

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Kristjan Nõmmik

**TÖÖKOHAPÕHISE VÄLJAÕPPE JA PRAKTIKALEPINGU ÕIGUSLIKU
REGULEERIMISE VÕIMALIKKUS EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Gaabriel Tavits

Tartu
2017

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Töökohapõhine väljaõpe	14
1.1. Töökohapõhise väljaõppe mõiste.....	14
1.2. Töökohapõhise väljaõppe ja muude töökohapõhiste praktikate erinevused.....	18
1.2.1. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe.....	19
1.2.2. Internatuur/residentuur	22
1.2.3. Töökohapõhine väljaõpe	25
2. Töökohapõhise praktika eristamine töö- ja käsundussuhtest	30
2.1. Töökohapõhiste praktikate eristamine töösuhtest.....	30
2.1.1. Erinevused.....	34
2.1.2. Sarnasused.....	40
2.1.3. Kokkuvõte	41
2.2. Töökohapõhiste praktikate eristamine käsundussuhtest.....	43
2.2.1. Kokkuvõte	44
2.2.2. Erinevused.....	45
2.2.3. Sarnasused.....	46
3. Praktika reguleerimise võimalikkus Eestis	48
3.1. Praktika reguleerimise vajalikkus	52
3.1.1. Praktikasuhte poolte õigused ja kohustused.....	55
3.1.2. Praktikasuhte muud tingimused	59
Kokkuvõte	64
Summary.....	68
Kasutatud lühendid.....	74
Kasutatud kirjandus	75
I. Publikatsioonid, uuringud, analüüsid, loengud	75
II. Eesti ja muude riikide õigusaktid.....	79

III. Kohtupraktika	80
Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	81

SISSEJUHATUS

Nii Eestis kui ka mujal maailmas leiduvate ametite lätted ulatuvad tagasi keskajani, kus õpipoisid õppisid meistritelt nende ametit ning hiljem hakkasid meistri juures tööle. Töökohapõhine väljaõpe on välja kujunenud just sellisest praktikakorraldusest.¹ Meister õpetas õpipoisile kõiki oma ametiga seotud teoreetilisi ja praktilisi väärtusi ning vastutasuks aitas õpipoiss meistrit töö tegemisel. Kui õpipoiss oli lõpuks välja koolitatud, siis sai õpipoiss meistri ameti üle võtta. Arusaadavalt oli selline lähenemine väga individuaalne, mis omakorda tõstis õppevormi efektiivsust, kuid meistrite vähesuse ning mõneti ka nõudluse vähesuse tõttu ei saanud suurem osa noortest õpipoisiõppega tegeleda. Halvimal juhul ei saanud noored oma oskusi proovile panna ning pidid tegelema kõige muuga, et ennast ära elatada. Tavaline oli ka noorte inimeste töötus, mis sundis neid noori tänavatel elama. Tänapäevane töökohapõhine väljaõpe ja muu praktika on kättesaadav väga suurele hulgale noortele, mis on muutnud tööturule sisenemise veidi kergemaks. Sellegipoolest leidub noori, kes praktikale ei saa või ei taha.

Eesti Vabariigi töötuse määr 2015. aastal oli 4.3% aktiivsest rahvastikust, mis on võrreldes Euroopa Liidu 6%-lise töötuse määraga aktiivsest rahvastikust palju vähem. Euroopa Liidu arvestuses läheb see näitaja iga aastaga halvemaks.² Sellegipoolest oli 2016. aasta IV kvartalis mittetöötavaid noori vanuses 15-24 kogu Eesti peale kokku ligikaudu 78 200 inimest.³ Kuigi suuremal osal nendest noortest on õpingud pooleli, rasedus- ja sünnitus- või lapsehoolduspuhkus, haigus või vigastus, siis on suur osa nendest inimestest hoopis heitunud, st kaotanud lootuse tööd leida. Majanduskasvu ja üldise elatustaseme seisukohalt on oluline, et nii heitunud kui ka osa ülejäänud 15-24-aastastest inimestest oleksid majanduslikult aktiivsed. Osal sellest grupist puudub töökogemus ning sageli isegi praktikakogemus. Keskhariiduse või kõrghariiduse omandanud noor ei ole võrdlemisi suure tõenäosusega õpingute jooksul käinud praktilal. Üks põhjustest on praktika vähene teadvustamine, st enamuse ettevõtetest ja osa õppeasutustest ei tegele praktika propageerimisega aktiivselt. Samas on praktilal käimine muutunud aastatega populaarsemaks. Need ettevõtted on

1 A. Antson, 2013.

2 Unionlearn, 2014.

3 Eesti Vabariigi Statistikaameti tabel TT455 (mitteaktiivsed vanuserühma ja piirkonna järgi). Arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=TT455&lang=2>.

mõnikord valmis õpilastele praktikat pakkuma, kuid selleks peab õpilane omakorda aktiivselt ettevõttega suhtlema, et teada saada, kas ettevõtte pakub või ei paku praktikavõimalust.

Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon on leidnud oma 2012. aasta märtsis koostatud raportis, et mitmes Euroopa Liidu riigis on praktikaga seotud õigusraamistik puudulik või seda lihtsalt praktikas ei järgita. Samas on mitmes uuringus leitud, et asjakohane ja õiguslikult reguleeritud praktikasüsteem tõstab noorte inimeste võimalusi saada tööle.⁴ Euroopa riigid, millel on välja kujunenud reguleeritud praktikasüsteem, on madalama töötusega kui need riigid, millel on puudulik praktika regulatsioon või see puudub üldse.⁵ Seega suurendab praktikal käimine noore inimese võimalusi siseneda tööturule.

Business Europe, tööandjate liitude organisatsioon, kuhu kuulub ka Eesti Tööandjate Keskliit, on toonud välja praktika kuus peamist eelist ettevõtetele ning seisukohad duaalsüsteemi kasulikkusest.⁶ Nende hulgas on käesoleva magistritöö jaoks kõige tähtsamad kaks eelist – töökohapõhise väljaõppe puhul kutsekoolide hea rahastuse korral saavad praktikandid tuua ettevõttesse kasulikku ja kõige uuemat oskusteavet ning teine on see, et ideaalis panustavad praktikandid ettevõtte tootlikkusse. Siinkohal peab siiski mainima, et Business Europe'i mainitud kuus peamist eelist sõltuvad eelkõige praktikandipoolsest sisendist, mistõttu praktikandipoolse tagasihoidliku panuse puhul ei pruugi praktika alati õnnestuda. Kuigi praktikal on tõepoolest tööhõivet parandavad omadused, siis teadmata põhjusel pole mitteametlik töökohapõhine väljaõpe Eestis piisavalt reguleeritud. Siinkohal peab mainima, et praktika iseenesest ei lahenda noorte inimeste töötuse probleemi, vaid loob inimestele võimaluse tööturule pääsemiseks. Selge on see, et praktika eesmärk on ühest küljest panustada hariduse arengusse ja teisest küljest olla praktikandi jaoks hüppelaud tööturule.

Eestis on mitmeid aastaid tehtud töökohapõhise väljaõppe teavitustööd, näiteks 2003. aastal viidi Eestis läbi Euroopa Liidu Phare 2002. aasta projekti “Õpipoisi koolitusprogrammide ja võrgustiku arendamine Kirde- ja Lõuna-Eestis ning saarte regioonis”, kus osales kokku kakskümmend viis kohalikku ettevõtet, 180 õppijat ning seitse kutsekooli,

4 G. Quintini, J. P. Martin, S. Martin. The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries. IZA Discussion Paper No 2582. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor. Jaanuar 2007, ptk 2.1.

5 EU27, 2013, lk 10.

6 Business Europe. Creating Opportunities for Youth: How to Improve the Quality and Image of Apprenticeships. Belgia, märts 2012, lk 11.

sh Suuremõisa Tehnikum, Kuressaare Ametikool, Tartu Kutsehariduskeskus, Võrumaa Kutsehariduskeskus, Valgamaa Kutseõppekeskus, Kohtla-Järve Polütehnikum ning Narva Kutseõppekeskus. Selle eesmärgiks oli alternatiivse koolituskontseptsiooni väljatöötamine kutsehariduses ning koolitajate ning ettevõtete vahelise koostöö tugevdamine kutsealasel väljaõppel.⁷ Projekti rakendamine kestis 2005. aasta lõpuni.

2005. aasta oktoobris käivitus sarnane, seekord Euroopa Sotsiaalfondi projekt nimega “Töökohapõhise õppe (õpipoisikoolituse) rakendamine kutseharidussüsteemis”, kus osales 16 kutseõppekeskust ning 184 praktikaettevõtet. Seekord osales projektis 870 õpipoissi 30 erialal.⁸ Projekti eesmärk oli tutvustada ministeeriumite ning tööandjate ja töövõtjate esindajatele töökohapõhise väljaõppe õppevormi ning töötada välja õppekavad. Projekti rakendati 2008. aasta juunini.

Haridus- ja Teadusministeerium on hetkel käivitanud tööturu ja õppe tihedama seostamise programmi, mille eesmärk on viia õppimisvõimalused vastavusse tööturu vajadustega ning suurendada erialase kvalifikatsiooniga inimeste arvu nii nooremate kui ka vanemate seas.⁹ Programm on koostatud Eesti elukestva õppe strateegia 2020 rakendamiseks, mille üheks eesmärgiks on töökohapõhise väljaõppe soodustamine ja edendamine.¹⁰

Nende projektide eesmärk iseenesest on ka töökohapõhise väljaõppe teadvustamine nii sotsiaalsete partnerite kui ka õppeasutuste seas. Tartu Kunstikooli direktor Kadi Kreis on öelnud, et ettevõttes-praktikakohad ei saagi muul viisil teada kutsehariduspoliitikas toimuvatest muudatustest, mistõttu peaks tugevdama riigipoolset ettevõtete kaasamist praktikakorraldusse.¹¹

Kui töökohapõhine väljaõpe on kutseõppeasutuste õppekavas ja residentuur on tulevaste arstide jaoks kohustuslik, siis paljudes õppekavades ei ole praktikat kohustuslikus korras ette

7 SA Innove organisatsiooni ajalugu. Arvutivõrgus: <https://www.innove.ee/et/organisatsioonist/ajalugu>.

8 *Supra* 7. viide.

9 Tegemist on ettevõtlusõppe programmiga Eesti elukestva õppe strateegia 2020 rakendamiseks. Programm on arvutivõrgus: <https://www.hm.ee/et/tooturu-ja-oppe-tihedama-seostamise-programm>.

10 Eesti elukestva õppe strateegia 2020 paneb paika kõige olulisemad hariduseesmärgid, mille saavutamiseks on vaja pikemaajalist süstemaatilist tööd. Programm on arvutivõrgus: <https://www.hm.ee/et/elukestva-oppe-strateegia-2020>.

11 Kadi Kreisi seisukoht praktikakorralduse kohta 29. aprillil 2014. aastal toimunud SA Innove hariduskonverentsil “Praktiliselt praktikast”.

nähtud, kuigi see aitaks kaasa eriala omandamisele ja ka tööle saamisele. Kahjuks on praktika osakaal akadeemilises õppekavas marginaalne. Näiteks Tartu Ülikooli õigusteaduse bakalaureuseastmes ei ole õppepraktika kohustuslik aine. Sellegipoolest käivad nii üliõpilased kui ka kõrgkoolis mitteõppivad inimesed vabatahtlikul praktikal. Vabatahtlik praktika ning isegi õppeasutuse kohustuslik praktika on õiguslikult reguleerimata, v. a. töökohapõhine väljaõpe. Õiguslik reguleerimatus seisneb selles, et praktika olulisi tingimusi ei ole Eesti seadustes sätestatud, nt praktikatasu, praktika järelevalve, praktikaga seotud sotsiaalsed garantiid. Siinkohal peab mainima, et töökohapõhine väljaõpe on Vabariigi Valitsuse määrusega¹² mõneti ebaõnnestunult reguleeritud, sest see kohaldub üksnes kutseõppeasutuse õppekava praktikale, mis moodustab sellest õppekavast vähemalt kaks kolmandikku. Seega töökohapõhine väljaõpe, mis ei moodusta vähemalt kahte kolmandikku kutseõppeasutuse õppekavast, ei kuulu nimetatud määruse reguleerimisalasse.

Käesolevas magistritöös on käsitletud kolme tüüpi töökohapõhist praktikat, mille hulka kuulub residentuur, mitteametlikku töökohapõhist väljaõpet ning töökohapõhine väljaõpe. Kõigi kolme praktikatüübi ühine nimetaja on töökohapõhine praktika.

Kuigi praktika on noorte jaoks laialt tuntud nõ hüppelaud tööturule, siis on see kahjuks lisaks Eestile ka muudes Euroopa Liidu riikides piisavalt reguleerimata, näiteks Hispaanias.¹³ Keeruliseks võib ühtse praktikasüsteemi loomise teha see, et erinevaid praktika tüüpe on palju ning kõiki neid korraga reguleerida on seadusandja jaoks tõsine katsumus. Lisaks sellele on praktika oma olemuselt töösuhte ning õppeprogrammi ristand, st ühelt poolt omandab praktikant uusi kogemusi ja teadmisi ning teisalt teeb praktikant tööandja jaoks kasulikku tööd. Töösuhte ja praktika eristamise keerulisus teeb regulatsiooni loomise veelgi raskemaks. Vaatamata sellele on töökohapõhine praktika mitmes riigis hästi reguleeritud, näiteks Saksamaal.¹⁴

Mitmed Euroopa institutsioonid on üritanud praktika raamistikku või regulatsiooni kujundada, kuid selline regulatsioon peab algama riigist endast, et vastavalt kohalikule tööturule luua kõige efektiivsem regulatsioon. Hea ülevaate tehtud teavitustööst ning soovitud leiab 22. juuni 2015. aasta seisuga Euroopa Komisjoni sama kuupäeva publikatsioonist,¹⁵ kus on

12 Töökohapõhise õppe rakendamise kord. – RT I, 29.12.2013, 2.

13 Unionlearn, 2014, lk 32.

14 *Ibid*, lk 28.

15 Good for Youth Good for Business, 2015, lk 36.

täpselt välja toodud, millistele aspektidele on töökohapõhise väljaõppe teemalised publikatsioonid keskendunud.

Näiteks lõi *European Trade Union Confederation* (edaspidi ETUC) 2013. aastal projekti,¹⁶ mille eesmärkideks muu hulgas oli teha selgeks, millised on Euroopa riikide ametiühingute ühised arusaamad praktika väärtustest ning laiendada praktikaprogrammide kasutamist hariduses. Projektis osales kümme Euroopa Liidu liikmesriiki, mille hulgas oli ka Eesti. Eesti andmete kogumise eest vastutas Eesti Ametiühingute Keskliidu praegune palgasekretär Kaja Toomsalu.

Euroopa Komisjoni strateegia “Euroopa 2020” on EL-i majanduskasvu strateegia, mille raames taheti muu hulgas kõikvõimalike vahenditega suurendada tööhõivet töökohtade juurdeloomisega. Kahjuks on Euroopa 2020 projekti tulevik ebaselge, sest Euroopa Komisjoni 2014. aastal valitud presidendi Jean-Claude Juncker’i eestvedamisel ei ole nimetatud projekt prioriteediks. Euroopa Komisjon teeb tööhõive parandamiseks pidevalt ettepanekuid Euroopa Nõukogule, nende hulka on kuulunud ka riigipõhised soovitusel (Country-Specific Recommendations) 19-le Euroopa Liidu liikmesriigile¹⁷ tööhõive parandamiseks noorte seas. Ettepanekus soovitatakse liikmesriikidel noorte töötuse vastu võidelda aktiivse tööturupoliitikaga, avaliku teenistuse positsiooni tugevdamisega tööturul ning väljaõppe- ja praktikaprogrammide riikliku toetamisega. Näiteks on komisjon soovitanud Prantsusmaal põhjalikumalt tegeleda praktika edendamise ja Lätil soovitanud arendada praktika kvaliteeti ja muuta praktika ligipääsetavamaks.

Muu hulgas on Euroopa Liidu liikmesriikides tavaline, et ametiühingud on teatud erialadel kokku leppinud praktikatasude miinimummäärades. Praktikatasu võib olla reguleeritud ka õigusaktidega, nagu näiteks Eestis (töökohapõhine väljaõpe). Paljudes riikides ei ole selline regulatsioon piisav, miinimummäärad on liiga madalad või praktikatasu ei makstagi. Näiteks Saksamaal on kollektiivselt kokkulepitud praktikatasud üpris suured. 2016. aastal oli töökohapõhise väljaõppe praktikantide keskmine brutotasu kogu Saksamaa arvestuses 854 eurot kuus.¹⁸ Need näitajad erinevad valdkonniti, näiteks müüri ladu keskmine brutotasu oli 1042 eurot kuus, kindlustus- või finantsteenuste maakleri keskmine brutotasu oli 1028

16 Unionlearn, 2014.

17 *Ibid*, lk 9.

18 BIBB 2016. aasta raport praktikantide tasu kohta. Arvutivõrgus: <https://www.bibb.de/ausbildungsverguetungen-2016>.

eurot kuus, kuid samas pagari keskmine brutotasu oli 618 eurot kuus ning korstnapühkija keskmine brutotasu oli 495 eurot kuus.

