjaomasele isikule tasu maksmiseks kasutatavate rahaliste vahendite päritolu, muu hulgas selle rahastamiseks riiklike toetuste kasutamine.¹⁶¹ Seetõttu ei takista aktiivse tööturupoliitika raames toimuvate praktikate hõlmamist tööõiguse kohaldamisalasse see, kui praktikandi tegevust rahastatakse riiklikest toetustest. Siseriiklikus õiguses on aga praktikantide õigust töötasule püütud kompenseerida nende selgesõnalise vabastamisega tööõiguse kohaldamisalast: A. Rosin on selgitanud, et kuivõrd Eestis on aktiivse tööturupoliitika praktikandid tööõiguse reguleerimisalast välja jäetud, ei ole neil olenemata asjaolust, et praktikandid teevad praktika jooksul tööandja heaks tööd, õigust palgale.¹⁶² Siseriikliku määruse THP § 27 lg 8 sätestab, et tööpraktika läbimise ajaks ei sõlmi pooled töölepingut, mistõttu ei peeta aktiivse tööturupoliitika raames praktikat läbivat isikut TLS tähenduses töötajaks ning talle ei maksta TLS §-i 29 järgset töötasu. Küll aga makstakse tööpraktikat läbivale praktikandile tööturutoetust ehk stipendiumit THP § 44 alusel.

THP § 44 lg 1 sätestab, et stipendiumi eesmärk on tööturuteenusel osalemise toetamine. Tulumaksuseadus¹⁶³ § 19 lg 7 annab stipendiumi legaalse definitsiooni, mille järgi on stipendium

¹⁶¹ C-229/14, *Ender Balkaya*, p 51.

¹⁶² Rosin, A. Erikson, M. A Trainee's Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, lk 194-195.

¹⁶³ Tulumaksuseadus – RT I, 18.12.2025, 17.

tulevikku suunatud toetus, mida makstakse teadmiste või oskuste omandamise, võimete arendamise ning loomingulise või teadusliku tegevuse soodustamiseks. Sama löike teises lauses on täpsustatud, et stipendiumina ei käsitata väljamakset, millega tunnustatakse või tasustatakse mingit tegevust. Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse seletuskiri rõhutavad samuti, et stipendiumi maksmisega ei tohi kaasneda selle saaja allutamist stipendiumi maksja sisekorrale, juhistele või järelevalvele.¹⁶⁴ Erandina on välja toodud õppetipendiumidega kaasneda võiv õppe- või uurimistöö reeglite järgimise kohustus, kuid ka selle puhul on rõhutatud, et olemuselt ei tohi tegu olla tasu maksmisega mingi töö tegemise või teenuse osutamise, sealhulgas teose loomise eest.¹⁶⁵

Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse seletuskirjas tuuakse välja, et tegelikkuses on sageli tegu stipendiumi nime all tasu maksmisega teise tegevuse eest, kus stipendiumi maksmisega kaasneb selle saaja kohustus omapoolse soorituse tegemiseks. Seletuskiri viitab Tallinna Halduskohtu 14.03.2014. a. otsusele kohtuasjas nr 3-13-70100, kus kohus käsitles stipendiumi eristamist teisest tasust ning märkis muuhulgas, et „kui väljamakse on tehtud teise panuse eest, mille väljamakse saaja on teinud väljamakse tegija kasuks viimase juhtimise ja kontrolli all, ei saa sellise väljamakse näol olla tegemist maksuvaba stipendiumiga. Kohtu hinnangul ei välista stipendiumi maksmine küll täielikult stipendiaadi vastusoorituskohustusi, ent selliseks vastusoorituseks ei tohi olla stipendiumi saaja poolt stipendiumi maksja kasuks tehtav tõine panus.”¹⁶⁶

Eelnevast analüüsist nähtub, et aktiivse tööturupoliitika praktika jooksul teeb praktikant tööandja jaoks „tegelikku ja tõelist” tööd, allub tööandja juhendamisele ja kontrollile, peab praktilal osalema kokkulepitud tingimustel ja ajal ning tema töösooritust hinnatakse. Seega ei maksta praktikandile stipendiumi pelgalt õpingute või enesearengu toetamiseks, vaid väljamakse on seotud praktikandi reaalse osalemise ja teise panusega tööandjale. Sellest järeldub, et kuigi siseriiklik õigus nimetab väljamakset stipendiumiks, on sisuliselt tegu vähemalt tunnustusega, kui mitte tasuga praktikandi teise soorituse eest. Siseriiklik õigus ei võimalda kumbagi nendest variantidest käsitleda stipendiumina.

¹⁶⁴ Rahandusministeerium. Vabariigi Valitsuse eelnõu. SELETUSKIRI tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Dokumendi number 14-0525/01. 17.04.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#mQPGpgdP> (24.03.2026), lk 21.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Rahandusministeerium. Vabariigi Valitsuse eelnõu. SELETUSKIRI tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 21.

Ka tööturuteenuste ja -toetuste seaduse esimeses redaktsioonis¹⁶⁷ käsitas seadusandja tööpraktika eest makstavat stipendiumit algselt osaliselt töötasu asendajana. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse 2005. aasta seletuskirjas märgiti, et stipendiumi määr kasvab praktiliselt oldud aja pikenedes ning asendab teatud määral töötasu.¹⁶⁸ Seletuskirjast nähtub ühtlasi, et stipendiumi määra tõsteti praktika kestel põhjusel, et praktikant omandab aja jooksul paremad tööoskused, vajab vähem juhendamist ja on suuteline iseseisvalt rohkem tööd tegema.¹⁶⁹ Nagu magistratöös eelnevalt käsitletud, on EK kohtujuristi hinnangul praktikandi tasu suurenemine vastavalt praktiliselt oldud ajale ning tema kasvav iseseisvus praktikaülesannete täitmisel olnud üheks asjaoluks, miks EK on pidanud praktikanti töötajaks.¹⁷⁰ Kehtivas redaktsioonis on stipendiumi regulatsioonis tehtud küll mitmeid muudatusi, et muuta stipendiumit vähem töötasu sarnaseks (nt stipendiumi määr on püsivalt üks summa ning seda ei arvata toimetulekutoetuse maksimisele sotsiaalhoolekande seaduse¹⁷¹ § 133 lõikest 2 p 5 tulenevalt sissetulekute hulka), kuid selle eesmärk ja põhisisu on jäänud samaks.