Eestis on praktikatasu küll töökohapõhisel väljaõppel reguleeritud, kuid sel juhul peab praktika osakaal õppekavast moodustama töökohapõhise õppe rakendamise korra § 1 lg 1 järgi vähemalt kaks kolmandikku. Lisaks on praktikatasu reguleeritud residentuuris, selle sätestab tervishoiutöötajate kollektiivlepingu kolmas punkt, kuid käesoleva hetkega kollektiivleping ei kehti enam.¹⁹ Töökohapõhise õppe rakendamise korra § 6 lg 1 sätestab, et praktikatasu minimaalne määr on mitte väiksem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär, st 2017. aastal oli see 470 eurot kuus (bruto). Tervishoiutöötajate kollektiivlepingu p 3.2. järgi on arst-residendi töötasu alammäär võrdne arsti töötasu alammääraga, st 2016. aastal oli see 10 eurot tunnis, mis on ligikaudu 1692,53 eurot kuus (bruto).

Praktikatasu pole ainuke kulu, mis ettevõttele praktika jooksul tekib. Praktikaga kaasnevad kulud nii praktikakohale kui ka praktikandile endale, mis koosnevad eelkõige järgmistest muutujatest:²⁰

- Praktikandi praktikatasu ja muud hüvitised;
- Praktikandi tehtavad kulutused transpordile ja toitlustamisele;
- Praktika juhendamise aja- ja rahakulu;
- Õppeasutuse poolt või muust avalikust rahastamisüksusest finantseeritav juhendamise tasu praktikakohapoolsele juhendajale;
- Halduskulud.

Praktikant saab praktikatasu sellelt ettevõttelt, kelle juures ta praktikal on. Kuigi Eestis on vaid residentuuri ja töökohapõhise väljaõppe korral praktikatasu ammendavalt reguleeritud, siis mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul pole praktikatasu reguleeritud. Sellegipoolest maksavad mitmed praktikakohad oma praktikantidele vabatahtlikult praktikatasu. Tuleb mõnda, et kui praktikant on praktikakoha isealgatuslikult leidnud, siis võib tema panus olla praktika läbimisel suurem. Kui praktikant osaleb praktikal üksnes seetõttu, et õppekava teda selleks kohustab, siis võib see jällegi kaasa tuua praktikandi väiksema tööpanuse. Seetõttu polegi paljud ettevõtted Eestis nõus maksma praktikantidele praktikatasu.

¹⁹ Arstide kollektiivleping 2014-2016.

²⁰ Hasluck Hogarth Baldauf Briscoe, 2008, lk 7.

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida töökohapõhise praktika süsteemi õigusliku reguleerimise vajakajäämisi Eestis, eelkõige õigusliku reguleerimise vajakajäämisi just mitteametliku töökohapõhise väljaõppe osas. Probleemi lahenduseks annab magistritöö suuniseid töökohapõhise praktika reguleerimiseks ning kooliealiste ja noorte töötute suuremaks kaasamiseks praktikasüsteemi.

Magistritöös lähtub autor eelkõige Eesti Vabariigi seadusandlusest, tuues näiteid ka Saksamaa ja muude riikide seadusandlusest. Kuna Eestis on praktikasüsteem lünklikult reguleeritud, siis ei ole seda võimalik teiste riikide seadusandlusega võrrelda. Autor kasutab näitena muu hulgas Saksamaa seadusandlust, sest Saksamaa ja Eesti õigussüsteemid on väga sarnased. Muu hulgas käsitleb magistritöö ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi ILO) ning teiste Euroopa institutsioonide praktikaalaseid programme, juhiseid ja ettepanekuid praktikasüsteemi arendamisel. Magistritöös käsitletava üheks peamiseks probleemiks on praktikantide mittetasustamisest tulenevad negatiivsed tagajärjed praktikandile, praktikakohale ning praktika mainele.

Kirjeldatud probleemide analüüsimiseks ja lahendamiseks jaotub magistritöö kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsib magistritöö autor töökohapõhise väljaõppe mõistet ja selle sisu ning selgitab töökohapõhise väljaõppe erinevust muudest töökohapõhistest praktikatest. Teises peatükis analüüsitakse töökohapõhise praktikasuhte sarnasusi ja erinevusi töölepingulise suhtega ja käsundussuhtega. Arvestama peab ka seda, et kuigi töö ja praktika on oma olemuselt väga sarnased, siis on tööõiguse regulatsioon Eestis väga arenenud, kuid mitteametliku töökohapõhise väljaõppe regulatsioon on jäänud tagasihoidlikuks. Magistritöö kolmandas ehk viimases peatükis analüüsib autor praktika regulatsiooni vajalikkust Eestis ning teeb ettepanekuid praktikasüsteemi loomiseks, võttes eeskujuks mitmete välisriikide praktikasüsteemid. Eelnimetatud probleemide lahendamisel on magistritöö autor kasutanud ennekõike analüütilist ja võrdlevat meetodit.

Magistritöö alguses püstitab autor hüpoteesi, et praktikasuhe on kõige lähedasem töösuhte, mille tõttu peaks praktika regulatsiooni välja töötama tööõiguse regulatsiooni põhjal. Senikaua, kuni praktika regulatsioon Eestis on puudulik, tuleb praktikasuhtele kohaldada pooltevahelisele suhtele töölepingu sätteid, tulenevalt praktikandi ja tööandja vahel esinevast alluvussuhtest.

Magistritöö põhiallikateks on mitmed Euroopa institutsioonide publikatsioonid, näiteks ETUC'i ettepanek Euroopa Liidu liikmesriikidele praktika reguleerimiseks.²¹ Selles on muu hulgas selgitatud praktika õigusliku regulatsiooni kõige olulisemat raamistikku ning koostöövajadust ettevõtete ja riigi vahel. ETUC on 1973. aastal loodud Euroopa riikide ametiühingute liit, mis koosneb ligikaudu 45 miljonist liikmest 89 ametiühinguorganisatsioonist 39 Euroopa riigist, liikmete hulka kuulub veel kümme Euroopa Ametiühingute Föderatsiooni. ETUC on mitmeid aastaid võidelnud töötajate õiguste eest ning mõjutanud töötajaid puudutavaid otsuseid. Kuna ETUC'i liikmeteks on ka Eesti Ametiühingute Keskliit ning Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon, siis peab autor nimetatud allikat sobivaks, arvestades ka seda, et ETUC'i ettepanekud on suunatud Euroopa riikidele.

Teine oluline allikas, mida magistritöö autor praktika regulatsiooni väljatöötamisele ettepanekute tegemisel kasutab, on Euroopa Komisjoni loodud instituudi *European Alliance for Apprenticeships*'i (edaspidi EAfA) 2013. aasta publikatsioon, milles nimetati kutsealase õppe ja koolituse prioriteetid 2020. aastaks ning viidi läbi põhjalik analüüs praktika kasulikkusest, vajalikkusest ning toodi mitmeid näiteid praktika eduloodest.²² Euroopa Komisjon lõi EAfA 2013. aastal eesmärgiga töötada välja süsteem, mis aitab vähendada noorte inimeste töötusemäära Euroopa Liidu liikmesriikides. EAfA edendab kõike positiivset praktika juures, sest praktika on äärmiselt oluline osa majanduskasvu ja töökohtade loomisel. Autor kasutab nimetatud publikatsiooni, sest Eestis on praktika puudulikult reguleeritud ning EAfA on nimetatud analüüsi suunanud just Euroopa Liidu liikmesriikidele.

21 Unionlearn, 2016.

22 Good for Youth Good for Business, 2015.

Kolmas oluline allikas on edaspidi ILO 2014. aasta publikatsioon,²³ mille koostas H. Steedman. Publikatsioon keskendub erinevate riikide, näiteks USA ja Saksamaa, praktikasüsteemide kirjeldamisele ning annab hea ülevaate sellest, kuidas aitab praktika kaasa noorte töötusemäära vähenemisele ning mis on praktikasüsteemide levinud murekohad. ILO on ainuke kolmepoolne ÜRO asutus, mis toob omavahel kokku 187 liikmesriigi valitsuse, töötajate ning tööandjate esindajad eesmärgiga luua rahvusvahelised tööstandardid, arendada välja võrdsed võimalused töötavatele inimestele ning tegeleda töötingimuste järelevalvega liikmesriikides. Nimetatud allikas annab põhjaliku ja asjakohase ülevaate töökohapõhise väljaõppe vajalikkusest.

Neljas oluline allikas on A. Rosina ja M. Eriksoni *European Labour Law Journal*'i 2013. aasta neljanda väljaande publikatsioon,²⁴ mis selgitab praktika ja töö vahetegu lähtudes töösuhte traditsioonilistest tingimustest ja ka praktikasuhte erilistest tingimustest Eesti Vabariigis. Autorid kasutavad sellele lisaks Soome, Prantsusmaa ja USA kohtupraktika ja seadusandluse näiteid. Magistr töö autor leiab, et nimetatud publikatsioon on väga sobilik magistr töö allikaks, sest räägib praktika ja töö eristamisest Eestis ning kirjutüki autor Merle Erikson (endise nimega Muda) on väga mainekas tööõiguse spetsialist. Allika kasutamisel peab arvestama seda, et autorid käsitlevad publikatsioonis üksnes mitteametlikku töökohapõhist väljaõpet, mis on autorite selgituste kohaselt lühiajaline või keskmise pikkusega tööpraktika eesmärgiga võimaldada praktikandil siseneda tööturule.

Viies ehk viimane põhiline allikas töökohapõhise väljaõppe korraldusmudelite kohta Eestis on Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse (edaspidi RAKE) 2016. aasta aruanne, mille raames küsitleti töökohapõhise väljaõppega seotud poolte arvamusi töökohapõhise väljaõppe korraldusest üldiselt, selle juhendamisest, tasustamisest, hindamisest jms. Nimetatud aruandest selguvad mitmed töökohapõhise väljaõppega seotud probleemid, mis on ka mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel levinud.²⁵ RAKE on koostanud nimetatud aruande lähtudes Eesti olustikust, mistõttu saab aruandest põhjaliku ülevaate Eestis levinud töökohapõhise väljaõppega seotud probleemidest.

23 H. Steedman, 2012.

24 4 Eur. Lab. L.J. 292 2013.

25 TÜ RAKE, 2016.

Kindlasti peab ära mainima allikad, millele töös küll viidatud pole, kuid mida on magistritöö autor kasutanud töö ettevalmistamisel:

1. D. Ulicna'i, K. L. Messerer'i, M. Auzinger'i koostatud Euroopa Komisjoni 2016. aasta publikatsioon nimega Study on higher Vocational Education and Training.
2. K. Ruul'i, A. Entson'i, L. Topaasia koostatud SA Innove, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Tööstajate Keskkliidu ühine artikkel 2015. aastast nimega Õpipoisiõppes tööstajale.
3. A. Entsoni koostatud Eesti Tööstajate Keskkliidu 2016. aasta publikatsioon nimega Õpipoisiõpe aitab kutseharidust siduda kaasaegse tööturu vajadustega.

1. TÖÖKOHAPÕHINE VÄLJAÕPE

Käesolevas peatükis analüüsib magistritöö autor töökohapõhise väljaõppe mõistet ja selle sisu, kasutades selleks ILO publikatsioone ning selgitab töökohapõhise väljaõppe erinevust muudest töökohapõhistest praktikatest.

Praktika tüüpe on erinevaid ning sealjuures on need jaotatavad kaheks eraldi liigiks – õppeasutuse õppekavasse integreeritud praktika ning õppekavaväline praktika. Siinkohal peab mõnna, et mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on üldmõiste sellisele praktikale, mis toimub Eestis õppekavasiseselt, kuid mille puhul ei kohaldu töökohapõhise õppe rakendamise kord, ning ka sellisele praktikale, kus inimene osaleb üksnes vabatahtlikult ning mille eest ei saa ta õppekava raames ainepunkte.

Lisaks saab praktikat jaotada töökohapõhiseks praktikaks ning koolisiseseks praktikaks. Käesolevas peatükis leiab kõneainet üksnes töökohapõhine praktika, sest koolisisene praktika on tavaliselt õppeasutusesiseselt reguleeritud ning seda ei saa oma olemuselt eristada kooli tavalisest õppeprogrammist. Töökohapõhiseid praktikaid on Eestis kolme tüüpi, kuigi igapäevase elu kompleksuse tõttu võib neid olla rohkem. Nendeks on mitteametlik töökohapõhine väljaõpe, residentuur ja töökohapõhine väljaõpe. Eelnimetatud tüübid erinevad üksteisest eelkõige tasu maksmise, õigusliku reguleerituse, õppeasutuse õppekavasse integreerituse, juhendamise jms kriteeriumide poolest.

Eestis on kasutusel duaalne praktikasüsteem, mis tähendab seda, et lisaks õppeasutuses toimuvale praktikale toimub praktika reaalses töökeskkonnas ehk koolivälises praktikakohas. Duaalne süsteem on kasutusel ka näiteks Saksamaal ja Taanis. Saksamaal on töökohapõhisel väljaõppel pikem ajalugu, parem regulatsioon ning loomulikult ka laiem kasutus. Praktikasisüsteemi alustalaks on kindlasti vajalike mõistete defineerimine, mis riigiti võib paljuski erineda.

1.1. Töökohapõhise väljaõppe mõiste

Mõiste defineerimine on õiguslikul reguleerimisel vältimatult vajalik samm. *Wittgenstein*'i reegli-mõiste kontseptsiooni järgi omandavad sõnad ja laused konkreetse tähenduse nende rakendamise kontekstis. Ilma sõnade ja lausete rakendamiseta ei ole võimalik kindlaks teha mõiste tähendust. Õigusliku defineerimise peamine tunnus on abstraktsioon ehk mõiste

üldsõnalisus, mille tõttu saab mõistet tõlgendamise käigus kohaldada võimalikult paljudele sarnastele üksikjuhtudele.²⁶

Töökohapõhine väljaõpe on töökohapõhise praktika alaliik kõrvasi residentuuri ja mitteametliku töökohapõhise väljaõppega. Antud juhul oleks ebavajalik defineerida praktika mõistet, kuid seda pole Eesti Vabariigi õigusaktid ammendavalt teinudki. Praktika mõistet on proovinud sisustada kutseõppeasutuse seaduse²⁷ (edaspidi KutÕS) § 30 lg 1, mis defineerib praktika mõiste üksnes kutseõppeasutuse õppekava kontekstis. Seega ei anna KutÕS praktika mõistele üldtähtsust. Haridus- ja Teadusminister on 2013. aastal välja andnud määruse praktika korraldamise ning läbiviimise tingimuste ja korra²⁸ kohta, mille § 1 lg 1 sätestab praktika mõiste samuti kutseõppe tasemeõppena, seega ei ole ka see mõiste ammendav.

Praktika mõiste leiab Collins'i inglise keele sõnastikust, mille järgi on praktika madalal ametipostil töötava (praktiseeriva) inimese seisund või ametikoht eesmärgiga omandada selleks tööks vajalikud oskused.²⁹ Praktika mõiste leiab ka Cambridge'i sõnastikust, mille järgi on praktilisel sarnane tähendus Collins'i sõnastikuga ning on eelkõige seotud eesmärgiga omandada tööks vajalikud oskused.³⁰ Praktika mõiste leiab lisaks eelnimetatud sõnastikest ka Eesti õiguskeelsussõnaraamatust,³¹ mille järgi on praktika pedagoogiline mõiste ning tähendab õppevormi, mille puhul omandatud teadmisi ja oskusi rakendatakse tegelikus töös. Selgub, et praktika mõiste on eesti keeles üldlevinud, mille tõttu ei oleks seda HÕNTE § 18 lg 1 p 4 järgi vaja seaduseelnõus määratleda.

Praktika mõiste hõlmab endas nii töökohapõhist praktikat, mille tegevus on suunatud õppeasutusest väljapoole (eraldiseisvate asutuste ja ettevõtete poole) kui ka õppeasutusesisest praktikat (praktika läbitakse õppeasutuse ruumides). Käesoleva magistr töö raames käsitletakse üksnes töökohapõhiseid praktika tüüpe, mille õpilane läbib eelkõige õppeasutuse väliselt, st tavaliselt eraettevõttes või riigiasutuses, mis ei ole otseselt õppeasutusega seotud.

26 R. Narits. Õiguse Üldteooria. Loengud Tartu Ülikooli magistriõppe kohustusliku ainekava raames. 2016.

27 Kutseõppeasutuse seadus. – RT I, 30.12.2015, 25...RT I, 02.07.2013, 1.

28 Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord. – RT I, 13.09.2013, 6.

29 Collins English Dictionary. Traineeship: “The state or position of someone who is employed at a low level in a particular job in order to learn the skills needed for that job”. HarperCollins Publishers, 2017.

30 Cambridge English Dictionary. Traineeship: “a period when someone is trained in the skills needed for a particular job”. Cambridge University Press, 2017.

31 Õigekeelsussõnaraamat. Praktika on “õpitud teadmiste ja oskuste rakendamine töös”. Eesti Keele Sihtasutus. Kirjakeele normi alus alates 1. jaanuarist 2014. Tallinn, 2013.

Eesti Vabariigi õigusaktidega on reguleeritud üksnes töökohapõhine väljaõpe, kuid sedagi mõneti ebaõnnestunult. Tunnustatud autorid on oma publikatsioonidest eristanud töökohapõhist väljaõpet ja õpipoisiõpet.³² Õpipoisiõppe mõistet ei ole Eesti õigusaktides defineeritud. Sestap kasutatakse õpipoisiõppe ja töökohapõhise väljaõppe mõistet sageli samatähenduslikult.³³

ILO on oma 2012. aasta novembri publikatsioonis eristanud õpipoisiõppe ja töökohapõhise õppe mõisteid. Publikatsioonist ilmneb, et töökohapõhine väljaõpe (i. k. *Work Place Learning*) on eelkõige seotud tööd alustava inimesega, kellele on vaja enne töö alustamist selgitada töökoha ja erialaga kokkupuutuvat oskusteavet. Selline suhe kvalifitseerub Eesti õigusmaastikul eelkõige katseajaks TLS § 6 lg 1 järgi. Publikatsioonis on õpipoisiõppe osas viidatud ILO 1962. aasta 117. soovitusle (*Vocational Training Recommendation*). Selgelt on töökohapõhise väljaõppe mõistest eristatud õpipoisiõpet, mis on süstemaatiline ja pikaajaline kutse või ameti väljaõpe ettevõttes või asutuses või iseseisva spetsialisti käe all, mida reguleerib kirjalik õpipoisiõppeleping ning mis peab vastama kindlaks määratud standarditele või õigusaktidele.³⁴ Seega on töökohapõhise väljaõppe ja õpipoisiõppe mõisted märgatavalt eristatavad.³⁵ Hoolimata sellest, ei ole tarvilik neid Eesti seadusandluses eristada.

Eesti Vabariigi haridus- ja teadusminister on 2013. aastal välja andnud määruse nimega töökohapõhise õppe rakendamise kord³⁶, mille § 1 järgi on töökohapõhisel väljaõppel ehk õpipoisiõppel veidi kitsam definitsioon kui ILO sarnase sisuga õpipoisiõppe mõistel. Vastavalt määruse sõnastusele on töökohapõhine väljaõpe kutseõppe tasemeõppe õppevorm, mille puhul praktika ettevõttes või asutuses moodustab vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust, st praktika toimub kutsekooli õppekava alusel. Kuna töökohapõhine väljaõpe on kohustuslik osa õppeasutuse õppekavast, siis on see suhe sõlmitud kolmepoolselt, st õppeasutuse, õpilase ja praktikakoha vahel. Õpilane täidab praktikaülesandeid nii tööandja

32 H. Steedman, 2012.

33 Näiteks on Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehel õpipoisiõppe teemas viidatud sellele, et õpipoisiõpe on töökohapõhine väljaõpe: <https://www.hm.ee/et/opipoiss>.

34 ILO R117, 1962. Õpipoisiõppe tõlge tulenes inglise keelest: “systematic long-term training for a recognized occupation taking place substantially within an undertaking or under an independent craftsman should be governed by a written contract of apprenticeship and be subject to established standards”. Arvestama peab seda, et R117 asendati R150-ga.

35 Lähemalt nende praktikatuüpide erinevusest EU27, 2013.

36 Töökohapõhise õppe rakendamise kord. – RT I, 29.12.2013, 2.

poolt ette nähtud juhendaja käe all ning samas teeb iseseisvat tööd ka koolis. Selline töökohapõhise väljaõppe mõiste ei ole õigusselguse huvides samuti sobiv, sest kohaldub üksnes praktika puhul, mis moodustab vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust, st ülejäänud töökohapõhine väljaõpe jääb regulatsioonist väljapoole.

Tartu Ülikooli sotsiaalteadusliku rakendusuringute keskus RAKE on 2016. aastal koostanud lõpparuande oma uuringust “Töökohapõhise õppe korraldusmudelite rakendamine kutsehariduses”.³⁷ Lõpparuandes on selgitatud töökohapõhise väljaõppe mõistet, mis on ametikoolituse vorm, kus põhiline õppetöö toimub otse töökohal praktilisi oskuseid omandades ning seda täiendab väiksemas mahus formaalhariduslik õppetöö koolis ning lisaks omandab praktikant töökohal käitumisharjumised ning töökogemuse ja –harjumuse.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri³⁸ (edaspidi HÕNTE) sätestab seaduseelnõudele mitmeid tingimusi, sh keele- ja stiilinõuded. HÕNTE § 18 lg 1 punkt 3 sätestab, et termini tähendus määratletakse õigusselguse eesmärgil, kui terminit on võimalik mitmeti tõlgendada või on sellel mitu tähendust. Käesoleval juhul on võimalik töökohapõhise väljaõppe mõistet tõlgendada mitmel erineval viisil, kuid see rakendub ikkagi läbi kutseõppeasutuste õppekavade. Samuti ei eristata töökohapõhise väljaõppe mõistet õpipõhise õppesüsteemi mõistest, mis on sisuliselt erinevad praktikavormid. Regulatsiooni puudumise tõttu ning arvestades mõistete sisulisi erinevusi, ei vasta töökohapõhise rakendamise kord HÕNTE § 18 lõikele 6, mille järgi peaks töökohapõhise väljaõppe määratlusse lisama väljendi “käesoleva määruse tähenduses”.

Eestis õpipõhise ja töökohapõhise väljaõppe mõistet ei eristata, mistõttu käsitleb magistr töö autor neid lihtsuse huvides sünonüümidega. Selgub, et isegi Suurbritannias defineeritakse õpipõhise mõistet sageli valesti.³⁹ Kuna töökohapõhise õppe rakendamise korra määruses on töökohapõhise väljaõppe mõiste ebaõnnestunult sõnastatud, siis on sobiv kasutada ILO 2012. aasta publikatsioonis kasutatud õpipõhise definitsiooni, arvestades ka seda, et Eestis neid mõisteid ei eristata.

Magistr töö autori seisukohast ei ole töökohapõhise väljaõppe mõiste Eesti õigusaktidega sisuliselt defineeritud. Vaadates töökohapõhise õppe rakendamise korra §-i 1, siis see ei määratle mõistet sisuliselt, vaid seob mõiste tähenduse praktikaga ettevõttes või asutuses.

37 TÕ RAKE, 2016.

38 Hea õigusloom ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.

39 D. Richard, 2012, lk-d 4 ja 5.

Töökohapõhise väljaõppe defineerimisel saab kasutada ILO eelnimetatud 1962. väljaannet R117, mille järgi on oluline see, et töökohapõhine väljaõpe on süstemaatiline, kutse või ameti väljaõpe, ettevõttes või asutuses või iseseisva spetsialisti käe all, mida reguleerib kirjalik leping ning mis peab vastama kindlaks määratud standarditele või õigusaktidele. Lisaks sellele peab arvestama seda, et praktikandi eesmärk töökohapõhise väljaõppe puhul on omandada teadmisi ning kogemusi, st õppida eriala paremini tundma.

Järelikult on töökohapõhine väljaõpe süstemaatiline eriala väljaõpe ettevõttes või asutuses või iseseisva spetsialisti käe all, mille eesmärk on omandada kogemusi ja teadmisi ning mis peab vastama kindlaks määratud standarditele või õigusaktidele.

1.2. Töökohapõhise väljaõppe ja muude töökohapõhiste praktikate erinevused

Eelnevas peatükis nimetatud ILO 2012. aasta publikatsiooni eeskujul on sobiv koostada tabel Eesti Vabariigis kasutatavatest praktikatüüpidest, eristades koguni kolme tüüpi töökohapõhist praktikat. ILO publikatsioonis leitava tabeli lähteandmed pärinevad H. Steedman'i 2010. aastal koostatud raportist. H. Steedman'i raportist pärinevad tabeli lähteandmed on kogutud üheteistkümnelt riigilt, sh Saksamaalt, Prantsusmaalt ja Austraalialt.⁴⁰

Tabel 1: Eestis levinud praktikatüübid

	Tasu	Õiguslikult reguleeritud	Kas see on õppeasutuse õppevorm?	Õpe ja juhendamine töökohal	Ametlik hindamine	Riiklik tunnustus	Kestus
Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe	Võimalik	Ei	Ei	Võimalik	Ei	Ei	Varieeruv, tavaliselt 1-2 kuud
Internatuur/Residentuur	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	1-5 aastat
Töökohapõhine väljaõpe/Õpipõisiõpe	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Kindlaks määratud

Allikas: ILO (2012) lk 3.

40 H. Steedman, 2010, lk 5.

Tabel 1 kajastab edukalt seda, milliste põhiliste kriteeriumide abil saab eristada Eestis levinud töökohapõhiseid praktikatüüpe. Järgnevalt selgitatakse, mis on iga praktikatüübi põhilised omadused, kasutusala Eestis ning mille poolest üks või teine praktikatüüp erineb töökohapõhisest väljaõppest, lähtudes sealhulgas Tabelis 1 toodud kriteeriumidest. Meeles peab pidama seda, et üksnes nende kriteeriumide põhjal on raske luua põhjalikku ülevaadet nende praktikatüüpide erinevustest.

1.2.1. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe

Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe (i. k. *traineeship* või *informal apprenticeship*) puhul on praktikasuhte kahe osapoole vahel – praktikant ja praktikakoht (tööandja). Oma sisult on see õppeasutuse õppekava väline õppevorm, kus praktikandil on eesmärk omandada teadmisi ja oskusi ning teisalt on praktikakohal eesmärk välja koolitada potentsiaalseid töötajaid. Selle praktika põhiliseks väljundiks praktikandi jaoks on töökoht praktikakohas. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe koos töökohapõhise väljaõppega on Eestis tõenäoliselt kõige levinumad töökohapõhise praktika vormid. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on oma sisult sarnane töökohapõhise väljaõppega, sest mõlema eesmärgiks on rakendada oma erialaseid teadmisi töökeskkonnas ning töökeskkonnast omandada omakorda teadmisi, oskusi ning kogemusi. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on Eesti eripäradest tingituna selline töökohapõhine praktika, mis ei kuulu töökohapõhise õppe rakendamise korra alla, kuid on kutseõppeasutuse õppekava osa ning ka muu õppekavaväline ja õppekavasisene praktika.

Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe ei ole Eestis õiguslikult reguleeritud, mistõttu on praktikatingimused erinevatel ametikohtadel üldjoontes erinevad nii tööaja, praktikatasu, juhendamise kui ka puhkuse osas. Selle praktikatüübi puhul ei ole tööandjatel kohustust praktikandile tehtud töö eest tasu maksta, veelgi enam ei ole neil kohustust hüvitada praktikandile tema tehtud kulutusi praktika jooksul. Sellised kulutused võivad olla seotud transpordiga, st ühistranspordi piletid, taksokulu, kütusekulu isikliku auto puhul, ning toitumisega seotud kulutused, st tasuline hommikusöök ja lõunasöök praktikakoha lähedal. Praktikatasu maksmine on vabatahtlik, mistõttu praktikakohad seda tihti ei tee. Sellisel juhul teevad praktikandid ettevõttele tasuta tööd. Praktikatasu mittemaksvad ettevõtted ja asutused põhjendavad tasu mittemaksmist sellega, et praktikandi juhendamisele kulub niigi aega ja raha ning sellega, et praktikant saab kasu oskuste ja kogemuste vormis. H. Steedman on

selgitanud, et mitteametlikku töökohapõhist väljaõpet kasutatakse vahepeal ka lapstööjõu ekspluateerimiseks.⁴¹

Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul on praktikakohapoolne juhendamine tihti tagasihoidlik, mistõttu peab praktikant üldiselt ise hakkama saama toetudes üksnes oma teadmistele. Samas sõltub praktikantide juhendamise vajadus eelkõige erialast. Näiteks inseneri, arstiteaduse, energeetika jms erialad nõuavad oma keerulisuse tõttu rohkem juhendamist. Mõnel juhul ei kulu praktikandi koolitamiseks ühte kalendripäevagi, mistõttu on kulutused praktikandi juhendamisele minimaalsed. Näiteks toidukaupluse, laohoone, ettekandja jms ametid vajavad tõenäoliselt vähem ettevõttepoolset juhendamist kui eelnevalt nimetatud erialad. See tähendab, et kui eriala ei nõua põhjalikku juhendamist, siis tõenäoliselt on praktikandi panus praktikakoha majandustegevusse ligilähedane sama ametiposti algaja töötajaga. Töötaja töötab töölepingu alusel ning praktikant töötab praktikalepingu alusel, mistõttu jääb praktikant ilma paljudest sotsiaalsetest garantiidest ja töötasust.

Mitteametliku töökohapõhise väljaõppega seotud koolitus ja juhendamine toimub eelkõige töökohal, töö käigus, sest praktika ei ole õppeasutuse õppekava osa ning seetõttu juhendamist õppeasutuses ei toimu. Kuna ettevõttel juhendamiskohustust ei ole, siis tõenäoliselt paljud ettevõtted juhendamisele suurt tähelepanu ei pööra.

Mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel puudub ametlik hindamine. Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe peamiseks väljundiks praktikandi jaoks on töökoht. Seega toimub praktikandi hindamine ja talle tagasiside andmine praktika lõppfaasis, kus praktikandi juhendaja või muu juhtiv töötaja otsustab, kas praktikant saab ettevõttes töökoha või mitte. Selline hindamine on üldiselt subjektiivne, kuid praktikandi töökoha saamise tõenäosust suurendab praktika hea tulemus.

Mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel puudub kindlaksmääratud kestus. Praktika kestus lepitakse samamoodi poolte vahel kokku nagu ülejäänud praktikalepingu tingimused. Tavapäraselt on praktika kestus kahest nädalast kuni kolme kalendrikuuni. Näiteks advokaadibüroodes toimuva praktika tavapärane kestus on üks kalendrikuu.

Mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel üldiselt praktikandile tehtud töö eest tasu ei maksta.⁴² Harva katab tööandja praktikandi kulutused toidule ja transpordile praktika ajal.

41 H. Steedman, 2012, lk 7.

Sellegipoolest maksavad mõned praktikakohad praktikandile praktikatasu, näiteks mõned advokaadibürood Eestis maksavad praktikatasu, mille suurus jääb töötasu miinimummäära raamesse või alla selle. Teisalt ei maksa mõned praktikakohad sihilikult praktikatasu, sest praktika ja töö sarnasustest tulenevalt võib praktika lugeda tasu maksmise tõttu töösuhteks TLS § 1 lg 2 alusel. Näiteks advokaadibüroo LMP juhtivpartner ja vandeadvokaat Keijo Lindeberg on oma 5. märtsi 2015. aasta publikatsioonis⁴³ koguni soovitanud ettevõtetal praktikantidele tasu mitte maksta, sest vaidluse korral võib kohus või töövaidluskomisjon TLS § 1 lg 2 alusel lugeda praktikalepingu hoopis töölepinguks. Sellisel juhul tekib tööandjale maksukorralduse seaduse⁴⁴ § 25 järgi kohustus praktikant töötamise registrisse registreerida. Lisaks eelnevatele põhjustele võib praktikandi töötajaks lugemine tuua kaasa ka olukorra, kus praktikandil tekivad õigused ja praktikakohal tekivad praktikandi ees kohustused, mida algselt ei ole tahetud võtta. Seega, tulenevalt sellest, et Eesti Vabariigis on praktika õiguslikult reguleerimata, on praktikakohad liikumas selles suunas, et praktikandile ei maksta tasu üksnes juriidilistel põhjustel.

Kuigi õppeasutuste nõukogud saavad kooli õppekavasse integreeritud praktikat koolisiselt kuidagi reguleerida, siis sellised tingimused tekitavad kohustusi üldiselt praktikandile, mitte praktikakohale. See tähendab, et tööandja ei ole kohustatud praktikandile tasu maksuma isegi, kui õppeasutuse nõukogu otsustab õppeasutusesiseselt, et tööandja peab praktikandile tasu maksuma.

Näiteks Tartu Ülikooli õigusteaduskonna magistriõppes on üliõpilane kohustatud läbima menetluspraktika. Menetluspraktika koha valib praktikant iseseisvalt, valiku kinnitab magistritöö õppetool. Praktika ajal peab praktikant täitma menetluspraktika juhendi⁴⁵ punktis 2 sätestatud eesmärgid ning täitma punktis 4 nimetatud menetluspraktika aruande. Praktika kestus peab olema juhendi punkti 1.3 järgi vähemalt 6 nädalat ning pärast menetluspraktika lõppu peab üliõpilane saama praktikajuhendajalt arvamuse, mille ta saadab

42 Tasustamata praktika on ka näiteks Tarbijakaitseametis (<https://www.tarbijakaitseamet.ee/et/ametist/praktikavoimalused>) ja ka Statistikaametis (<http://www.stat.ee/praktikavoimalused>).

43 Keijo Lindeberg. Probleemid töötamise registriga – praktikandi registreerimine. 5. märts 2015. Arvutivõrgus: <http://www.lmp.ee/et/publikatsioonid/artiklid/probleemid-tootamise-registriga-praktikandi-registreerimine>.

44 Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150... RT I, 10.11.2016, 11.

45 Tartu Ülikooli õigusteaduse magistriõppe ainekavas kohustusliku menetluspraktika juhend. Arvutivõrgus: <http://www.oi.ut.ee/et/praktika/menetluspraktika-juhend>.

koos täidetud aruandega õppetooli. Pärast seda peab üliõpilane oma praktika aruannet kaitsma praktikakomisjonis. Kuigi ülikoolisiseselt on menetluspraktika rangelt reguleeritud, siis see regulatsioon tasu, tööaega ega puhkust ei mõjuta.

Kokkuvõttes on mitteametlik töökohapõhine väljaõpe kujunenud tavast, kus õpilased käivad ettevõttes või riigiasutustes praktilisi kogemusi ja teadmisi omandamas lisaks koolist saadud teoreetilistele teadmistele ja oskustele. Sellegipoolest osaleb praktilal ka inimesi, kes ei õpi ülikoolis, kutseõppeasutuses ega üldhariduskoolis. Seega ei saa mitteametlikku töökohapõhist väljaõpet tõlgendada liiga kitsalt. Kuna selline praktikavorm on üks levinumaid töökohapõhise praktika vorme, siis on tundaolev vajadus põhjaliku regulatsiooni järele.

1.2.2. Internatuur/residentuur

Internatuur (i. k. *internship*) on Eesti Entsüklopeedia (VE, 2006) järgi noorte arstide täiendusõpe, st töötamine ravi-asutuses vahetult pärast diplomi saamist. Internatuur on oma sisult lähedane töökohapõhisele väljaõppele, st see on samuti kolmepoolne suhe, kus lisaks praktikakohale ning praktikandile on veel ka õppeasutus. Internatuuri ainukene erinevus on see, et üliõpilane lõpetab enne praktikale minemist ülikooli ära, st omandab diplomi. Oma sisult on see samuti õppeasutuse õppekava väline õppevorm, kuid selle eesmärgiks on arstiteaduskonna lõpetajatele anda võimalus omandada eriarsti kvalifikatsiooni.