Eelnevast tuleneb, et EK kohtupraktika ei välista aktiivse tööturupoliitika raames toimuva praktika hõlmamist tööõiguse kohaldamisalasse asjaolu, et praktikandi tegevust rahastatakse riiklikest toetustest. Siseriikliku õiguse alusel on aga praktikantide õigust töötasule püütud kompenseerida nende selgesõnalise vabastamisega tööõiguse kohaldamisalast ning töötasu asemel makstakse praktikantidele tööturutoetusena käsitletud stipendiumit. Kuigi siseriiklik õigus käsitleb tööpraktika ajal makstavat rahalist väljamakset stipendiumina, nähtub praktikandi tegelikust rollist, et väljamakse on seotud tema reaalse osalemise, töösoorituse ning tööandja juhtimise ja kontrolli all tehtava tööga, mistõttu kvalifitseerub see sisuliselt nii siseriikliku kui EL õiguse järgi siiski töötasuks.

2.4.2. Riiklikust alamäärast väiksem töötasu

EK praktikast tuleneb, et praktikante võib käsitleda töötajatena, kui nad saavad mingis vormis tasu, sõltumata makse tegelikust summast, makseviisist ja rahastusallikast.¹⁷² Seega oleks EK

¹⁶⁷ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430.

¹⁶⁸ Lühiste, K. Raadom, K. Sotsiaalministeeriumi eelnõu. Seletuskiri tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/eelvaadeSeadusUudis/16#2> (15.04.2026).

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ EK C-66/85, Opinion of Mr Advocate General Lenz, ECLI:EU:C:1986:179, kohtujurist C. O. Lenz arvamus. Magistratööl autor käsitles antud seisukohta pikemalt töö alapeatükis 1.2.1.

¹⁷¹ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 30.12.2025, 29.

¹⁷² Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law, lk 15.

kohtupraktika käsitlese võimalik järgi praktikantidele makstavat stipendiumit siiski pidada tööõiguslikus tähendus tasuks, kuigi siseriikliku õiguse järgi stipendium seda ei ole. Seetõttu analüüsib magistritöö autor järgnevalt, kas ja kuidas mõjutaks tööpraktikat läbiva praktikandi tööõiguslikku staatust asjaolu, et talle makstav töötasu jääb alla riiklikult kehtestatud alammäära.

THP § 44 lg 2 sätestab, et isikule makstakse stipendiumi tööturuteenusel iga osaletud päeva eest stipendiumi päevamäära alusel ning § 44 lg 6 sätestab stipendiumi päevamäärana on 3,84 eurot. 23.03.2026 vastu võetud Vabariigi Valitsus määrus nr 36, „Töötasu alammäära kehtestamine”¹⁷³ § 1 sätestab, et tunnitasu alammääraks Eestis 5,67 eurot ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 946 eurot. EK kohtupraktika kohaselt ei välista aga ka töötasu alammäärast väiksema summa saamine töö tegemise eest selle väljamakse käsitamist töötasuna ega isiku kvalifitseerimist töötajaks.¹⁷⁴

Levini kohtuasjas leidis Kohus, et töötajaks saab pidada isikuid, kes töötavad osalise tööajaga ja teenivad alla kehtiva toimetulekumiinimumi. See kehtib nii juhul, kui isik täiendab oma sissetulekut muude sissetulekuallikatega kui ka siis, kui ta lepibki väiksema sissetulekuga, ehkki see ei kata täielikult tema elatusvajadusi.¹⁷⁵ Töötaja mõistet ei tohi tõlgendada kitsalt ega siduda seda täistööaja või miinimumpalga tasemega.¹⁷⁶ EK on töötajaks kvalifitseerinud ka isikuid, kes tegelevad lühiajalise ja väheolulise kutsetegevusega, mis ei taga neile äraelamist või tegevusega, mis kestab vaevalt üle ühe kuu.¹⁷⁷

EK praktikast tuleneb seega, et praktikandi käsitamist töötajana ei välista asjaolu, et talle makstav tasu on väike, tasu makstakse stipendiumi vormis või see jääb alla riiklikult kehtestatud töötasu alammäära. Kohus on rõhutanud, et töötaja mõistet ei tohi siduda täistööaja, miinimumpalga ega sellega, kas saadud tasu katab täielikult isiku elatusvajadused. Töötajaks võib pidada ka osalise tööajaga töötavat isikut, kelle sissetulek jääb alla toimetulekumiinimumi. Seetõttu ei välista ka tööpraktika eest makstav alla riiklikult kehtestatud töötasu alammäära jääv stipendium iseenesest praktikandi kvalifitseerimist töötajaks EL õiguse tähenduses..

¹⁷³ Töötasu alammäära kehtestamine. VVm 23.03.2026 nr 36. – RT I, 24.03.2026, 5.

¹⁷⁴ C-53/81, *D. M. Levin*; C-66/85, *Lawrie Blum*.

¹⁷⁵ C-53/81, *D. M. Levin*, p-d 16, 18.

¹⁷⁶ C-53/81, *D. M. Levin*, p-d 16, 18.

¹⁷⁷ EKo C-22/08 ja C-23/08, *Athanasios Vatsouras (C-22/08) and Josif Koupatantze (C-23/08) v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, ECLI:EU:C:2009:344, p-d 25 ja 30.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada praktikandi tööalane staatus Eestis, keskendudes kahele siseriiklikus õiguses esinevale praktikaliigile: õppekava osaks olevale praktikale ning aktiivse tööturupoliitika raames toimuvale praktikale. Töö lähtekohaks on EL tasandil teravalt esile kerkinud probleem, et praktikasuhet võidakse kasutada tegeliku töösuhte varjamiseks. Praktikadirektiivi ettepanekust nähtub, et EL soovib parandada praktikantide töötingimusi ning võidelda olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana. Magistritöö autor käsitles praktikadirektiivi ettepaneku artiklis 4 sätestatud kohustuse – võtta asjakohaseid meetmeid selliste näiliste praktikasuhte vastu – eeltingimusena siseriiklike praktikantide tööalase staatuse kindlaksmääramist Eestis. Kuna EK kohtupraktika kohaselt tuleb praktikanti käsitada töötajana juhul, kui ta teeb „tegelikku ja tõelist” tööd, allub teise isiku juhtimisele ja kontrollile ning tema tegevus toimub tasu eest, analüüsib autor siseriiklike praktikasuhte vastavust just neile kolmele töösuhte üldtunnusele.

Magistritöö autor leidis esmalt, et mõlema praktikaliigi puhul viitavad juba siseriiklikud praktikate definitsioonid sellele, et praktikasuhtes ei toimu pelgalt abstraktne õpe, vaid reaalses töökeskkonnas tehtav praktiline tegevus. Õppekava osaks oleva praktika puhul sätestavad nii KutÕS kui ka kõrgharidusstandard, et praktikant täidab juhendaja juhendamisel töö- ja õppeülesandeid ning rakendab töökeskkonnas õpitud teadmisi ja oskusi. Aktiivse tööturupoliitika raames toimuva praktika eesmärk on omakorda töökogemuse saamine ning töölesaamiseks vajalike teadmiste ja oskuste omandamine töökohal ja tööandja juhendamisel.

Esimeses peatükis analüüsitud õppekava osaks oleva praktika puhul jõudis magistritöö autor järeldusele, et selle praktikaliigi väljajätmist tööõiguse kohaldamisalast on Eestis põhjendatud eelkõige praktikandi õpilase staatusega ning asjaoluga, et praktika on osa haridussüsteemist. Magistritöö autor leidis, et selline lähenemine ei ole tööõiguslikult korrektne ning läheb vastuollu EK kohtupraktikaga. EK praktika näitab, et „töötaja” mõistet tuleb tõlgendada laialt ning pooltevahelise suhte töösuhtena kvalifitseerimine ei sõltu sellest, kas isik omab samaaegselt ka näiteks õpilase staatust. Seetõttu ei ole praktikandi tööõigusest väljajätmine pelgalt tema õpilase staatusele tuginedes kooskõlas EK sisulise lähenemisega, mille kohaselt tuleb hinnata suhte tegelikku sisu ja iseloomu.

Magistritöö autor leidis, et õppekava osana praktikat sooritava praktikandi tegevus vastab õppekava osaks olevas praktikasuhtes üldjuhul „tegeliku ja tõelise töö” kriteeriumile. Õppekava osaks oleva praktika hariduslik eesmärk, õppe- ja koostuskomponent ning praktika seotus

kutsealase ettevalmistusega ei välista EK kohtupraktika järgi praktikasuhte käsitamist töösuhtena. Eesti siseriikliku õiguse kontekstis kinnitab sama järeldust asjaolu, et praktika on seadustes määratletud töökeskkonnas toimuva ning tööülesannete täitmist hõlmava tegevusena ning siseriiklik õigus ei keela praktikandiga töölepingu sõlmimist. Samuti ei ole töösuhte kvalifitseerimisel määrav praktikandi poolt tehtava töö maht. EK praktikast tuleneb, et ka osalise tööajaga, lühiajaline, madalama tootlikkusega või väiksema tasuga tegevus võib olla „tegelik ja tõeline“, kui see ei ole üksnes marginaalne või abistava iseloomuga. Sama põhimõte on kohaldatav ka Eesti õiguses, kus siseriiklik õigus ei seo töösuhte olemasolu täistööaja ega kindla kestusega ning võimaldab õppekava osana praktika läbiviimist märkimisväärses mahus: kutseõppes ja kõrghariduses võivad praktikad kesta kuid ning toimuda täistööajale vastava koormusega. Lisaks eeltoodule võivad praktikandi tegevuse „tegelikule ja tõelisele“ laadile viidata ka muud asjaolud, mida tuleb hinnata kogumis koos kõigi ülejäänud juhtumi asjaoludega. Sellisteks tunnusteks on eeskätt praktikandile makstava tasu olemasolu või selle järkjärguline suurenemine, praktikandi tööpanuse kasvav majanduslik väärtus tööandja jaoks, praktikandi lõimumine tööandja tavapärasesse töökorraldusse ning asjaolu, et siseriiklik õigus ei keela tavatöötajate asendamist praktikantidega. Viimane osutab sellele, et praktikanti käsitatakse isikuna, kes on suuteline täitma reaalseid ning tööandjale majanduslikult kasulikke ülesandeid.

Magistritöö autor leidis, et õppekava osaks olevas praktikasuhtes esineb töösuhte keskne tunnus – alluvussuhe. Praktikasuhetes realiseerub alluvus eelkõige juhendamise komponendi kaudu, kuna praktikajuhendaja määrab praktikandi ülesanded, juhib nende täitmist ning hindab teostust. EK praktika kinnitab, et hariduslik eesmärk ja alluvussuhe võivad eksisteerida korraga ning praktika eesmärk võib mõjutada küll alluvussuhte sisu ja ulatust, kuid ei saa olla aluseks järeldusele, et alluvussuhet praktikandi ja praktikapakkuja vahel tööõiguslikus tähenduses ei esine. Siseriikliku õiguse kontekstis nähtub sama järeldus praktika seaduslikest definitsioonidest, milles praktikat kirjeldatakse juhendatud tegevusena töökeskkonnas. Praktikandi vahetuks juhendajaks on enamasti praktikakoha töötaja, kes annab ülesandeid, jälgib nende täitmist, hindab tulemusi ning vastutab praktikandi tegevuse eest.