Selle praktika põhiliseks väljundiks praktikantidele on ühest küljest eriala omandamine ning teisest küljest töökoht praktikakohas. Seega on internatuur meditsiiniteaduskonna lõpetanute täiendõpe, milles praktikandi eesmärgiks on omandada eriarsti kvalifikatsioon.

Üldjuhul on internatuur tasustamata, kuid olenevalt regulatsioonist, võib see valdkonniti erineda. Näiteks on arstide internatuur Eestis olnud tasustatud alates NSVL meditsiinihariduse süsteemist, kus internid said praktiseerimise ajal ülikoolist igal kuul 900 krooni stipendiumit, millele Haigekassa maksis juurde omapoolse panuse (ligikaudu 1000 krooni igal kuul). Internatuuri kestuseks oli 1990. aastatel kaks aastat, kuid edaspidiselt ainult üks aasta.⁴⁶

46 Victoria Parmas. "Ülikooli lõpetanud arstid jätkavad internatuuris". Eesti Päevalehe artikkel, 1. juuli 1996. Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/melu/ulikooli-lopetanud-arstid-jatkavad-internatuuris?id=50728128>; 2012. aastal arutati residentuuri senise kolme kuni viieaastase eriarsti õppe pikendamist nelja kuni kuue aastani. Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/tu-arstiteaduskond-soovib-residentuuri-aasta-vorra-pikendada?id=65121206>.

Eestis oli internatuur õppevormina kasutusel NSVL meditsiinihariduse süsteemis ning üleminekuaja tõttu oli see Eestis kasutusel kuni 2001. aastani. Alates 2001. aastast võeti meditsiiniõppes kasutusele residentuur. Residentuur (i. k. *residency*) on arstiteaduse valdkonna õppevorm, mille lõpetanud inimesed omandavad eriarsti kvalifikatsiooni. Residentuuri eesmärgiks, nagu ka internatuuri puhul, on anda arsti õppekava läbinule süvendatud praktiline ja teoreetiline ettevalmistus ühes arstiteaduse valdkonnas. Residentuuri eesmärk on sätestatud ka sotsiaalministri 2001. aasta määruse⁴⁷ (residentuuri raamnõuded ja residentuuri läbiviimise kord) §-s 2, st ette valmistada teoreetilise ja praktilise koolituse käigus kutse-, eri- ning ametialaselt pädevaid eriarste. Residentuur on kohustuslik tingimus arstidele, kes on saanud kuueaastase õppe järel diplomiga arstikutse ning kes soovivad omandada teatud arsteriala. Vastavalt eelnimetatud sotsiaalministri 2001. aasta määrusele töötavad residendid Eesti haiglates ja kliinikutes vastavalt kolm kuni viis aastat. Näiteks kolmeaastane residentuur on kohustuslik perearstidele ja ortodontidele ning viieaastane residentuur on kohustuslik kirurgidele. Residentuur ja internatuur sisuliselt üksteisest ei erine, kuigi 1990. aastatel kasutati süsteemi, kus residentuuri saamiseks oli kohustuslik läbida internatuur. Eestis internatuuri enam ei kasutata, mistõttu ei ole vajalik sellele edaspidiselt keskenduda.

Tulenevalt sellest, et ülikooliseaduse⁴⁸ § 29¹ lõike 1¹ kohaselt korraldatakse arstiõppe kliiniline õpe üksnes Tartu Ülikoolis, siis reguleerib residentuuri Tartu Ülikooli seadus. Tartu Ülikooli seaduse⁴⁹ § 7³ lg 2 viitab sellele, et arst-residentidele on ette nähtud ka töötasu. Eesti Haiglate Liit, Eesti Kiirabi Liit, Eesti Arstide Liit, Eesti Õdede Liit, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit on sõlminud kollektiivlepingu⁵⁰, mille punkti 3 järgi on arst-residentidele ette nähtud arsti töötasu alammääraga võrdne töötasu, mis oli 2016. aasta jaanuarist alates arvestatavalt 1692,53 eurot kuus⁵¹. Nimetatud kollektiivleping kehtis kuni 31. detsembrini 2016. aastani ning uut kollektiivlepingut ei sõlmita enne, kui valitsus on otsustanud tervishoiu rahastamist suurendada ning haigekassa nõukogu on tõstnud tervishoiu palgakomponente. See tähendab,

47 Residentuuri raamnõuded ja residentuuri läbiviimise kord. – RTL 2001, 70, 946...RT I, 31.01.2017, 28.

48 Ülikooliseadus. – RT I 1995, 12, 119...RT I, 20.12.2016, 2.

49 Tartu Ülikooli seadus. – RT I 1995, 23, 333...RT I, 20.12.2016, 5.

50 Arstide kollektiivleping 2014-2016. Lepinguga kehtestati muu hulgas arst-residentide tööaeg ja töötasu. Arvutivõrgus: https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2014/12/2014_12_19_kollektiivleping_allkirjastatud.pdf.

51 Lisaks on töötasu alammääradele viidatud ka Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna kodulehel: <http://meditsiiniteadused.ut.ee/et/uldinfo>.

et praegusel juhul on arst-residentide töötasu, tööaeg, puhkeaeg, koolitus, töökoormused jms kollektiivlepinguga reguleerimata. Sellegipoolest on näiteks Regionaalhaigla kodulehel⁵² sätestatud residentuuri tööaeg, puhkuse kestus, tema kohustused ning juhendajaga seotud asjaolud. Samas puudub teave töötasu kohta. Tartu Ülikooli Kliinikumi kodulehel⁵³ on samuti viidatud Tartu Ülikooli arstiteaduskonna residentuuri korralduse kodulehele.

Residentuuri puhul on residendil juhendaja ainult praktikakohas, mitte ka koolis, sest ülikool on praktikandil lõpetatud. Tartu Ülikooli Kliinikum korraldab residentidele erialadevahelisi ühiskursuseid, mida resident saab lisaks praktikale läbida.⁵⁴ Praktikakohas määratakse arst-residendile personaalne juhendaja, kes viib praktikandi suhtes läbi järelevalvet, arenguveestlusi, koostab talle isikliku tööplaani ning juhendab praktilist tööd jms. Arst-resident ei tohi iseseisvalt vastu võtta ühtegi raviplaani, ravimeetodiga, haige inimesega seotud otsust, vaid üksnes juhendaja järelevalve all. Võlaõigusseaduse⁵⁵ (edaspidi VÕS) § 770 lg 2 järgi vastutab tervishoiuteenuse osutaja (juriidiline isik) ka arst-residendi tegevuse eest ning arvestades arstide väga olulist rolli inimeste ravimisel, siis on mõistetav, et arst-residentide juhendamine peab olema põhjalik ja range. Siinkohal on paslik meeles pidada, et VÕS § 770 puhul on tegemist lepingulise vastutusega, st kahju hüvitamise korral peab patsient tõendama tervishoiuteenuse osutaja kohustuse rikkumist, süüd, kahju tekkimist ja põhjuslikku seost rikkumise ja kahju vahel. Sellegipoolest, tulenevalt VÕS § 1044 lg-st 3 ei välista lepinguline regulatsioon deliktiõiguse paralleelset kohaldamist.

Residentuuri lõpus annab praktikandi juhendaja praktikandile hinnangu, sh praktikandi kliinilistele oskustele, suhtlemisoskusele, eetika järgimisele ja muudele omadustele. Hinnangu põhjal saab Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna dekanaat jälgida ja suunata residentide arengut ning saada teada tema nõrgematest ja tugevamatest külgedest. Residentuur lõppeb eksamiga, mille sooritanud praktikandile väljastab Tartu Ülikool eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnistuse vastaval arsti või hambaarsti erialal. Residentuuri eksam toimub tegevarstidest moodustatud komisjoni ees.

52 Lähemalt vaata: <http://www.regionaalhaigla.ee/et/residentuur-0>.

53 Lähemalt vaata: <http://www.kliinikum.ee/aikliinik/residentuur>

54 Tartu Ülikooli Kliinikumi residentuuri koolituskava 2016/2017. õppeaastal: <http://meditsiiniteadused.ut.ee/et/residentuur/teoreetiline-ope>.

55 Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487...RT I, 31.12.2016, 7.

Residentuuri kestus on sätestatud eelpool nimetatud sotsiaalministri poolt välja antud residentuuri raamnõuete ja läbiviimise korra §-ga 4. Näiteks kolm aastat toimub residentuur ortodontia, peremeditsiini erialal, neli aastat hematoloogia, kohtuarstiteaduse erialal ning viis aastat lastekirurgia ja ortopeedia erialal.

Nagu eelnevalt mainitud, siis oli arst-residentide töötasu sätestatud kollektiivlepinguga, mis kehtis 31. detsembrini 2016. aastani. Lisaks praktikalepingule õppeasutuse (Tartu Ülikool) ja praktikakoha (baasasutus) vahel sõlmib praktikakoht praktikandiga ka töölepingu (sotsiaalministri 2001. aasta määruse § 10 alusel). Eelnimetatud määruse § 10 lg 2 p 3 viib tähelepanu sellele, et arst-residendile on ette nähtud ka töötasu. Kuigi Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste kodulehel on selgitatud, et residentide töötasu alates 2016. aasta jaanuarist on 1692,53 eurot kuus, siis ühtegi viidet õigusaktidele või kollektiivlepingule sealt ei leia.⁵⁶ Sellest saab järeldada, et magistritöö avaldamise seisuga ei ole arst-residentide töötasu reguleeritud, kuid vastavalt TLS § 29 lg-le 6 ja Vabariigi Valitsuse määruse⁵⁷ § 1 lg-le 2 ei saa arst-residentide brutotöötasu olla 2017. aastal väiksem kui 470 eurot.

Residentuur on vajalik praktika alustavatele arstidele, sest arst peab kohanema erinevate riskidega, mis tema igapäevatöös ette tulevad. Magistritöö autori arvates on residentuur rahuldavalt reguleeritud, kuid regulatsioon seoses arst-residentide töötasuga on mõneti ebamäärane, sest ei ole selge, milline on arstide praktikatasu kollektiivlepingute vahelisel perioodil, kus ükski kollektiivleping ei kehti.

1.2.3. Töökohapõhine väljaõpe

Töökohapõhine väljaõpe ehk õpipoisiõpe (i. k. *apprenticeship*) on õppeasutuse õppekavasse integreeritud praktika, mille puhul sõlmitakse kolmepoolne praktikaleping õppeasutuse, praktikakoha ning praktikandi vahel. Töökohapõhise väljaõppe eesmärgiks on praktikandil omandada õppekavas märgitud teadmised ning oskused. Praktikandi jaoks on sel juhul peamine väljund õppekava täitmine ja võimalik töölepingu sõlmimine. Töökohapõhise õppe rakendamise korra § 1 lg 1 järgi on töökohapõhine väljaõpe ainult see kutseõppeasutuse praktika, mis moodustab vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust. Nagu magistritöö peatükis 1.1. on selgitatud, on selline töökohapõhise väljaõppe sõnastamine on puudulik ning

⁵⁶ Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna residentuuri üldinfo: <http://meditsiiniteadused.ut.ee/et/uldinfo>.

⁵⁷ Töötasu alammäära kehtestamine. – RT I, 22.12.2015, 51.

eksitav. See tähendab, et nimetatud määrusega ei ole reguleeritud töökohapõhine väljaõpe, mis ei moodusta vähemalt kahte kolmandikku õppekava mahust.

Töökohapõhine väljaõpe on Eestis reguleeritud töökohapõhise õppe rakendamise korraga. Sellise praktika puhul on määruse § 6 lg 1 järgi praktikandile ette nähtud vähemalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära suurune praktikatasu. Nimetatud sätte sõnastus on mõneti ebaõnnestunud, sest jääb mulje, nagu peaks praktikakoht maksma praktikandile tasu üksnes siis, kui tasu maksmine on praktikalepingus kokku lepitud. Kui tasu ongi kokku lepitud, siis ei tohi see olla väiksem kui töötasu alammäär. Selline sõnastus nagu vihjamisi lubaks praktikakohal praktikatasus üldse mitte kokku leppida, misõttu ei pea makstav tas vastavasisulise kokkuleppe puudumise tõttu vastama töötasu alammäärale. Näiteks TLS § 1 lg-s 1 on hoopis õnnestunud sõnastus, st tööandja maksab töötajale töö eest tasu. TLS § 29 selgitab töötasu maksmist sellisel juhul, kui töötasu kokkulepe puudub või seda ei saa tõendada. Kuigi praktikandile peab määruse järgi esmapilgul praktikatasu maksma, siis vähemotiveeritud praktikandi korral ei pruugi temast praktikakohale kasu olla.⁵⁸ Kuna töökohapõhise väljaõppega kaasnevatest õigustest ja kohustustest pole täpselt teadlikud ükski kolmest osapooltest, siis võib muuhulgas esineda juhtumeid, kus praktikant ei ole praktika eest ettenähtud tasu saanudki.⁵⁹

Kuigi määrus *a priori* kohustab tööandjat praktikandile tasu maksta, siis praktika järelevalve puudumise tõttu tasu maksmist praktikas tihtipeale ei kohta. Suure tõenäosusega ei maksa õppeasutused praktikakohtadele tihti ka määruse § 7 lg-s 1 nimetatud kulusid. See võib olla tingitud ka sellest, et tegelik juhendamine praktikakohas on pigem puudulik, mille tõttu ei teki ettevõttel juhendamisele märkimisväärseid kulusi. Ettevõtted mõnikord põhjendavad praktikandile tasu mittemaksmist sellega, et praktikandi juhendamise peale kulub aega ja raha. Praktikandi juhendamisvajadus sõltub eelkõige praktiseeritavast erialast, nagu ka mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul. Näiteks kokaameti ja müügikorraldaja ameti puhul vajab praktikant võrdlemisi vähe juhendamist, kuid elektriiku, hoone tehnosüsteemide ehituse jms erialad nõuavad tõenäoliselt rohkem juhendamist.

58 TÜ RAKE, 2016, lk 16.

59 *Ibid*, lk 6.

Töökohapõhise väljaõppe puhul toimub koolitus ja juhendamine nii õppeasutuses kui ka ettevõttes (praktikakohas). See tuleneb praktikavormi integreeritusest õppekavasse. A. Antson on oma 2013. aasta Tallinna Ülikooli Kasvatusteaduste Instituudi magistritöös selgitanud, millised ülesanded on nii praktikakohapoolsel juhendajal kui ka õppeasutusepoolsel juhendajal.⁶⁰ Praktikakoha juhendaja suunab praktikanti määratlema isiklikke õppimise eesmärgid, toetab ja suunab õppijat, kaasab juhendamisse teised kollektiivi liikmed ja partnerid. Lisaks on A. Antson öelnud, et praktikakoht näeb juhendamisega seotud tööülesanded ette juhendaja ametijuhendis ning vastavalt sellele korraldab juhendaja praktikandi tööülesanded. Selline olukord on paratamatult idealistlik, sest paljudes praktikakohtades ei ole moodustatud eraldiseisvat praktikaosakonda ega isegi praktikajuhendajat välja koolitatud. Praktikaprotsessi läbiviimiseks tuleks juhendaja vabastada tema põhitööst, kuid siis tekib ettevõttel vajadus täiendava tööjõu järele.⁶¹

Lisaks praktikakohapoolsele juhendajale on A. Antson selgitanud, et koolipoolne juhendaja loob praktikandile eeldused õppimisvalmiduse kujunemiseks, toetab õpisisu seostamist praktikandi varasemate teadmiste ja kogemustega, annab praktikandile konstruktiivset tagasisidet, toetab praktikanti arutelude algatamisel ning külastab praktikakohti. Selline olukord on samamoodi idealistlik, sest selline tegevus nõuab suurt pühendumust õpetaja poolt ning arvestades õpetajate koormusi õppeasutustes, siis on vähetõenäoline, et õpetaja suudab pühenduda üheaegselt kümnetele õpilastele, kui õpetajal on lisaks veel primaarsed tööülesanded. RAKE uuringust selgub, et õppeasutuse juhendajate kontakt praktikantidega oli väiksem ja kaugem (ettevõttepoolsete juhendajatega võrreldes) ning praktikandid on erineva teadmiste ja oskuste tasemega, mistõttu on nende õpetamine keerukas.⁶²

Töökohapõhise väljaõppe hindamine toimub sarnaselt Tartu Ülikooli õigusteaduskonna menetluspraktikaga (vt ptk 1.2.1.) ning praktika hindamine sõltub üksnes õppeasutusesisest regulatsioonist. Kuigi ka Tartu Ülikooli õigusteaduse magistriõppes on menetluspraktika kohustuslik ning õppepraktika on nii bakalaureuse- kui ka magistriõppes valikaine, siis millegi pärast on seadusandja jätnud just mitteametliku töökohapõhise väljaõppe reguleerimata. Töökohapõhise väljaõppe vältel koostab praktikant praktikaaruande, mille ta esitab koos praktikajuhendaja arvamusega õppeasutuse praktikakoordinaatori kätte. Hiljem

60 A. Antson, 2013.

61 TÜ RAKE, 2016, lk 13.

62 *Ibid*, lk 14.

toimub praktika kaitsmine, mida hindab praktikakomisjon.⁶³ RAKE poolt läbiviidud töökohapõhise väljaõppe uuringus selgitasid mitmed intervjueritud praktikandid, et koolipoolne hindamine oli üldiselt põhjalik, st tehti teste, tunnikontrolle, kontrolltöid ning esseesid. Praktikakohas hindas praktikakohapoolne juhendaja praktikandi poolt täidetud päevikut, mis kõikide intervjueritavate arvates ei olnud neile sisulises mõttes kasulikud, vaid pigem “paberitäide”.⁶⁴ Samuti viidati sellele, et tegelikult oli praktikakohapoolne juhendamine puudulik.

Siinkohal peab järjekordselt möönma, et kõiksugune õppeasutuse õppekavasse integreeritud praktika, mis ei moodusta õppekavast vähemalt kahte kolmandikku, ei ole reguleeritud töökohapõhise õppe rakendamise korruga, mis omakorda tähendab, et praktikakoht sellisel juhul ei pea praktikandile tasu maksma, kuigi praktikant täidab sisuliselt samal perioodil samu ülesandeid. Eesti õigusaktidega ei ole mõistlik reguleerida töökohapõhist väljaõpet liiga kitsendavalt, sest sellisel juhul diskrimineeritakse praktikante, kelle õppekavast moodustab praktika suure, kuid määruse järgi mitte piisava osa. Ühel juhul võib praktikant õppeperioodi jooksul käia rohkemates praktikakohtades kui teine praktikant, kuid igal üksikjuhul jäävad mõlema praktikatuübi ülesanded ja kestus samaks.

Töökohapõhisel väljaõppel on kindlaksmääratud kestus, see on tavaliselt õppekavas või praktikajuhendis reguleeritud. Üldiselt on praktika kestus ühest kuust kahe kuuni, sest kuigi praktika ajal koolisisene õpe on minimaalne, siis pärast praktika lõppu toimub õpe koolisisesele täiemahulisele edasi.

Töökohapõhisel väljaõppel omandab praktikant tööandjaga seotud töökohapõhiseid teadmisi, oskusi, teiste töötajate kogemusi, tööandjaga seotud delikaatset teavet jms. Seetõttu pole tööandjad tihti huvitatud sellest, kui praktikant pärast praktika lõppu suundub tööle tööandja konkurendi juurde, sest eeldatavasti on tööandja praktikanti investeerinud nii aega kui ka raha. Juhul, kui tööandja on huvitatud praktikandi värbamisest, siis eeldavad tööandjad, et praktikant jätkab pärast õpingute lõppu sama tööandja juures, sellisel juhul juba töölepingu alusel.⁶⁵

63 Näiteks Lääne-Viru Rakenduskõrgkooli kodulehel on välja toodud muu hulgas praktikakorralduse raamleping: <http://www.lvrkk.ee/oppetoo-korgkoolis/praktika/>.

64 TÜ RAKE, 2016, lk 81.

65 *Ibid*, lk 75.

Raisatud investeering on risk, mille tõttu ettevõtted ei ole alati valmis praktikantidele tehtud töö eest tasuma.⁶⁶ Kui tööandja kannab praktikandi koolitamisega seotud ulatuslikud kulutused, sh praktikatasu ja aja investeerimine, ning praktikant läheb pärast praktika lõppu tööandja konkurendi juurde tööle, siis saab konkurent tööandja koolitatud töötaja tööpanusest tuleneva tulu. Selline olukord tundub olevat tööandja suhtes ebaõiglane, kuid selle vältimiseks saab teha vähe, sest näiteks siduvusperioodi sätestamine praktikandi jaoks on liigselt koormav.

Kokkuvõttes on töökohapõhine väljaõpe välja kujunenud Eestis alles 2000. aastate alguses, mis tähendab, et see on Eesti jaoks suhteliselt uus valdkond. Kuigi reguleeritud on üksnes töökohapõhine väljaõpe, mis moodustab vähemalt kaks kolmandikku õppeasutuse õppekavast, siis on tõsine vajadus reguleerida ka töökohapõhist praktikat, mis ei moodusta vähemalt kahte kolmandikku õppeasutuse õppekavast, kuid mille õpiväljundid, ülesanded ja kestus on sarnased töökohapõhisele väljaõppele. Sellega tagaks seadusandja praktikantide võrdse kohtlemise, sh võrdse kaitse ja tasustamise. Probleeme leidub ka sellega, et õpetajad, kes peaksid partnerettevõtetega hoidma tihedat kontakti ning veenduma partnerettevõtete sobivuses praktikakohaks, ei ole paljud partnerettevõtetes käinudki või neil puudub kontakt juhendajaga praktikakohas.⁶⁷ Kuna töökohapõhisel praktikal puudub ka järelevalveorgan, siis ei ole praktikantidel kindlustunnet, et praktikakohad praktikatingimusi järgivad. Veelgi enam, kui ettevõtte rikub praktikatingimusi, siis ei ole praktikandil oma õiguste kaitseks mitte kuhugi pöörduda. Samas on töötajal töösuhtes võimalik pöörduda nii Tööinspektsiooni kui ka töövaidluskomisjoni poole.

66 *Ibid*, lk 76.

67 *Ibid*, lk 14.

2. TÖÖKOHAPÕHISE PRAKTIKA ERISTAMINE TÖÖ- JA KÄSUNDUSSUHTEST

Töökohapõhine väljaõpe on, nagu peatükis 1.1. selgitatud, süstemaatiline eriala väljaõpe ettevõttes või asutuses või iseseisva spetsialisti käe all, mille eesmärk on omandada kogemusi ja teadmisi ning mis peab vastama kindlaks määratud standarditele või õigusaktidele. Selline eriala väljaõpe väljendub töö tegemises, st praktikant teeb praktikakohas silmnähtavalt sarnast tööd sama eriala töötajaga. Neid kahte eristab eelkõige nende eesmärk või tahe. Arusaadavalt on töötaja põhiline eesmärk tööga omandada töötasu, kui samas on praktikandi põhiline eesmärk omandada kogemusi, teadmisi ning oskusi. Sellised eesmärgid ei ole objektiivsele kõrvalseisjale äratuntavad. Selline eesmärk on objektiivselt tuvastatav üksnes pooltevahelises lepingus, kuid reaalne olukord võib lepingust siiski oluliselt erineda.

Käesolevas peatükis selgitatakse, millised on nimetatud suhete põhikriteeriumid ning kuidas mitteametliku töökohapõhise väljaõppe põhikriteeriumid seonduvad ülejäänud kahe lepingulise suhte kriteeriumidega. Eesmärk on leida mitteametlikule töökohapõhisele väljaõppele sarnane lepinguline suhe, millele saaks Eesti Vabariigi seadusandja mitteametliku töökohapõhise väljaõppe regulatsiooni väljatöötamisel tugineda.

2.1. Töökohapõhiste praktikate eristamine töösuhtest

Töösuhe ja praktikasuhe on pealtnäha väga sarnased – üks inimene teeb teise inimese kasuks ja juhendamisel tööd. Töötaja põhiline eesmärk tööd tehes on saada töö eest palka, kuid praktikandi põhiline eesmärk on praktikal omandada teadmisi, kogemusi ja oskusi. Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimuste ja korra määruse § 1 1. lõikes on viidatud kutseõppeasutuste praktika eelnimetatud eesmärgile. Tööandja peamiseks kohustuseks töösuhte puhul on TLS § 28 lg 2 p 2 järgi maksta tehtud töö eest töötasu. Praktikasuhtes on tööandja peamiseks kohustuseks võimaldada praktikandil täita praktika eesmäärke.

Käesolevas peatükis analüüsitakse, millised on töösuhte⁶⁸ ja praktikasuhte erinevused, sarnasused, kuidas toimub tasustamine mõlemas suhtes ning kas praktikasuhet peaks reguleerima töölepingu regulatsioonist lähtuvalt. Siinkohal käsitletakse nii töökohapõhist väljaõpet kui ka mitteametlikku töökohapõhist väljaõpet.

68 Magistratöös käsitletakse üksnes klassikalist töösuhet, sest mittetüüpilised töösuhed tekitavad juba töösuhteks kvalifitseerimisel probleeme. Näiteks renditöö, kaugtöö, töö väljakutsel ei ole klassikalsed töösuhed ning nende kvalifitseerimisel töösuhteks võib tekkida mõningaid komplikatsioone, kuid kõigi nende puhul on poolte vahel sellegipoolest tugev alluvussuhe.

Töösuhe on TLS § 1 lg 1 kohaselt lepinguline suhe, kus füüsiline isik (töötaja) teeb töölepingu alusel teisele isikule (tööandja) tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile. Tehtud töö eest maksab tööandja töötajale tasu. Töösuhete peamiseks omaduseks loetakse seda, et tööandja juhib ja kontrollib töötaja tööd.

Praktikasuhe on KutÕS § 30 lg 1 järgi õppekava osa, mille ajal õpilane täidab töökeskkonnas juhendaja juhendamisel kindlate õpieesmärkidega töö- ja õppeülesandeid. Paratamatult on kutseõppeasutuse seaduses reguleeritud üksnes kutseõppeasutuse õppekavaga seotud praktika, mistõttu kitsendab see praktikasuhte käsitlemist. Nagu peatükis 1.1. selgitatud, siis on töökohapõhine väljaõpe süstemaatiline eriala väljaõpe ettevõttes või asutuses või iseseisva spetsialisti käe all, mille eesmärk on omandada kogemusi ja teadmisi ning mis peab vastama kindlaks määratud standarditele või õigusaktidele.

Üks peamisi murekohti praktikasuhte puhul on ka see, et kui töötaja tekitab tööandjale töösuhetes kahju, siis on tööandjal võimalus nõuda töötajalt VÕS-i sätete alusel kahju hüvitamist, arvestades TLS § 74 erisusi. Kõige tähtsam erisus on see, et töötaja vastutab kogu kahju eest üksnes siis, kui ta tekitas kahju tahtlikult ning hooletuse korral vastutab töötaja üksnes siis, kui § 74 lg-s 2 nimetatud subjektiivsed ja objektiivsed elemendid sellise vastutuse kaasa toovad. Veelgi enam võidakse kahjuhüvitist vähendada, kui kahju tekkis tööandja tegevusega seotud tüüpilise riski tagajärjel. Töösuhetes on võimalik tööandjal ning töötajal sõlmida varalise vastutuse kokkulepe (TLS § 75), millega ei ole kahju tekkimisel vaja töötaja süüd arvestadagi. Varalise vastutuse kokkuleppe puhul sätestatakse rahalise vastutuse ülempiir. Kahju tekkimise korral saab tööandja nõuda töötajalt hüvitist, mis ei ületa vastutuse ülempiiri, arvestades tööandja poolt töötajale makstavat igakuist hüvitist varalise vastutuse kokkuleppe eest. Varalise vastutuse kokkulepped on sõlmitud tavaliselt sellisel juhul, kui töötaja puutub otseselt kokku ettevõtte kaubaga või rahaga, nt kassapidaja.

Töölepingust taganemine on üldiselt keelatud, aga töölepingut on võimalik üles öelda. Korraliselt saab töölepingu üles öelda üksnes töötaja ning tööandja saab töölepingu üles öelda vaid seaduses ettenähtud juhtudel erakorraliselt. Töölepingust taganemine on võimatu, sest tööandja ei saa nõuda töötajalt töötasu tagasimaksmist ning töötaja ei saa tööandjalt nõuda töö tagastamist.

A. Rosin ja M. Erikson on selgitanud,⁶⁹ et tulenevalt praktikasuhte kahekülgisusest on raske otsustada, kas praktikandil peaksid olema töötajaga samad õigused või peaks praktikasuhte jätma üleüldse tööõiguse regulatsioonist välja. Sellest tulenevalt on vaja praktikat Eestis põhjalikult reguleerida, sest käesoleval hetkel ei ole selge, milline on praktikandi tööõiguslik staatus. Praktikandi võimalik tööõiguslik staatus on alus otsustamiseks, millised on praktikandi õigused ja kohustused praktikasuhtes. Kui praktikasuhtel puudub tööõiguslik staatus ning käsundussuhtele omased elemendid, siis on Eesti seadusandjal tarvis viivitamatult luua praktikasuhtele eriregulatsioon. Tööõiguse regulatsioon on praktikandi jaoks kõige soodsam, tulenevalt tööõiguse tugevast kallutusest töötaja õiguste kaitse poole.

Töösuhte põhilised kriteeriumid on ILO töösuhte tingimuste alase soovitus⁷⁰ nr 198 artikli 13 järgi ning Riigikohtu 31. märtsi 2008. aasta otsuse nr 3-2-1-13-08 ning 15. juuni 2011. aasta otsuse nr 3-2-1-41-11 põhjal järgmised:

1. Alluvussuhe, st töötaja teeb tööd tööandja juhiste järgi ja järelevalve all;
2. Töötaja teeb tööd peamiselt või ainult oma tööandja kasuks;
3. Töötajal on isiklik suhe tööandjaga, st tööandja on huvitatud, et töötaja teeks tööd isiklikult;
4. Kindel kestus, st töö on jätkuv suhe, oluline on tööprotsess, see on kestvusleping;
5. Tööandja võimaldab töötajale tööriistade, materjali ja masinate kasutamist;
6. Töötaja saab tööandjalt töö eest perioodilisi hüvitisi ning töötaja tavaliselt sõltub peamiselt tööandja antud palgast;
7. Erinevate sotsiaalsete garantiide võimaldamine töötajale, sh iganädalane puhkeaeg, igaaastane puhkus, lähetuse eest maksmine töötajale

69 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 292 (abstract): “the twofold nature of a traineeship (including working as well as learning) makes it difficult to determine whether a trainee should be regarded as an employee or should be left outside the scope of labour laws”.

70 ILO. Recommendations concerning the employment relationship. R198. Geneva, 95th ILC session. 15. juuni 2006.

Arvutivõrgus:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=normlexpub:12100:0::no::p12100_instrument_id:312535.

Kõiki praktikasuhte põhilisi kriteeriume ei ole korruga ükski Euroopa Liidu liikmesriigi kohus sisuliselt analüüsinud, kuid seda on teinud USA Ülemkohus *Walling v. Portland Terminal Co.*⁷¹ kaasuses. USA Töönõukogu (edaspidi DOL) on nimetatud kohtuotsuse põhjal ammendavalt kokku võtnud kuus peamist omadust, mille järgi ei saa praktikanti lugeda töötajaks:⁷²

1. Praktikandi koolitus töökohal vastab oma sisult suuremas osas kutseõppeasutuse koolitusele, isegi kui praktikant saab koolituse ajal kasutada tööandja vahendeid;
2. Praktikandi koolitusest saab kõige enam kasu praktikant;
3. Praktikant ei asenda tavalisi töötajaid, kuid praktikant töötab sellegipoolest pideva järelevalve all;
4. Praktikanti koolitav ettevõtte (praktikakoht) ei saa praktikandi tegevusest vahetut kasu ning veelgi enam võib ettevõtte majandustegevus aeg-ajalt mõnevõrra kannatada;
5. Praktikandil ei ole praktika lõppedes automaatselt õigust saada ettevõttes töökohta;
6. Nii praktikant kui ka ettevõtte teadvustavad endile seda, et praktikant ei saa praktika ajal tehtud töö eest tasu.

Samasugune praktikasuhte tuvastamise süsteem on kasutusel Kanada provintsis Ontario's, kus töösuhteid reguleerib *Employment Standards Act* (ESA), mis muu hulgas ei kohaldu isikule, kes töötab kunsti- või tehnikakolledži või ülikooli poolt tunnustatud programmi alusel. See julgustab ettevõtteid kaasama õpilasi praktikale.⁷³ USA apellatsioonkohtud ei ole eelnimetatud kriteeriumide kohaldamisel üheselt leidnud, kas praktikasuhte tõlgendamisel töösuhteks on vaja täita korruga kõik kuus kriteeriumi või saab mõni kriteerium ka täitmata jääda. A. Rosin ning M. Erikson on väitnud, et esimest ja neljandat kriteeriumi analüüsitakse üheaegselt, sest nad on üksteisega lähedalt seotud. Kuues kriteerium ei anna ühtegi lisaväärtust praktikasuhte ning töösuhte vahetegemisele, mistõttu on mõistlik jätta see käsitlemata.⁷⁴ USA-s ning Eestis on praktika (töökohapõhise väljaõppe) ideed sarnased, st praktikandil on eesmärk omandada peamiselt teadmisi, kogemusi ning oskusi, mitte teha

71 *Walling v. Portland Terminal Co.*, 330 U.S. 148 (1947). Argued January 17, 1947, decided February 17, 1947. Arvutivõrgus: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/330/148/case.html>.

72 DOL #71, 2010.

73 Vaata lähemalt Ontario Ministry of Labour kodulehelt: <https://www.labour.gov.on.ca/english/es/pubs/internships.php>.

74 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 305.

tööd.⁷⁵ Seetõttu saaks selliseid praktikasuhte kriteeriumeid Eesti õigusmaastikul kasutada, kuid arvestama peab kohtuotsuse vanust ning õiguse arengut. Kohtuotsus on tehtud 1947. aastal, mis tähendab, et kohtuotsusest on möödunud kogunisti 70 aastat, mille jooksul on õigus ja ühiskond teinud suure arengu.

2.1.1. Erinevused

Praktikasuhete esimese kriteeriumi järgi erineb töösuhete praktikasuhtest selle poolest, et töökohapõhise väljaõppe puhul vastab praktikandi koolitus töökohal oma sisult suuremas osas kutseõppeasutuse koolitusele. Sellist kriteeriumit ei ole võimalik kohaldada mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul. Selline praktikasuhte kriteerium on vägagi küsitav, keeruline on sisustada kutseõppeasutuse koolitust ning selle vastavust praktikandi koolitusele töökohas, sest kutseõppeasutuse koolituse sisu võib koolides erineda. Seega ei ole võimalik sellist kriteeriumi ühtselt kohaldada. Kui praktikandi koolitus töökohal vastab suuremas osas kutseõppeasutuse koolitusele, siis võibolla ei ole üldse tegemist praktikaga, vaid hoopis näiteks õppeseminariga. Seetõttu tuleb praktikasuhte esimene kriteerium jätta tähelepanuta.