Töö autor käsitles ka seisukohta, mille järgi praktikanti ei tuleks pidada töötajaks juhul, kui tema allutamine tööandja juhtimisele ja kontrollile on kooskõlas praktika õppe-eesmärkidega. Kuigi selline käsitus toetub tööõiguse traditsioonilisemale arusaamale, mille keskmes on tasu eest töö tegemine, ei toeta seda EK kohtupraktika, mis tõlgendab töötaja mõistet laialt ja lähtub suhte tegelikust sisust. Eesti õiguses ei ole samuti sõnaselgelt sätestatud, et alluvussuhe kaotaks

tööõigusliku tähenduse pelgalt seetõttu, et töö toimub õppe-eesmärgil, kuid samas viitavad TLS selgitused, et Eesti seadusandja lähtub tööõiguse määratlemisel ja reguleerimisel eelkõige traditsioonilisest käsitlusest. Kuna siseriiklik õigus ei välista samas praktikandiga töölepingu sõlmimist, leiab autor, et Eesti õiguses tuleks kujundada praktikasuhte kohta ühtne seisukoht, arvestades seejuures EK kohtupraktikat.

Tasustamise küsimuses jõudis töö autor järeldusele, et töötasu puudumine ei välista töösuhet. EK kohtupraktika toetab „tasu” mõiste laia tõlgendamist ning võimaldab arvesse võtta ka olukordi, kus tasu on väike, makstakse kaudselt või muus vormis kui traditsiooniline palk. Lisaks on õigusteadlased olnud seisukohal, et selleks, et kindlaks määrata, kas tasu kriteerium on praktikandi puhul täidetud, tuleks hinnata pigem tegevuse iseloomu kui tegeliku makse sooritamist ning tasu nõue võiks olla sisustatav asjaoluga, kas praktikandi tegevus on „tegelik ja tõeline” ning eeldatavalt tasustatav, mitte aga pelgalt asjaoluga, kas tegelikult tasu maksti. Eesti õiguses on õppekava osaks oleva praktika puhul tasu maksmise kohustus sätestatud üksnes kutseõppe töökohapõhise õppevormi puhul. Põhi- ja üldharidusõppe raames toimuva praktika ning kutsehariduse koolipõhises õppevormis ja kõrghariduses toimuva praktika puhul töötasu maksmise nõuet seaduses sätestatud ei ole. Seisukoht, mille kohaselt välistaks tasu puudumine automaatselt töösuhete, tooks seetõttu siseriiklikus õiguses kaasa põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise eri praktikavormide vahel, kuna sisuliselt sarnased suhted saaksid erineva õigusliku kvalifikatsiooni üksnes tasu maksmise formaalse asjaolu tõttu. Sellest tulenevalt järeldab töö autor, et ka tasustamata praktika puhul ei saa üksnes tasu puudumise alusel välistada töösuhete tunnuste olemasolu ega jätta praktikandile töötaja staatust omistamata.

Lisaks on EK leidnud, et tasu kriteerium võib olla täidetud ka siis, kui praktikandile makstakse miinimumtasust madalamat tasu, toetust, stipendiumi või muud materiaalselt hüvitist ning isegi juhul, kui tasu pärineb tööandja asemel riigilt või muult kolmandalt isikult. Kohus on tunnustanud ka kaudset vastusooritust, mistõttu töö eest saadav hüve ei pea tingimata olema rahaline. Kuigi siseriikliku õiguse järgi käsitletakse töötasu üksnes rahalises vääringus makstava tasuna, ei mõjuta see siiski eelnevalt käsitletud põhjustel praktikandi „töötaja” staatuse kvalifitseerimist.

Esimese uurimisküsimuse osas järeldab magistritöö autor seega, et õppekava osaks olevat praktikat läbiv praktikant vastab reeglina „töötaja” staatusele. Sellises praktikasuhtes on reeglina täidetud töösuhete kolm põhitunnust: „tegelik ja tõeline” töö, alluvussuhe ning tasu kriteerium ning seda nii siseriikliku õiguse kui EK kohtupraktika käsitluse järgi.

Teises peatükis analüüsis magistritöö autor aktiivse tööturupoliitika raames toimuvat praktikat, millele siseriiklikus õiguses vastab Töötukassa poolt vahendatav tööpraktika. Sarnaselt esimeses peatükis analüüsitud õppekava osaks olevale praktikasuhtele nähtub ka selle praktikaliigi puhul õiguslikust määratlusest, et tegemist on tööandja juures toimuva praktilise tegevusega.

Magistritöö autor leidis, et erinevalt õppekava osaks olevast praktikast, mille keskmes on eeskätt hariduslik eesmärk ja õpiväljundite saavutamine, on tööpraktika peamine eesmärk aidata isikul omandada töökogemust ning täiendada tööks vajalikke praktilisi oskusi. Sellest järeldati, et tööpraktika sisu on suunatud eelkõige reaalse töö tegemisele töökeskkonnas, mitte üksnes õppeprotsessis osalemisele. Siseriiklikus õiguses on see praktikaliik küll sõnaselgelt tööõiguse kohaldamisalast välja arvatud, põhjendades seda eelkõige praktikandi töötasu staatusena, kuid magistritöö autori hinnangul ei ole see õiguslikult korrektne. Selline automaatne välistamine ei ole kooskõlas EK praktikaga, mille kohaselt tuleb hinnata suhte tegelikku sisu ning isiku töötasu staatus ei saa välistada töösuhte olemasolu, kui praktikandi tegelik tegevus vastab töötaja tunnustele. Autor mõõnis, et praktikantide võrdsustamine töötajatega võib vähendada tööandjate valmisolekut neid tööle võtta ning pakkus seetõttu lahendusena välja mudeli, kus praktikante käsitataks töötajatena, säilitades samal ajal nende seotuse Töötukassaga ning toetades tööandjat palgatoetuse kaudu.