Praktikasuhete teise ja neljanda kriteeriumi ning töösuhete teise kriteeriumi kohaselt esineb praktikasuhtes ja töösuhtes erinevusi selles, et kui töötaja teeb tööd peamiselt või ainult oma tööandja kasuks, siis nii mitteametlikul kui ka tavalisel töökohapõhisel väljaõppel saab praktikant kõige enam kasu. Praktikandi kasu praktikasuhtes võib seisneda oskuste, teadmiste, kogemuste omandamises ning praktika lõpus töölepingu sõlmimises. Lisaks võib praktikandile olla kasulik see, kui ta saab teada, kas talle sobib nimetatud amet või eriala. Praktikasuhte neljanda kriteeriumi järgi ei tohiks ettevõtte saada mingisugust vahetut kasu praktikandi tööst, kuid selline olukord on Eesti õiguskorras levinud töökohapõhise praktika puhul sisuliselt välistamatu. Sarnasele järeldusele on jõudnud ka S. Braun oma publikatsioonis USA praktika regulatsiooni õigusmaastikust rääkides, sest sellist kohese kasu mittaasaamise kriteeriumit on liiga raske täita.⁷⁶ Kui praktikant teeb tööandjale tööd, siis praktikandi oskuste arenedes muutub selline töö tööandjale majanduslikult kasulikuks.

⁷⁵ *Ibid*, lk 304.

⁷⁶ S. Braun. 'The Obama crackdown: Another failed attempt to regulate the exploitation of unpaid internships'. *Southwestern Law Review*, Vol. 41, Issue 2, 2012. Lk-d 281-307.

DOL on selgitanud, et kui praktikandid kaasatakse tööandja majandustegevusse ning nende töö on tööandjale kasulik, siis praktikandi eesmärk teadmiste, oskuste ja kogemuse omandamisel ei välista tööregulatsiooni kohaldamist. Seda vähemalt töötasu alammäära ja ületundide osas.⁷⁷ Seega, DOL'i selgituste kohaselt peaks enamusele praktikasuhetest Eestis kohalduma tööregulatsioon, mistõttu nimetatud kasu kriteeriumit ei saa Eesti oludes kohaldada. Seetõttu on Eestis praktikantidel lubatud praktika ajal tööd teha. Samamoodi on Prantsusmaal, kus kehtiva seadusandluse ja kohtupraktika kohaselt võib praktikant teha praktikasuhtes ka tööd.⁷⁸ Töökohapõhise praktika üks eesmärkidest ongi rakendada koolis õpitud teadmisi ning oskusi realses töökeskkonnas, mistõttu ei saaks keelata praktika ajal töö tegemist. Peab mõnna, et kui töö tegemise kõrvalt ei saa praktikant omandada teadmisi, oskusi ning kogemusi, siis võib tegu olla hoopis töösuhtega. Teadmiste, oskuste ning kogemuste omandamine ei saa suure tõenäosusega toimuda juhul, kui praktikant ei saa praktiseerida oma erialaseid teadmisi ning oskusi.

Ettevõtte majanduslik kahju praktikasuhte neljanda kriteeriumi kohaselt võib seisneda selles, et sama ettevõtte töötaja on kohustatud praktikanti juhendama selmet teha oma tavapärasest majanduslikult kasulikke tööd. Sellest ei teki otsest kahju, kuid sellest jääb töötaja tööpanus väiksemaks. Olenevalt erialast ning juhendamise vajalikkusest ei pruugi tööpanuse kahanemine olla laiaulatuslik ning kergemini juhendatavatel erialadel ei pruugi tööpanus väiksemaks jääda. Majanduslik kahju võib seisneda ka selles, et praktikant teeb halba tööd, mis on üpris tõenäoline, kui praktikanti ei juhendata piisavalt või kui praktikant juhendamisest hoolimata ei oska oma praktikaülesandeid täita. Kuid sarnane olukord võib tekkida ka uue töötaja koolitamisel, seega peab selline kriteerium jääma töösuhete ja praktikasuhte eristamisel tähelepanuta.

Praktikasuhete kuuenda kriteeriumi ning töösuhete kuuenda kriteeriumi kohaselt saab töötaja tööandjalt töö eest perioodilisi hüvitisi, kuid praktikant ei saa praktika ajal tehtud töö eest tasu. Töötasu maksmine on töölepingu üks olulisemaid tingimusi. Kui töölepingu korral on üldiselt tasu maksmine kohustuslik ning töötasu alammäär õiguslikult reguleeritud, siis praktikalepingu puhul on töötasu maksmine üldiselt vabatahtlik ehk reguleerimata (mitteametlik töökohapõhine väljaõpe) või reguleeritud väga kitsalt (töökohapõhine väljaõpe). Mõnikord maksavad ettevõtted oma praktikantidele kõigest hoolimata praktikatasu, mis

77 DOL #71, 2010.

78 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 306.

praktikasuhete kuuenda kriteeriumi põhjal peaks olema praktikasuhete korral välistatud. Üksnes tasu maksmise puhul ei saa praktikasuhet lugeda töösuhteks. Sellegipoolest, kui praktikandile makstakse tasu, siis TLS § 1 lg 2 kohaselt on see üks tõend sellest, et tegemist võib olla töösuhetega.

Eesti Vabariigi põhiseaduse⁷⁹ (edaspidi PS) § 29 lg 2 kohaselt ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle. Kui praktikant ja tööandja lepivad kokku praktikas ja ei sätesta lepinguga praktikatingimusi, siis tekib küsimus, kas tööandja saab praktikandilt nõuda reaalselt tööpanust, kui praktikant ise sellist kohustust vabatahtlikult pole võtnud. Siinkohal on huvitav näide kinnipeetava töökohustusest vanglas, mis on õiguskantsleri arvates Vangistusseaduse⁸⁰ § 6 lg 1 kohaselt vajalik vanglakaristuse täideviimise realiseerimiseks, st kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmisele.⁸¹ Kui vanglal on kinnipeetavale pakkuda sobivat tööd, siis on kinnipeetav kohustatud seda tööd tegema. Seda üksnes seetõttu, et PS on sõnaselgelt seda lubanud ning see on karistuse täideviimise eesmärgiga. Kui praktika eesmärk on töökeskkonnas rakendada oma koolist omandatud teadmisi ja oskusi ning sellest töökeskkonnast omakorda teadmisi, oskusi ning kogemusi omandada, siis esialgu tundub, et praktika eesmärgi täitmiseks peab praktikant tegema tööd. PS ei ole sõnaselgelt praktikandile sellist kohustust ette näinud, kuid antud juhul peab arvestama sellega, et praktikant on vabatahtlikult sõlminud tööandjaga praktikalepingu.

VÕS § 23 lg 1 p 1 kohaselt võivad kohustused lepingupooltele tulla ka lepingu olemusest ja eesmärgist. Kui jaatada tööandja õigust nõuda praktikandilt töö tegemist, siis sellises suhtes peab eeldama, et ka praktikant saab nõuda tööandjalt vastusoorituse tegemist. Vastusoorituse sisu jääb kahjuks selgusetuks. Tööandja vastusooritus võib praktikasuhetes olla tasu maksmine, oskuste, teadmiste ja kogemuste omandamise võimaldamine ning sellega seotud tööandja vara kasutamise võimaldamine. Isegi kui tööandja maksab praktikandile töötasu, on ebaselge, kas tööandja saab seetõttu nõuda praktikandilt töö tegemist, kuivõrd mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul on poolte õigused ja kohustused seadusega sätestamata. Töölepingu

79 Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349...RT I, 15.05.2015, 2.

80 Vangistusseadus. – RT I 2000, 58, 376...RT I, 01.03.2017, 4.

81 Õiguskantsleri 26. novembri 2014. aasta seisukoht vanglas töötamise osas. Arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_tootamine_vanglas.pdf.

regulatsioonis on poolte õigused ja kohustused sõnaselgelt TLS § 1 lg-s 1 sätestatud, mistõttu ei teki vaidlust, kas tööandjal on õigus nõuda töötajalt töö tegemist.

Töösuhe on Euroopa Liidu liikmesriikides äärmise põhjalikkusega reguleeritud, arvestades ka töötaja ja tööandja vastavalt nõrgemat ja tugevamat positsiooni. Sellest tuleneb, et Eesti õiguses on tööõigus äratuntavalt reguleeritud rohkem töötaja kui tööandja kaitseks. Töösuhete seitsmenda kriteeriumi järgi on tööandja kohustatud töötajale töösuhetes tagama erinevad sotsiaalsed garantiid, nagu näiteks iganädalane puhkeaeg (TLS § 52), iga-aastane puhkus (TLS § 55), lähetuse eest maksmine töötajale (TLS § 40), ületunnitöö hüvitamine (TLS § 44) jm. Kuid näiteks kohaldub töötervishoiu ja tööohutuse seaduse⁸² (edaspidi TTOS) § 1 lg 3 p 2 järgi TTOS ka õppepraktika puhul. TTOS § 1 lg 1 järgi peab praktika toimuma ohutus töökeskkonnas, kuid sotsiaalsed garantiid praktika puhul ei kohaldu. Seega on ebaselge, kas praktika puhul tekib praktikandil õigus iganädalase puhkeaja, iga-aastase puhkuse järele, kas haigestumise korral makstakse praktikandile tööandja ja Eesti Haigekassa poolt hüvitist. Välistatud ei ole ka praktikandi lähetus koos tema juhendajaga, mispuhul tekib küsimus, kas praktikandil tekib õigus lähetuse eest saada kuluhüvitisi või päevaraha.

Töökohapõhine väljaõpe on oma sisult sarnane katseajale, mis TLS § 6 lg 1 järgi on töösuhete alguses tekkiv olukord, kus tööandja veendub, kas töötaja tervis, teadmised, oskused, võimed ja isikuomadused vastavad töö tasemele. Erinevus seisneb selles, et mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul sõlmivad pooled praktikalepingu, kuid katseaja puhul sõlmitakse tööleping, millega ei pea katseaja kestuses ega kohaldamises eraldi kokku leppima. Katseaja lühendamises või kohaldamata jätmises peavad pooled TLS § 86 lg 2 järgi eraldi kokku leppima. Nagu peatükis 2.1. on selgitatud, siis USA Ülemkohtu viidatud otsuses käsitleti praktikat, mis Eesti õiguse kohaselt on sarnane hoopis katseajale. Kuigi sisuliselt on katseage ja töökohapõhine väljaõpe väga sarnased, siis on tööandja eesmärk katseaja puhul veenduda tulevase töötaja sobivuses ning töötaja eesmärk on teha tööandja kasuks tööd, st kogu protsess on suunatud töötaja värbamisele. Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul võib tööandjal olla samasugune soov veenduda praktikandi sobivuses töökohale, kuid poolte vahel sõlmitakse ikkagi praktikaleping.

82 Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616...RT I, 08.07.2016, 39.

Levinud on olukord, kus tööandja kasutab katseaja eesmärgil muud režiimi, näiteks nn proovipäevad, mis on sisuliselt tasustamata katseajad. Sellisel juhul on tööandjal eesmärk veenduda tulevase töötaja sobivuses, kuid talle tehtud töö eest töötasu mitte maksta. Selliste proovipäevade tasustamine töövaidluskomisjoni otsuse kohaselt toob kaasa töölepingulise suhte.⁸³ Tööinspeksioon on proovipäevade kasutamise probleemiga tegelenud ning leidnud, et üldiselt ei tohiks proovipäevad olla lubatud eesmärgiga varjata töösuhet ning vältida sellega tööjõumakse ja töötaja tasustamist.⁸⁴ Sellises olukorras teeb potentsiaalne töötaja reaalselt tööd lisaks töövarjuks olemisele, kuid sellegipoolest ta selle eest töötasu ei saa. Kui selline tasustamata katseajad oleks näiteks praktika nime all lubatud, siis tekiks olukord, kus tööandjad kasutavad tasustamata praktikante töötajate asemel. Näiteks Prantsusmaal eelistatakse vabade töökohtade olemasolul värvata olemasolevaid praktikante, kusjuures praktiliselt oldud aeg arvestatakse sellevõrra töölepingu katseajast maha.⁸⁵ Siinkohal on mõjuv argument see, et proovijaga töölepingu sõlmimine sõltub sellest, kuidas proovija ennast proovipäeval tööandjale näitab.

Praktikasuhete viiendat kriteeriumi ei saa töösuhete ja praktikasuhte eristamisel kasutada, sest sisuliselt pole see eristav kriteerium. Töökohapõhise praktika lõppedes ei saa praktikant tööandjalt töölepingu sõlmimist, sest tööandjal vastav kohustus puudub. See muutub, kui tööandja kasutab praktikanti töötaja asendamiseks. Näiteks Prantsusmaal on keelatud praktikandile anda puhkusele oleva, vallandatud või ajutiselt peatatud töölepinguga töötaja tööülesanded. Samuti on keelatud hooajalisi ametikohti täita praktikantidega või kasutada praktikantide tööjõudu üksnes ajutise töömahu suurenemise tõttu.⁸⁶ Eesti seadusandluse järgi ei ole töötaja asendamine praktikantidega otseselt keelatud, st tavalise töötaja tööülesandeid on võimalik praktikandile üle kanda. Prantsusmaa näite puhul muutuks praktikasuhte töösuheteks, mistõttu saaks endine praktikant töökohapõhise praktika lõppedes

83 Töövaidluskomisjoni 21. oktoobri 2010. aasta otsus nr 4.3-2/2227.

84 Tööinspeksioon, 2011.

85 Code du travail. 25. aprilli 2017. aasta redaktsioon. Artikkel L1221-24. Arvutivõrgus: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=0CBB0A062ABB6BC94C2591BF71AF5CA6.tpdila21v_3?idSectionTA=LEGISCTA000019071115&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20170425.

86 Décret n°2006-1093 du 29 août 2006 pris pour l'application de l'article 9 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Artikkel 6. Arvutivõrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000458631>.

nõuda tööandjalt töölepingu täitmist ehk töö andmist. Eestis praktikandil selline õigus puudub. Seega ei saa praktikasuhte viiendat kriteeriumi Eesti oludes kasutada.

Töösuhte neljanda kriteeriumi kohaselt ei ole mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel kindlat kestust. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe ei ole kestav suhe, st teatud aja möödudes see suhe lõppeb kummagi või mõlema poole eestvedamisel. Mitmes riigis on praktikale sätestatud maksimaalne kestus, näiteks Prantsusmaal on praktika maksimaalne kestus kaks kuud ühes akadeemilises aastas. Kui praktika pikkus ületab seda, siis peab praktikandile maksma praktikatasu.⁸⁷ Samamoodi pole töökohapõhine väljaõpe kindla ja jätkuva kestusega, sest teatud aja möödudes naaseb praktikant tagasi kooli ning peab praktikasuhte suure tõenäosusega lõpetama. Praktika kestus peaks olema fikseeritud juba praktika alguses.⁸⁸ Siinkohal oleks sobiv Prantsusmaa eeskujul teha töölepingu sõlmimine kohustuslikuks juhul, kui praktika kestus ületab vastava fikseeritud aja.

Kokkuvõttes erineb praktikasuhte töösuhtest selle poolest, et töösuhtes saab kõige enam kasu just tööandja, kuid praktikasuhtes saab praktikant kõige enam kasu. Tööandja saab praktikasuhtes praktikandi tehtavast tööst tõenäoliselt majanduslikku kasu. Nii töökohapõhise väljaõppe kui ka mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul ei ole võimalik välistada tööandja kasu saamist. Keeruline on eristada, kumb pool praktikasuhtes enam kasu saab, kuigi ideaalis peaks olema selleks praktikant. Kui tööandja ei võimalda praktikandil tööülesannete täitmisel oma praktika eesmärke täita, siis tuleb lugeda selline suhe töölepinguliseks suhteks.

Töösuhte ja praktikasuhte olulisim erinevus seisneb sotsiaalsetes garantiides nagu iganädalane puhkeaeg, lähetuse eest maksmine, haigushüvitised, tööaeg, hüvitis ületunnitöö eest jms. Eestis sellised garantiid mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel puuduvad, sest seadusandja ei ole seda praktikasuhet reguleerinud. See tähendab, et praktikant jääb nendest garantiidest ilma. Töötaja saab tööandjalt tehtud töö eest perioodilisi hüvitisi, mida võivad tööandjad maksta ka praktikandile, kuid ainuüksi selle tõttu ei saa praktikasuhet lugeda töösuhteks. Riigikohtu 15. juuni 2011. aasta otsuse nr 3-2-1-41-11 14. punkti järgi loeti praeguseks

87 Code de l'éducation. Artikkel L612-11, mis kaotas oma kehtivuse 12. juulil 2014. aastal. Säte oli kohaldatav praktikalepingutele, mis olid sõlmitud enne 1. septembrit 2015. Arvutivõrgus: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F427278DE0122EFF5F127B2C7F942704.tpdila22v_1?idSectionTA=LEGISCTA000027747849&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20140401

88 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 309.

kehtetu Eesti Vabariigi töölepingu seaduse⁸⁹ § 8 järgi vaidluse korral lepingu olemuse üle, et pooled sõlmisid töölepingu, kui väidetav tööandja ei tõenda vastupidist või kui pole ilmne, et pooled sõlmisid teistsuguse lepingu. Isegi kui nimetatud seadus on tänaseks kehtetu, siis selgitas Riigikohus sellegipoolest, et kui on ilmne, et vaidlusalune leping ei ole tööleping, loeb kohus sõltumata poolte väidetest tuvastatuks, et pooled ei sõlminud töölepingut.⁹⁰ Seega kehtib eeldus, et vaidluse korral lepingu olemuse üle loetakse, et pooled sõlmisid töölepingu, kui pole ilmne, et pooled sõlmisid muu tsiviilõigusliku lepingu.