Tööpraktikat sooritava praktikandi tegevuse sisulisel analüüsimisel leidis autor, et praktika jooksul teevad praktikandid „tegelikku ja tõelist” tööd. Erinevalt õppekava osaks olevast praktikast tuleb selle praktikaliigi puhul pidada nimetatud kriteeriumi magistritöö autori hinnangul eelduslikult täidetuks nii siseriikliku kui EL õiguse kontekstis, kuivõrd antud praktikaliigi eesmärk on just praktiliste erialaste oskuste omandamine või värskendamine. Sellise eesmärgi täitmine eeldab magistritöö autori hinnangul paratamatult reaalse ja praktilise töö tegemist. EK kohtupraktika analüüs kinnitas seda seisukohta. Kohus on leidnud, et tööhõive edendamise eesmärgil tööpraktikat läbivale praktikandile saab omistada töötaja staatust ning töösuhte õiguslik käsitus siseriiklikus õiguses ei ole tingimus, mis töötaja staatust välistada saaks. See tähendab, et asjaolu, et praktikandile on enne tööpraktika läbimist omistatud töötasu staatus või, et tööpraktika läbiviimine toimub halduslepingu kaudu, ei saa EK seisukoha järgi olla töösuhet välistavaks asjaoluks. Lisaks on EK kohtupraktika tööturuteenuste kontekstis välistanud praktikandi tegevuse „tegeliku ja tõelisena” üksnes tööalase rehabilitatsiooni teenuse kontekstis, kuid ka seda üksnes piiritletud erandjuhtudel.

Alluvussuhte hindamisel leidis töö autor esiteks, et tööpraktika puhul saab alluvussuhte EK kohtupraktika järgi tuvastatuks lugeda samadel alustel nagu tavalises töösuhtes. Tööpraktika puhul on alluvussuhe sarnaselt õppekava osaks oleva praktikasuhtega ette nähtud juba praktika definitsioonis ja regulatsioonis sisalduva juhendamise komponendi kaudu. Praktikant töötab tööandja või tema määratud juhendaja järelevalve all, tööülesanded ja tööetapid lepitakse eelnevalt kokku, tööandja peab andma tagasisidet ning praktikandi osavõttu ja tegevust kontrollitakse pidevalt. Praktikast keeldumisel või selle katkestamisel võivad olla praktikandile reaalsed negatiivsed tagajärjed seoses tema töötuna arvelolekuga. Sellest järeldub, et praktikant ei ole töö tegemisel iseseisev, vaid allub selgelt tööandja korraldustele ja kontrollile, mistõttu saab järeldada, et ka selle praktikaliigi puhul on alluvussuhte kriteerium reeglina täidetud.

Tasustamise osas selgus, et aktiivse tööturupoliitika praktika puhul ei maksta praktikandile siseriikliku õiguse järgi töötasu, vaid stipendiumi ning sõidu- ja majutustoetust. Siseriiklik õigus eristab stipendiumi töötasust ning rõhutab, et stipendium ei tohi olla tasu konkreetse töö eest. Magistritöö autor leidis esmalt, et käesolev regulatsioon viitab asjaolule, et aktiivse tööturupoliitika praktikantidele makstakse stipendiumi siiski tõise vastusoorituse eest ning seega kvalifitseerub selline stipendium siiski töötasuks. Isegi kui nii ei ole ning praktikantidele makstavat stipendiumi peetakse siiski toetuseks, ei tähenda see, et selline toetus ei võiks täita tasu kriteeriumi EL õiguse tähenduses, kuivõrd EK kohtupraktika kohaselt ei ole töötasu (ega töösuhte) kvalifitseerimisel oluline ei tasu suurus, makseviis ega selle päritolu. Isegi juhul, kui praktikantidele makstavat stipendiumi siseriiklikult töötasuna ei käsitata, ei saa tasu puudumine välistada töötaja staatuse tuvastamist.

Teisele uurimisküsimusele vastates järeldab magistritöö seega, et ka aktiivse tööturupoliitika raames praktikat läbiv praktikant vastab samuti üldjuhul „töötaja” staatusele. Seega ei ole siseriiklikus õiguses korrektne käsitus, mille kohaselt aktiivse tööturupoliitika praktikant jäetakse tööõiguse kohaldamisalast välja üksnes seetõttu, et tema praktika toimub tööturuteenuse raamistikus.

Kokkuvõtvalt jõudis magistritöö järeldusele, et siseriiklikus õiguses levinud ja magistritöös analüüsitud praktikasuhted vastavad reeglina töösuhte tunnustele. Kuivõrd töösuhte tuvastamine sõltub konkreetsetest asjaoludest ja nende analüüsimisest, ei ole magistritöö autoril võimalik öelda, et siseriiklikud praktikasuhted vastavad alati ja eranditult töösuhte tunnustele ning siseriiklikud praktikandid töötaja staatusele. Magistritöö autor toetab aga seisukohta, et Eesti õiguses tuleks praktikasuhte tööalast staatust analüüsida kooskõlas EK praktikaga ning

kaasata tööõiguse kohaldamisalasse need praktikasuhted, mis vastavad töösuhte põhitunnustele.

Siiski tunnistas autor, et kuigi siseriiklike praktikantide staatus, kes ei ole töötajad, ei ole üldjuhul täielikult kooskõlas siseriikliku ja/või EL tööõigusega, võib nende kaasamine tööõiguse kohaldamisalasse ning võrdne kohtlemine töötajatega olla praktikaprogrammide eesmärgi seisukohast kahjulik ning võib vähendada tööandjate valmisolekut praktikakohti pakkuda. Magistritöö autor nõustus sellise olukorra leevendamiseks õppekava osaks olevate praktikasuhte puhul A. Rosina pakutud lahendusega, et reguleerida selliseid praktikasuhteid spetsiaalsete töölepingutega, käsitledes neid töötajatena, kellel on piiratud tööõigused ja sotsiaalne kaitse. Aktiivse tööturupoliitika raames toimuvate praktikate puhul pakkus autor võimaliku lahendusena välja riikliku palgatoetuse maksmise ettevõtjatele, kuid leiab, et nii selle kui ka õppekava osaks oleva praktika puhul tuleks sobivaid lahendusi edaspidistes õigusaruteludes põhjalikumalt käsitleda.

LABOUR LAW STATUS OF A TRAINEE IN ESTONIA

Abstract

This Master's thesis examines the labour law status of trainees in Estonia and analyses whether traineeships commonly used under Estonian law should, in substance, be classified as employment relationships. The study focuses on two categories of traineeships that are widespread in practice and that have traditionally remained outside the ordinary scope of labour law: first, traineeships forming part of an educational curriculum and, second, traineeships organised within active labour market policy, primarily the work practice service administered by the Estonian Unemployment Insurance Fund. The central question of the thesis is whether the formal domestic classification of these relationships corresponds to their actual legal and economic substance.

The topic has gained particular importance at the level of the European Union. In recent years, increasing concern has been expressed that traineeships may in some circumstances be used not as genuine learning arrangements, but as substitutes for ordinary employment relationships. In such situations, undertakings may obtain productive labour while avoiding obligations arising under labour law, including rules on remuneration, working time, health and safety, dismissal protection, and equal treatment. These concerns are reflected in the 2024 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving and enforcing working conditions of trainees and combating regular employment relationships disguised as traineeships. The proposal demonstrates that the legal qualification of traineeships is no longer a marginal issue, but part of a broader European debate concerning precarious work, youth labour market access, and the prevention of regulatory circumvention.

The thesis proceeds from the premise that the adoption of such EU-level measures necessarily raises the prior question of who should legally be regarded as a trainee and who, despite that label, should instead be regarded as a worker. That question cannot be answered solely by reference to domestic terminology. Under European Union law, the concept of "worker" is an autonomous concept that has been developed extensively in the case law of the Court of Justice of the European Union. Member States retain competence to organise their labour law systems, but they may not define legal relationships in a manner that deprives EU law of its effectiveness. Accordingly, the status of trainees in Estonia must be assessed not only under national legislation, but also in light of the substantive criteria established in EU law. The thesis addresses two principal research questions. First, what is the employment status of a person

undertaking a traineeship that forms part of an educational curriculum in Estonia and second, what is the employment status of a person participating in a traineeship carried out within Estonian active labour market policy. More broadly, the thesis asks whether the current Estonian tendency to exclude such relationships from labour law primarily on formal grounds is compatible with the functional approach to employment relationships developed in EU jurisprudence.

The thesis is based on doctrinal legal research and employs analytical, systematic, and comparative methods. It examines Estonian statutes, subordinate legislation, explanatory memoranda, European Union legal acts and legislative proposals, the case law of the Court of Justice of the European Union, relevant Estonian case law, and academic literature. Particular importance is given to legal scholarship concerning the labour law status of trainees, especially the writings of Dr Annika Rosin, whose research has made a significant contribution to the European discussion on trainees' rights. The comparative dimension of the thesis lies primarily in contrasting the formal domestic classification of traineeships with the substantive criteria used in EU law.

According to settled case law of the Court of Justice, the essential features of an employment relationship are that a person performs services for and under the direction of another person for a certain period of time in return for remuneration. In addition, the activity must be genuine and effective rather than purely marginal or ancillary. The thesis therefore evaluates both Estonian traineeship categories through three central criteria derived from EU case law: (1) genuine and effective work, (2) subordination, and (3) remuneration.

The first substantive chapter concerns curriculum-based traineeships. In Estonian law, such traineeships are generally treated as educational arrangements rather than employment relationships. Their exclusion from labour law has largely been justified by the trainee's formal status as a pupil or student and by the fact that the traineeship forms part of the educational process. The thesis concludes, however, that these considerations are not decisive when viewed through the lens of EU law. The case law of the Court of Justice demonstrates that the existence of an educational or vocational training purpose does not in itself preclude worker status. A person may simultaneously pursue studies or professional qualification and still perform work within the meaning of labour law.

The thesis finds that curriculum-based traineeships in Estonia generally satisfy the criterion of genuine and effective work. Estonian legal definitions describe such traineeships as practical

activities carried out in a real working environment, involving the completion of work tasks under supervision and the application of previously acquired knowledge and skills. These characteristics indicate that the relationship is not limited to abstract learning. Instead, trainees often participate in the ordinary functioning of the undertaking or institution where the traineeship is completed. Even where the traineeship has a strong pedagogical component, the productive value of the trainee's activity may remain substantial.

It also appears that neither the scope of the intern's activities, their workload, nor the duration of the internship are decisive factors in ruling out the classification of a traineeship as an employment relationship. The Court of Justice has repeatedly held that part-time work, temporary work, low-paid work, or work of comparatively lower productivity may nevertheless constitute genuine and effective activity. This principle is particularly relevant to traineeships, which are often temporary by design and may be combined with study obligations. Estonian law likewise permits curriculum-based traineeships of considerable duration and workload. In vocational education and higher education, traineeships may last for several months and may in practice be performed on a full-time basis. This weakens an argument that traineeships should automatically fall outside labour law because they are temporary or educationally framed.

The thesis further concludes that curriculum-based traineeships generally satisfy the criterion of subordination. In practice, trainees perform tasks under the supervision of the host organisation, follow workplace rules, receive instructions regarding the manner, timing, and place of work, and are subject to monitoring and assessment. Such elements closely resemble the classical labour law understanding of managerial authority. The educational objective of the traineeship may influence the content or intensity of supervision, but it does not eliminate dependence and control. The thesis therefore rejects the proposition that subordination loses its labour law significance merely because it is exercised in pursuit of learning outcomes.

Some legal approaches nevertheless maintain that trainees should not be treated as workers where managerial control is exercised only for educational purposes. The thesis concludes that this narrower view is difficult to reconcile with the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, under which educational aims and employment-type subordination may coexist in the same legal relationship. Since Estonian law does not prohibit the conclusion of employment contracts with trainees, the thesis argues that Estonia should adopt a coherent legal position on curriculum-based traineeships that reflects their actual substance.

As regards remuneration, the thesis finds that the absence of formally designated wages does not automatically exclude worker status. The Court of Justice has interpreted remuneration broadly and has accepted situations involving low pay, indirect compensation, public support, or benefits in kind. In Estonia, payment is expressly required only in apprenticeship-type vocational traineeships, whereas many other curriculum-based traineeships are unpaid. If formal payment alone were decisive, substantively similar traineeships would receive different legal treatment solely because one category is expressly remunerated and another is not. The thesis therefore concludes that unpaid traineeships may also satisfy the remuneration criterion where the work performed is of a kind normally carried out for payment.