2.1.2. Sarnasused

Töösuhte esimese kriteeriumi põhjal saab praktikasuhtes ning töösuhtes tõmmata paralleeli alluvussuhte osas, sest nii praktika- kui ka töösuhtes korraldab tööandja vastavalt praktikandi või töötaja tegevust. Praktikant ja töötaja peavad järgima tööandja juhiseid ning tööandja samas teostab mõlema üle järelevalvet, et veenduda juhiste järgimises ning tööülesannete täitmise kvaliteedis. Töökohapõhise väljaõppe puhul on siiski praktikandile õppeasutuse poolt ette nähtud teatud õpiväljundite või ülesannete täitmine praktikakohas, st kuigi praktikant allub tööandjale, siis tööandja ei tohiks omapoolsete tööülesannete andmisel takistada praktikanti oma õpiväljundite või ülesannete täitmisel. Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul ei ole praktikandil õppeasutuse poolt ette nähtud teatud õpiväljundite või ülesannete täitmist, mistõttu sõltub praktikandi oskuste, teadmiste ning kogemuste omandamine üksnes tööandja juhistest.

Soome *Työneuvosto* (Töönõukogu) on selgitanud, et isegi kui töökohapõhise väljaõppe puhul on praktikaleping sõlmitud õppeasutuse ja praktikakoha vahel, siis sellegipoolest teeb praktikant produktiivset tööd tööandja järelevalve all. Selline olukord kehtib samuti Eesti töökohapõhise väljaõppe puhul. Seetõttu on praktikandi ja tööandja vahel alluvussuhe.⁹¹ Alluvussuhe praktikandi ja tööandja vahel iseenesest ei tähenda nendevahelist töösuhet. Sellises olukorras ei omistata praktikantidele töösuhet USA-s, kui nad ei saa oma töö eest tasu, Soomes, kui praktikant ei teosta oma praktikat väljaspool õppeasutuse õppekava,

89 Eesti Vabariigi töölepingu seadus. – RT 1992, 15, 241...viimane redaktsioon jõustus 01.05.2009 ja kaotas kehtivuse 30.06.2009.

90 Kui poolte kokkuleppel on ühtviisi nii töölepingu kui ka mõne muu tsiviilõigusega reguleeritava lepingu tunnused, mistõttu ei ole lepingulise suhte olemust võimalikult üheselt määrata, ja tööandja ei tõenda, et pooled sõlmisid mõne muu lepingu, tuleb poolte sõlmitud leping lugeda töölepinguks.

91 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 300.

Prantsusmaal, kui praktikant ei teosta oma tööd väljaspool praktikalepingu tingimusi ja eesmärke.⁹² Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul on alluvussuhe selgelt arusaadav.

Töösuhte kolmanda kriteeriumi järgi on nii praktikandil kui ka töötajal tööandjaga isiklik suhe, sest tavaliselt on praktikale või tööle võtmise protsess väga individuaalne. Tööandja võtab inimese praktikale eelkõige sõltuvalt inimese isikuomadustest, mistõttu on tema jaoks oluline, et praktikaülesandeid täidab praktikal olija isiklikult. Samamoodi on töösuhte puhul, kus tööandja eeldab, et tööülesandeid täidab töötaja isiklikult. Küll on töösuhte korral võimalik ajutiselt äraoleva töötaja asendamine (TLS § 9 lg 2), kuid samamoodi on tööandja huvitatud ka asendaja isikuomadustest.

Töösuhte viienda kriteeriumi järgi on töösuhe ja praktikasuhe sarnased selle poolest, et tööandja võimaldab nii töötajale kui ka praktikandile tööandja tööriistade, materjali ja masinate kasutamist. Tööandja võimaldab tavaliselt nii töötajale kui praktikandile tööandja ruumide kasutamist, st tööülesandeid täidetakse töökohas, näiteks kontoritöö viiakse läbi tööandja kontoriruumides, laotööd viiakse läbi tööandja laohoones jne. Samamoodi võimaldab tööandja nii töötajale kui praktikandile tööandja tehnika kasutamist, st praktikandid ja töötajad täidavad tööülesandeid tööandja vahenditega, näiteks kontoritöö puhul tavaliselt ei pea töötaja ega praktikant töökohale kaasa tooma omaenda kirjutusvahendeid, arvuteid, köitjaid jms ning laotöö puhul ei pea töötaja ega praktikant töökohale kaasa tooma omaenda tõstukit, kaubaaluseid, kilerulle jms.

2.1.3. Kokkuvõte

Eelnevast järeldades ei saa Eesti oludes kasutada praktikasuhte esimest, neljandat, viiendat ja kuuendat kriteeriumi.⁹³ Seega saaks Eesti oludes kasutada üksnes teist ja kolmandat kriteeriumi, mille täitmisel on tegemist praktikasuhtega:

1. Töökohapõhine praktika toimub praktikandi huvides ja tema kasuks. Praktikandi kasu võib seisneda oskuste, teadmiste, kogemuste omandamises ning isegi praktika lõpus töölepingu sõlmimises. Lisaks võib praktikandile olla kasulik, kui ta saab teada oma sobivusest teatud ametikohale. Eesti oludes ei saa praktikandi jaoks välistada töö tegemist, sest töö tegemine on üks töökohapõhiste praktikate eesmärkidest. Samas, kui töö tegemise

⁹² *Ibid*, lk 301.

⁹³ Samale seisukohale on jõudnud ka A. Rosin ja M. Erikson. 4 Eur. Lab. L.J. 292 2013, lk-d 305 ja 310.

kõrvalt ei saa praktikant tegeleda praktika eesmärkidega, st omandada teadmisi, oskusi ning kogemusi, siis võib tegu olla hoopis töösuhtega. Nimetatud praktika eesmärgi täitmist ei saa toimuda, kui praktikant ei saa praktika käigus rakendada oma erialaseid teadmisi või oskusi;

2. Praktikant ei asenda tavalist töötajat, st praktikant ei võta üle tavalise töötaja tööülesandeid. Sellegipoolest on praktikandi ja tööandja vahel tugev alluvussuhe, sest tööandja korraldab praktikandi tööd sellises ulatuses, mis laseb praktikandil täita ka praktika eesmärgid, kontrollib praktikandi tööpanust ning teostab tema üle järelevalvet. Kui praktikant asendab töötajat tema puhkuse, vallandamise või töölepingu ajutise peatamise tõttu, siis on tegemist töösuhtega. Kui praktikant täidab praktika käigus samu tööülesandeid nagu samal ametikohal töötav töötaja, siis on tegemist töösuhtega. Sellisel juhul aitab töösuhte tuvastamisele kaasa praktikandi iseseisvuse määr, st mida suurem on praktikandi iseseisvuse määr tööülesannete täitmisel, seda tõenäolisemalt saab tuvastada pooltevahelise töölepingulise suhte.

Ebaselge on, milline vastutuse režiim peaks kohalduma praktikasuhte puhul, kui praktikant on tööandjale kahju tekitanud. Kui praktikant vastutab samamoodi, nagu töösuhtes, siis vastutab praktikant kahju tekkimise eest üksnes tahtluse korral.

Käesolevast peatükist saab teha järelduse, et praktikasuhte on väga lähedane töösuhtele. Töösuhtele olulisim omadus on alluvussuhe ning samamoodi on praktikasuhtes olulisel kohal alluvussuhe, sest praktikant peab järgima tööandja juhiseid ning tööandja teostab praktikandi töö üle järelevalvet. Üksnes alluvussuhe praktikandi ja tööandja ei vahel ei omista nende vahelisele suhtele töölepingu regulatsiooni. Riigikohus on oma 14. juuni 2005. aasta otsuse nr 3-2-1-9-05 15. punktis selgitanud, et otsustamaks selle üle, kas tegemist on töösuhtega, tuleb kaaluda eelkõige töötaja ja tööandja vahelist sõltuvussuhet ehk milline on töötaja iseseisvuse määr. Nimetatud kohtuotsuses on käsitletud olukorda, kus esmapilgul tunduv töösuhe oli sõlmitud stipendiumilepinguga, mille alusel maksti töötajale stipendiumi. Samas on stipendiumileping oma olemuselt sarnane teenuse osutamise lepinguga. Praktikasuhtes on samuti levinud stipendiumilepingu sõlmimine. Riigikohus jõudis järeldusele, et sõltuvussuhte suurem määr eristab töölepingut eelkõige teistest tsiviilõiguslikest lepingutest. Kuid nimetatud otsuses käsitleti olukorda, kus maksti töö tegijale töö tegemise eest tasu, st pooled ei vaielnud praktikalepingu sõlmimise üle.

Kuigi praktikasuhet ei saa mitmel põhjusel lugeda töösuhteks ning vastupidiselt mõnel juhul saab praktikasuhte lugeda töösuhteks, siis sarnaneb praktikasuhte töösuhtele oma olemuselt ning kõige olulisema tingimuse (alluvussuhte) osas, mistõttu saaks seadusandja kaaluda praktikaregulatsiooni väljatöötamist töölepingulise regulatsiooni järgi.

2.2. Töökohapõhiste praktikate eristamine käsundussuhtest

Töökohapõhine väljaõpe ning käsundussuhe on samuti oma olemuselt sarnased. Käsunduslepinguga osutab üks isik (käsundisaaja) teisele isikule teatud perioodi vältel teenuseid ning teine isik (käsundiandja) maksab käsundisaajale selle eest tasu üksnes siis, kui selles on eraldi kokku lepitud (VÕS § 619). Nii käsundussuhe kui ka praktikasuhte on võlaõiguslikud lepingud VÕS § 8 lg 1 mõttes.

Käsundussuhte tunnused:

1. Töö iseseisev korraldamine – käsundisaaja ei allu käsundiandja vahetule kontrollile ja järelevalvele, käsundisaaja tegutseb omal riisikol. Sellest tulenevalt on käsundisaajal suurem iseseisvus ja väiksem alluvussuhte käsundiandjaga. Sellegipoolest juhindub käsundisaaja käsundiandja juhistest, kuid mitte alati. Käsundisaaja peab käsundiandja juhiseid täitma, välja arvatud juhtudel, kus käsundisaaja täidab käsundi oma erialaste teadmiste või võimetele tuginedes;
2. Isikliku täitmise eeldus – käsundiandja eeldab, et käsundisaaja täidab käsundi isiklikult. Sellegipoolest saavad käsundisaajat käsundi täitmisel aidata kolmandad isikud, mis on levinud praktika. Kui käsundiandja on käsundi tulemusega rahul, siis ei ole vahet, kas käsundisaajat abistasid kolmandad isikud või mitte;
3. Võib olla tasuta või tasuline – käsundussuhtes eeldatakse, et kui tasu maksmises pole kokku lepitud, siis ei pea käsundiandja käsundisaajale käsundi täitmise eest tasu maksma. Kui käsundiandja maksab käsundisaajale tasu, siis maksab ta seda tavaliselt alles käsundi täitmisel.

Tüüpiline käsundussuhe on arstil patsiendiga ja advokaadil kliendiga. Advokaat võib olla töölepinguga, näiteks ettevõttes sõlmida lepingud ning vajadusel ettevõtet kohtus esindada. Käsunduslepingu puhul kehtiv VÕS-s sätestatud lepingute vormivabadus, mille järgi saavad lepingu pooled sõlmida lepingu mistahes vormis, ka suuliselt. Samas on suulise vormi puhul küllaltki raske vaidluse korral tõendada, millistes lepingutingimustes pooled olid kokku leppinud.

Käsundussuhte puhul on tööandjal võimalus kasutada palju erinevaid õiguskaitsevahendeid. Kui praktikant ei täida käsunduslepingu tingimusi või esitab tööandjale mittesobiva töö, siis pealtnäha saaks käsundiandja keelduda praktikandile tasu maksmisest, kui tasu maksmises on üleüldse kokku lepitud.

Käsundussuhtes ei kaasne sotsiaalsed garantiid, v. a. see, et käsundisaajal on haigestumise korral ravikindlustuse seaduse⁹⁴ § 5 lg 2 p 5 kohaselt õigus saada Haigekassast hüvitist, kuid käsundiandjalt ta sellegipoolest hüvitist ei saa. Hüvitist saab käsundisaaja üksnes siis, kui käsundiandja maksab tema eest sotsiaalmaksu ühes kuus kokku vähemalt sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses (2017. aastal on miinimumkohustus 430 eurot). Käsundussuhtes ei kohaldu ka TTOS, sest käsundisaaja on üldiselt iseseisev käsundi täitmisel, käsundiandjal ei ole kohustus tagada talle töötingimusi. Käsundussuhtest puuduvad puhkus, kaheksatunnine tööpäev või täiendav öötöö või ületunnitöö tasustamine ning käsundiandja ei maksa käsundisaajale lepingu lõpetamise eest hüvitisi.

Käsundussuhte kestus võib sõltuda tulemuse saavutamisest ning tavaliselt sõltubki. Seetõttu on käsundussuhte ajutise iseloomuga ning käsundussuhte pooled on sellest teadlikud. Samas ei välista VÕS, et käsunduslepingu objektiks võib olla ka protsess, mille tõttu ei oleks käsundusleping suunatud tulemuse saavutamisele. Sellisele seisukohale on jõudnud ka Riigikohus oma 27. novembri 2014. aasta otsuses nr 3-4-1-53-14.⁹⁵

2.2.1. Kokkuvõte

Töökohapõhine väljaõpe on väga sarnane nii käsundussuhtele kui ka töösuhtele. Kõige olulisem sarnane omadus käsundussuhte ja praktikasuhte vahel on eeldus, et tasu ei maksta. Kõige suurem erinevus nimetatud suhete vahel on alluvus, sest käsundussuhte puhul on käsundisaaja käsundi täitmisel iseseisev, kuid praktikasuhte puhul on praktikant allutatud olulisel määral tööandja kontrollile ja järelevalvele. Kuigi praegustes oludes on praktikasuhtel ja käsundussuhtel veel sarnasusi vastutusrežiimis, sotsiaalsete garantiide puudumises jms, ainukese erandiga TTOS kohaldamises. Kui käsunduslepingust saab taganeda, siis praktikalepingust ei saa taganeda, sest see on praktika olemusega vastuolus – tehtud tööd ei saa tagastada. Praktikasuhet ei saa pidada käsundussuhteks, kuid sellegipoolest saab seadusandja käsundussuhte regulatsioonist võtta eeskjuju vähemalt tasu maksmise korrast.

94 Ravikindlustuse seadus. – RT I 2002, 62, 377...RT I, 04.05.2016, 8.

95 Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve kolleegium 27. novembri 2014. aasta otsus nr 3-4-1-53-14 p 46.

Siinkohal peab möönma, et praktikasuhe sarnaneb justnimelt kõige rohkem töösuhte, mitte käsundussuhte (vt lähemalt peatükk 2.1.3.).

Arvestama peab ka seda, et kui töökohapõhise väljaõppe puhul on mitmeid tahke – koolipoolne juhendamine, ettevõttepoolne juhendamine, praktikapäeviku täitmine, õppekava täitmine jms, siis mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul (hoolimata sellest, kas see on õppeasutuse poolt loodud praktika või mitte) vähemalt ettevõttepoolne juhendamine ei toimu, mistõttu sarnaneb praktikandi tegevus pigem tööle, mistõttu peaks lugema sellist tegevust tööks. Me peaksime arvestama eesmärke ainult seal, kus neid on vaja arvestada. Kui sisuline töö ei erine tavalisest (algajast) töötajast, siis tööandja ei saa peituda praktikasuhte taha, eesmärgiga vältida makse ja sotsiaalsete garantiide tagamist. Tööandjat aitab sellisel juhul katseaja regulatsioon, mis sätestab tööandjale võimaluse tööleping üles öelda, kui praktikandi (töötaja) tööpanus ei ole piisav või kui praktikant muul põhjusel ei sobi sellele töökohale.

2.2.2. Erinevused

Kuigi käsundussuhe ja praktikasuhe on mitmete omaduste poolest sarnased, siis on neil ka palju erinevusi. Kui käsundussuhte esimese kriteeriumi järgi on käsundisaaja üldiselt oma töö korraldamises iseseisev ja ei allu käsundiandja vahetule kontrollile ning järelevalvele, siis praktikasuhte puhul on vastupidi. Praktikasuhtes allub praktikant tööandja kontrollile ja järelevalvele, arvestades töökohapõhise väljaõppe erisusi praktika eesmärkide saavutamisel (vt peatükk 2.1.1.). Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul korraldab tööandja praktikandi töö täies ulatuses ning annab talle selleks vajalikud juhised. Seetõttu on üldiselt praktikasuhtes väga tugev alluvussuhe. Käsundiandja võib käsundisaajale anda VÕS § 621 lg 1 järgi juhiseid, aga juhul, kui käsundisaaja peab käsundi täitma oma erialastele teadmiste või võimetele tuginedes, siis ei tohi käsundiandja anda käsundisaajale üksikasjalikke juhiseid. Tõenäoliselt pole suurem osa praktikantidest võimelised praktilal võetud tööülesandeid iseseisvalt täitma, tuginedes ainult oma erialastele teadmiste ja võimetele, mistõttu peab käsundiandja praktikanti ikkagi põhjalikult juhendama.