The second substantive chapter concerns traineeships carried out within active labour market policy. In Estonia, the relevant measure is the work practice service organised through the Estonian Unemployment Insurance Fund. Participants are formally registered as unemployed persons, and the relationship has traditionally been excluded from labour law on that basis. The thesis finds that this approach is not convincing. Unemployment status is primarily an administrative classification and does not, by itself, determine whether the factual relationship amounts to employment.

The principal aim of work practice is to provide practical work experience and occupational skills necessary for obtaining employment. This objective strongly indicates engagement in real workplace activity rather than merely theoretical instruction. The thesis therefore concludes that, unlike some educational traineeships where the issue may require closer factual examination, the criterion of genuine and effective work is in this category presumptively fulfilled. The very purpose of the measure is to enable a person to perform practical tasks in a workplace and thereby improve employability.

This conclusion is supported by EU case law concerning labour market integration measures. The Court of Justice of the European Union has recognised that participation in schemes designed to facilitate entry into employment may fall within the concept of worker where the participant performs real and effective work. Only narrowly defined rehabilitation-type situations, where activities are organised primarily for therapeutic or reintegration purposes and do not resemble ordinary labour market activity, may fall outside that concept.

The thesis also concludes that the criterion of subordination is generally present in active labour market traineeships. Participants work under the supervision of the host undertaking or a designated instructor, tasks and work stages are determined in advance, attendance and

performance are monitored, and the participant's conduct may affect their standing within the unemployment system. These elements reveal a significant degree of dependence and control comparable to ordinary employment relationships.

With regard to remuneration, Estonian law provides stipends and reimbursement of travel or accommodation costs rather than wages. The thesis argues that even if such payments are not classified domestically as wages, this is not decisive under EU law. The Court of Justice has emphasised that the amount of remuneration, its legal form, and even its source are not determinative when assessing worker status. Accordingly, payments originating from public funds may still satisfy the remuneration criterion if they are connected to participation in real work activity.

On the basis of the foregoing analysis, the thesis answers the second research question by concluding that participants in active labour market traineeships also generally satisfy the criteria of worker status. Their automatic exclusion from labour law solely because the arrangement is organised within the framework of an employment service is therefore difficult to justify.

Overall, the thesis concludes that both categories of traineeships analysed in Estonian law generally display the factual characteristics of employment relationships. Whether a specific relationship qualifies as employment must always depend on the circumstances of the individual case. Nevertheless, the prevailing domestic approach of excluding traineeships primarily on the basis of formal categories such as student or unemployed person is not fully consistent with the substantive approach required by EU law. Estonian law should therefore assess traineeships according to their real content and extend labour law protection to relationships that satisfy the essential criteria of employment.

At the same time, the thesis recognises that the immediate full assimilation of all trainees to ordinary employees may reduce employers' willingness to offer traineeship opportunities. For this reason, the thesis also discusses possible regulatory responses. In relation to curriculum-based traineeships, academic literature has proposed special employment contracts with limited labour rights and social protection tailored to the educational context. In relation to active labour market traineeships, the thesis proposes state-funded wage support for undertakings as one possible means of preserving traineeship opportunities while ensuring legal protection. The thesis concludes, however, that the precise balance between labour protection and labour market flexibility requires further legislative and academic debate.

KASUTATUD LÜHENDID

EK	Euroopa Kohus
EKo	Euroopa Kohtu otsus
EL	Euroopa Liit
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
KutÕS	kutseõppeasutuse seadus
THP	määrus „Tööhõiveprogramm 2024–2029”
TLS	töölepingu seadus
TTOS	töötervishoiu ja tööohutuse seadus
TöMS	tööturumeetmete seadus
VÕS	võlaõigusseadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Bednarowicz, B. Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union. – Industrial Law Journal 2019/48 (4).
2. Commission, ‘Consultation Document: First-Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a Possible Action Further Improving the Quality of Traineeships’ COM (2023) 4785 final, 8.
3. EK C-66/85, Opinion of Mr Advocate General Lenz, ECLI:EU:C:1986:179, kohtujurist C. O. Lenz arvamus.
4. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, milles käsitletakse praktikantide töötingimuste parandamist ja täitmise tagamist ning võitlust olukorraga, kus tavapäraseid töösuhteid esitatakse praktikana (praktikadirektiiv) – COM/2024/132 final.
5. Ettepanek: Nõukogu soovitus praktika tugevdatud kvaliteediraamistiku kohta – COM/2024/133.
6. European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Study exploring the context, challenges and possible solutions in relation to the quality of traineeships in the EU. 01.07.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/acc456fb-381d-11ef-b441-01aa75ed71a1/language-en> (22.03.2026).
7. European Parliament, The Quality of Traineeships in the EU: European Added Value Assessment. – (Publications Office 2022). Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699459/EPRS_STU\(2022\)699459_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699459/EPRS_STU(2022)699459_EN.pdf) (02.02.2026).
8. G, Davidov. Purposive Approach to Labour Law, Oxford: Oxford University Press, 2016.
9. Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht praktikadirektiivi suhtes. Vabariigi Valitsuse kodulehekülg, 03.05.2024. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5de82d65-f445-4e37-bd01-c13434332dad#rvqPpIL9> (22.03.2026).
10. Käärats, E. jt (koost). Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium. Tallinn: Juura 2024. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-09/TLS%20selgitused_2024%20august.pdf (14.03.2026).

11. Lühiste, K. Raadom, K. Sotsiaalministeeriumi eelnõu. Seletuskiri tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/eelvaadeSeadusUudis/16#2> (15.04.2026).
12. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Vabariigi Valitsuse eelnõu. Tööhõiveprogramm 2024–2029. Eelnõu toimik 23-1251. Seletuskiri: 25.09.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main#nE3VW3Ma> (19.03.2026).
13. Miracolini, M. Traineeships and Youth Employment Strategies: The Italian Case in Light of Upcoming European Reforms. – E- Journal of International and Comparative Labour Studies, 2024 (03), 13.
14. Rahandusministeerium. Vabariigi Valitsuse eelnõu. SELETUSKIRI tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Dokumendi number 14-0525/01. 17.04.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main#mQPGpgdP> (24.03.2026).
15. Riigikogu. Töölepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seletuskiri (356 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c23a41e-7574-4fe3-9f72-96bc9d733e74/> (13.03.2026).
16. Risak, M. Dullinger, T. The concept of ‘worker’ in EU law. Status quo and potential for change. Martin Risak and Thomas Dullinger. Report 140. Brussels: ETUI aisbl 2018.
17. Rosin, A. Cross-border Trainees and Personal Scope of Labour Law: The Puzzle of National, EU and Private International Law. – European Law Review, 2017/6.
18. Rosin, A. Erikson, M. A Trainee’s Right to a Wage: Estonian Situation with Comparative Insights from Slovenia, the United States of America and Finland. – European Journal of Social Law, 2014/3.
19. Rosin, A. Labour law protection of trainees. Doktoritöö. Juhendajad Professor Merle Erikson ja Professor Seppo Koskinen. Turku: University Of Turku 2017.
20. Rosin, A. Muda, M. Labour Law Status of a Trainee: The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US. – European Labour Law Journal, 2013/4 (4).
21. Rosin, A. The employment status, working conditions and social protection of vocational education trainees: The example of Finland. – European Journal of Social Security, 2025. Kättesaadav arvutivõrgus:

https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13882627251397570?_cf_chl_tk=0E2sSPbDmVW7OGw51Ru3Hs7vGLHphW98SXA8YgNl1Ho-1776775610-1.0.1.1-tr.GK5lVaeoidk3scYKYHcEq19sTEUKU8xP8FBGD8ng#skipNavigationTo (04.04.2026).

22. Töölepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus seletuskiri (356 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c23a41e-7574-4fe3-9f72-96bc9d733e74/> (13.03.2026).
23. Töötukassa. Tööpraktika. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.tootukassa.ee/et/teenused/toootsingud/toopraktika> (05.02.2026).
24. Von der Leyen, U. Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile (2019–2024). „Liit, mis seab kõrgemad sihid. Minu tegevuskava Euroopa jaoks.“ Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2019.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

25. 10. märts 2014. aasta Nõukogu soovitus, praktika kvaliteediraamistiku kohta 2014/C 88/01. – ELT C 88.
26. 14. juuni 2023. aasta Euroopa Parlamendi resolutsioon soovitustega komisjonile kvaliteetse praktika kohta liidus (2020/2005(INL)). – ELT C, C/2024/484.
27. 15. oktoober 1968. aasta Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68, töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. – EÜT L 257.
28. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 03.02.2026, 7.
29. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01). – ELT C 202, 7.6.2016.
30. Kõrgharidusstandard. – RT I, 13.06.2024, 5.
31. Kutseõppeasutuse seadus. – RT I, 26.04.2024, 8.
32. Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord. HTMm 12.09.2013 nr 32. – RT I, 13.09.2013, 6.
33. Residentuuri raamnõuded ja korraldamise tingimused. SMm 17.12.2019 nr 70. – RT I, 04.10.2024, 12.
34. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 30.12.2025, 29.
35. Tartu Ülikooli seadus. – RT I, 12.07.2025, 37.
36. Tulumaksuseadus. – RT I, 18.12.2025, 17.
37. Tööhõiveprogramm 2024–2029. VVm 29.09.2023 nr 90. – RT I, 22.01.2026, 9.
38. Töökohapõhise õppe rakendamise kord. – RT I, 19.06.2019, 4.
39. Töölepingu seadus. – RT I, 02.05.2024, 28.
40. Töötasu alammäära kehtestamine. VVm 23.03.2026 nr 36. – RT I, 24.03.2026, 5.
41. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I, 03.12.2025, 12.
42. Tööturumeetmete seadus. – RT I, 12.06.2025, 16.
43. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430.
44. Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

45. ECSR 150/2017, *European Youth Forum (YFJ) v. Belgium*.
46. EKo C-109/04, *Karl Robert Kranemann v Land Nordrhein-Westfalen* [2005], ECR I-02421.
47. EKo C-171/88, *Ingrid Rinner-Kühn v FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:1989:328.
48. EKo C-196/87, *Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1988:475.
49. EKo C-188/00, *B. Kurz, né Yüce v Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2002:694.
50. EKo C-197/86, *Brown v Secretary of State for Scotland*, ECLI:EU:C:1988:323.
51. EKo C-22/08 ja C-23/08, *Athanasios Vatsouras (C-22/08) and Josif Koupatantze (C-23/08) v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, ECLI:EU:C:2009:344.
52. EKo C-229/14, *Ender Balkaya v Kiesel Abbruch*, ECLI:EU:C:2015:455
53. EKo C-316/13, *Gérard Fenoll v Centre d'aide par le travail 'La Jouvene' and Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, ECLI:EU:C:2015:200.
54. EKo C-344/20, *LF v SCRL*, ECLI:EU:C:2022:774.
55. EKo C-344/87, *Bettray v Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1989:226.
56. EKo C-413/01, *Franca Ninni-Orasche v Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst*, ECLI:EU:C:2003:600.
57. EKo C-456/02, *Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, ECLI:EU:C:2004:488.
58. EKo C-518/15, *Ville de Nivelles v Rudy Matzak*, ECLI:EU:C:2018:82.
59. EKo C-53/81, *D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1982:105.
60. EKo C-66/85, *Lawrie Blum v Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284.
61. RKTko 06.12.2021, 2-20-5834/36.
62. RKTko 14.06.2005, 3-2-1-3-05.
63. RKTko 20.05.2020, 2-18-6908.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Saara Selgmäe ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Praktikandi tööalane staatus Eestis ,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Prof. Merle Erikson ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Saara Selgmäe

29.04.2026