Käsundussuhte kestus sõltub üldiselt tulemuse saavutamisest, mistõttu ei ole käsundussuhtes tulemuse saavutamise protsess nii oluline. Nagu eelnevalt selgitatud, siis võib käsunduslepingu objektiks olla ka protsess, mistõttu ei ole see alati üksnes tulemuse saavutamisele orienteeritud. Praktikasuhe sarnaneb rohkem töösuhte, st praktika pole otseselt suunatud kindlale tulemusele, vaid oluline on selle tulemuseni viiv protsess. Saab vaielda, et töökohapõhise väljaõppe puhul on praktikandi eesmärgiks praktika õpiväljundite

saavutamine, kuid peab mõnna, et töökohapõhise väljaõppe eesmärk on rakendada oma erialaseid teadmisi ning oskusi töökeskkonnas. Seega on töökohapõhiste praktikate puhul oluline protsess. Käsundussuhtes üldiselt ei ole oluline töö tegemise protsess, vaid lõpptulemuse saavutamine.

Seega erineb praktikasuhe ja käsundussuhe selle poolest, et käsundussuhtes ei ole käsundisaaja ja käsundiandja vahel tugevat alluvussuhet ning käsundisaaja on oma töö korraldamises iseseisev. Praktikasuhes on vastupidiselt selgelt piiritletav alluvussuhe, kus praktikant allub tööandja tugevale kontrollile ja pidevale järelevalvele. Käsundussuhtes ei ole käsundi täitmisel protsess nii oluline nagu praktikasuhes korral. Kui praktikasuhes on töösuhtele sarnaselt oluline protsess ning eesmärgi saavutamine tööprotsessi kõrvalt ei ole nii oluline, siis käsundussuhte kestuski sõltub eesmärgi saavutamisest. Samas võib käsundussuhte objektiks olla ka protsess.

2.2.3. Sarnasused

Käsundussuhtel ja praktikasuhtel on mitmeid sarnasusi. Käsundussuhte teise kriteeriumi järgi eeldatakse, et käsundi täidab käsundisaaja isiklikult. Praktikasuhes eeldatakse samuti, et praktikant osaleb praktikal ise, mitte mõne kolmanda isiku kaudu. Siin peab arvestama seda, et käsundussuhe on isiklik, aga mitte nii isiklik kui praktikasuhe, sest käsundisaajat saavad abistada kolmandad isikud. Kui käsundiandja on lõpuks käsundi tulemusega rahul, siis ei oma tema jaoks tähtsust, kas kolmandad isikud aitasid sellele kaasa või mitte.

Käsundussuhte kolmanda kriteeriumi järgi võib käsund olla tasuta või tasuline, olenevalt kokkuleppest. Samamoodi on praktikasuhetega, st praktikatasus võivad pooled enne lepingu sõlmimist kokku leppida, kuid praktikatasu maksmist ei eeldata. Töökohapõhise väljaõppe puhul töökohapõhise õppe rakendamise korra mõttes on tasu maksmine kohustuslik, kuid ülejäänud töökohapõhiste praktikate suhtes ei ole. Seetõttu eeldatakse, et praktikal praktikatasu ei maksta. Kui pooled lepivad praktikatasus kokku, siis makstakse see üldiselt praktika lõpus, kui pooltevaheline suhe saab läbi. Käsundussuhtes maksab käsundiandja käsundisaajale tasu alles käsundi täitmisel. Seega on praktikasuhes ja käsundussuhtes samasugune tasusüsteem.

Seega on käsundussuhe ja praktikasuhe väga sarnased oma isikliku suhte ja tasustamise tõttu. Nii praktikant kui ka käsundisaaja teevad tööd isiklikult, kuid käsundussuhte puhul ei ole käsundi täitmine nii isiklik kui praktikasuhte puhul, sest käsundisaajat aitavad käsundi täitmisel kolmandad isikud. Käsundussuhtes ja praktikasuhtes toimub tasustamine väga sarnaselt, sest kokkuleppe puudumisel ei ole kumbki suhetest tasuline. Kui pooled lepivadki tasu maksmisses kokku, siis makstakse tasu tavaliselt käsundi täitmisel ja praktikasuhte lõpus.

3. PRAKTIKA REGULEERIMISE VÕIMALIKKUS EESTIS

Käesolevas peatükis selgitatakse, miks on Eestis praktika põhjalikum reguleerimine vajalik ning millised on olulised aspektid praktika regulatsiooni väljatöötamisel. Praktika põhjalikuma reguleerimise all peetakse silmas eelkõige mitteametliku töökohapõhise väljaõppe reguleerimist, tulenevalt sellest, et töökohapõhine väljaõpe on Eestis mõnevõrra reguleeritud. Üksnes praktika regulatsiooni väljatöötamisega töötavat praktikasüsteemi luua ei saa. Selleks on vaja analüüsida, milline praktikasüsteem Eesti õiguskorda kõige paremini sobib, milline institutsioon seda haldama hakkab ning milline on peab olema praktikasüsteemi rahastus.

Vabariigi Valitsuse arengukavas on heaks kiidetud Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020 “Teadmistepõhine Eesti”, mille eesmärkide saavutamise teise meetme viiendas punktis on selgitatud, et üks ühiskondliku ja majandusliku kasu suurendamise meetmeks on toetada ettevõtlusõppe arendamist ja uusi ettevõtluskogemuse omandamise vorme, kaasates senisest enam ettevõtjaid lektoritena, praktika pakkujatena jmt.⁹⁶ Seega on olemas tõenäosus, et praegune valitsus võtab “ettevõtlusõppe” arendamisel eesmärgiks ka korrektse praktikasüsteemi loomise.

Kuna mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on Eestis ulatuslikult levinud ning ühtlasi on see õigusaktidega reguleerimata, siis on selliselt olukorrast välja kasvanud mitmed väga olulised probleemid. Esiteks, kuna praktika on oma olemuselt sarnane nii mõnele võlaõiguslikule suhtele (näiteks käsundussuhtele) ja samas ka töösuhtele, siis tekib küsimus, milline suhe praeguses olukorras praktikasuhtele kohaldub. Arvestama peab praktikandi ja tööandja vahelist tugevat alluvussuhet, mistõttu on praktikasuhe sarnasem just töösuhtega, mitte käsundussuhtega. Lisaks täidab praktikant mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel sisulisi tööülesandeid, sest see on üks praktika põhilistest eesmärkidest. Sellisel juhul on küsitav, kas selline praktikasuhe esmapilgul paistab hoopis töösuhtena, millest tulenevalt on tööandja kohustatud praktikandile tasu maksma. Kui praktikasuhe lugeda töösuhteks, siis sellega kaasneks praktikandi jaoks mitmed sotsiaalsed garantiid, sh õigus puhkusele ja puhkeajale.

Teiseks, praktikal on tööturгу ergutav mõju, sest loob praktikantidele võimaluse kogeda tööelu enne tööle asumist, mis on tööandjate seas üha nõutum kriteerium noorte inimeste

⁹⁶ Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020 “Teadmistepõhine Eesti” heakskiitmine. – RT III, 29.01.2014, 2.

tööle võtmisel. M. Gangl ning P. Ryan'i läbiviidud uuringute põhjal Euroopa riikides leiti, et töökohapõhine väljaõpe on sarnaste õppevormide efektiivseim vahend tõsta inimese kvalifikatsiooni.⁹⁷ Näiteks sai 2010. aastal 61% Saksamaa töökohapõhise väljaõppe praktikantidest sama tööandja juurde ka tööle.⁹⁸ Kuna Eestis on töökohapõhisel väljaõppel osalemine võimalik üksnes kutseõppeasutuses õppides, siis mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on kättesaadav peaaegu kõigile soovijatele, k. a. kutseõppeasutuste õpilastele. Seetõttu võib mitteametliku töökohapõhise väljaõppe maht olla kordades suurem kui töökohapõhisel väljaõppel.⁹⁹ Nagu magistritöö sissejuhatuses selgitatud, siis oli 2016. aasta IV kvartalis mittetöötavaid noori inimesi ligikaudu 78 200. Kui noored heitunud töötud ja ka töötud õpilased oleksid rohkem teadlikud praktikast ning kui ettevõtted rohkem avalikult praktikat pakuksid, siis oleks võimalik töötute noorte arvu vähendada. Puuduliku regulatsiooni tõttu ei soovi ettevõtted praktikat pakkuda, nad ei taha praktikantidega sõlmida töölepingut, sest praktikalepingu saab väga kergelt lugeda töölepinguks. Teine põhjus, miks ettevõtted praktikat ei paku, on teadmatus praktikavõimalustest, mida süvendab regulatsiooni puudumine.

Lisaks praktika regulatsiooni väljatöötamisele on vaja luua ühtne praktikasüsteem. Kuna selline protsess võib kujuneda aastate pikkuseks, on seda mõistlik juba praegu alustada. Praktika positiivsetest mõjudest ühiskonnale ja majandusele on aru saanud ka näiteks Austraalia ja Saksamaa. Austraalias on praktikasüsteem riigile väga oluline, sest see panustab tööturu jätkusuutlikusse.¹⁰⁰ Austraalias ühildati erinevad praktikatüübid ühe süsteemi (i. k. *New Apprenticeship*) alla juba 1997. aastal, mille tõttu kasvas praktikantide arv 2003. aastal koguni 400 000-ni. Seetõttu põhinebki Austraalia praktikasüsteem eelkõige seadusandlusele, kusjuures tööandjatele väljastatakse riigieelarvest vahendeid praktikakohtade loomiseks ja

97 H. Steedman, 2012, lk 7.

98 *Ibid.*

99 Näiteks Austraalias oli 2003. aastal 400 000 praktikanti ning 35% neist olid kolme- või neljaastasel töökohapõhisel väljaõppel, ülejäänud neist võtsid osa mingist muust praktikatüübist. Vaata lähemalt E. Smith, P. Grollman. Quality in apprenticeships. Education + Training Vol 49 Issue 6. Emerald Group Publishing. Bradford, England, 2007, lk 460. Arvutivõrgus: <http://emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/et.2007.00449faa.001>.

100 *Ibid.* Austraalias on muu hulgas koolitamisettevõtted, kes haldavad kõiki praktikante, "rentides" neid praktikante praktikakohtadesse. See vähendab selgelt ettevõtetepoolset bürokraatia koormat. Sellest tulenevalt on Austraalias töökohapõhine väljaõpe kolmepoolne suhe, õppeasutuse asemel on koolitusettevõtte.

praktika läbiviimiseks.¹⁰¹ Saksamaal on töökohapõhise väljaõppe puhul kasutusel duaalsüsteem, mis on noorte jaoks põhiline tee tööturule.¹⁰² Duaalsüsteemis, mis on kasutusel ka Eestis, on omavahel kombineeritud õpe nii töökohal kui ka koolis. Paljud ettevõtted pakuvad praktikat¹⁰³ ning need ettevõtted võtavad seda kui väga olulist sotsiaalset ülesannet. Saksamaal on praktikatuüpe väga palju, sõltuvalt praktikandi haridustasemest ning kogemustest, kuid kõik need praktikatuübid on vähemalt minimaalselt reguleeritud.¹⁰⁴

Noorte inimeste tööhõive parandamiseks on mitmeid viise, sh suunata varem koolist lahkunud inimesed uuesti kooli, hõlbustada koolipingist tööturule sisenemist ning edendada töökohapõhise väljaõppe ja mitteametliku töökohapõhise väljaõppe mainet ja tuntust. Praktika edendamiseks on vaja ettevõtete jaoks eemaldada praktilised, logistilised barjäärid ning ebamõistlikult suured tasud (kulud).¹⁰⁵ Näiteks tegid Eesti õppeasutused 2014/2015. õppeaastal töökohapõhise väljaõppe pakkumisel koostööd 221 ettevõttega.¹⁰⁶ Praktika kättesaadavust ei ole mõistlik piirata olenevalt inimese haridusest või vanusest. Näiteks on Austraalias, Taanis, Inglismaal enamus praktikantidest üle 30-aastased, samal ajal, kui Austrias, Prantsusmaal, Saksamaal, Šveitsis ja Türgis on praktikasüsteem eelkõige suunatud alla 25-aastastele.¹⁰⁷

101 *Ibid.* Kui 1995. aastal oli praktikante 120 000, siis 2003. aastal oli neid 400 000.

102 Saksamaa BBiG (Berufsbildungsgesetz) jõustus juba 1969. aastal ning seda uuendati 2005. aastal. Ka näiteks Austrias jõustus BAG (Berufsausbildungsgesetz) juba 1969. aastal ning selle 1978. aasta redaktsioon kehtib sisuliselt tänaseni. Šveitsis jõustus esimene föderaalne kutseõppeasutuste ning praktika seadus juba 1933. aastal ning 2002. aastal jõustus uus ja täiustatud VPETA, mis põhineb föderaalsetel põhiseadusel. Nendes riikides ulatuvad praktika juured kaugesse minevikku, valdavalt 20. sajandi algusesse.

103 Saksamaal on võimalik õppida ligikaudu 350 erinevat ametit, iga ameti jaoks arendatakse eraldi koolitusdirektiiv ehk ausbildungsordnungen. Vaata lähemalt H. Steedman, 2010, lk 23.

104 Vaata lähemalt erinevate Saksamaa praktikaskeemide kohta EU27, 2013, lk-d 65-67.

105 J. Hawley, A.-M. Hall (Nevala), T. Weber. Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin, 2012, lk-d 53 ja 54.

106 TÜ RAKE, 2016, lk 20.

107 H. Steedman, 2012, lk 4.

Hoolimata sellest, kas inimene õpib koolis või ei, peaks talle olema võimaldatud ligipääs praktikale. Näiteks korraldab Töötukassa¹⁰⁸ tööpraktikat, mille eesmärgiks on anda töötule tööle saamiseks vajalik praktiline töökogemus ning täiendada tööandja juures oma ametialaseid oskuseid ja teadmisi.¹⁰⁹ Tööpraktika läbiviimiseks sõlmitakse kolmepoolne haldusleping, mille poolteks on tööandja, Töötukassa ning klient (töötü). Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse¹¹⁰ § 15 lg 9 kohaselt ei kohaldata tööpraktikale töölepingu regulatsiooni, kuid sarnaselt töökohapõhise ja mitteametliku töökohapõhise väljaõppega kohaldub sellele suhtele TTOS. Samamoodi, nagu ka töökohapõhise väljaõppe puhul, maksab Töötukassa praktikakohale (tööandjale) juhendamistasu,¹¹¹ kuid erinevalt töökohapõhisest väljaõppest ei maksta töötule töötasu. Suure tõenäosusega tuleneb see sellest, et töötule makstakse kogu tööpraktika vältel töötutoetust või töötuskindlustushüvitist. Samuti on töötul võimalik tööpraktika ajaks taotleda stipendiumi, mille päevamäär on 3,84 eurot.¹¹² Sellist tööturuteenust pakub Töötukassa üksnes töötutele ning praktikakohad sõltuvad eelkõige sellest, kas Töötukassa ja tööandja vahel on koostööleping. Seega ei ole nimetatud tööpraktika kättesaadav kõigi jaoks, sest nimetatud praktikal osalemiseks peab inimene vaeva nägema tohtu hulga bürokraatiaga, sh võtma ennast töötuna arvele.

Praktikasüsteemi peab üles ehitama riik, eelkõige tulenevalt riiklike ressursside rohkusest. Praktikasüsteemi ülesehitamise põhilised märksõnad on vähene bürokraatia, võimalikult hea ja stabiilne infovahetus ning koostöö osapoolte vahel, mõistlikult reguleeritud tasude süsteem, efektiivselt korraldatud järelevalve, jätkusuutlik, paindlik ja arenev süsteem. Tartu Kunstikooli direktori Kadi Kreisi (Kreis) arvates on koolid praktika pakkumisel valmis laiaulatuslikumaks koostööks ettevõtetega, sest praktika on tema arvates kogu ametiõppe olemus.¹¹³ K. Kreisi sõnul peaks muu hulgas tugevdama riigipoolset ettevõtete kaasamist

108 Töötukassa pakub töötutele ka hulgaliselt muid teenuseid, sh koolitamised, proovitöö, ettevõtlustoetus jms. Nende teenuste eesmärgiks on eelkõige suunata need töötud inimesed, olenemata nende vanusest, tagasi tööturule. Töötustaaži ajal on töötul võimalik taotleda ka töötutoetust ja töötuskindlustushüvitist. See tähendab seda, et kui töötü osalebki Töötukassa poolt korraldatud teenustel, siis säilib tal see toetus või hüvitis. Töötukassa kodulehel: <https://www.tootukassa.ee/content/teenused>.

109 *Ibid*.

110 Tööturuteenuste ja –toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430...RT I, 03.01.2017, 23.

111 *Ibid*. Esimesel kuul 22,24, teisel kuul 16,68 ning kolmandal ja neljandal kuul 11,12 eurot päevas.

112 *Ibid*.

113 29. aprillil 2014. aastal korraldas SA Innove hariduskonverentsi “Praktiliselt praktikast”, kus koolid, tööandjad ja õpilased püstitasid kutsehariduse praktikakorralduse arengusuundadeks koostöö, sisulise dialoogi ja

praktikakorraldusse, sest see on hetkel jäetud ainult koolide kanda. Seega on isegi töökohapõhise väljaõppe puhul tunda riigi rohkema kaasamise vajadust. Riik ei tohi praktikasüsteemi haldamisel ja isegi väljatöötamisel lähtuda üksnes majanduslikust ja sotsiaalsetest prognoosidest. Riik peab selleks kaasama praktikaga lähedalt seotud huvigruppe. Näiteks Saksamaal teeb valitsus enamuse kutseõppega seotud otsusi alles pärast seda, kui föderaalne kutseõppeasutuse instituut (BIBB ehk *Bundesinstitut für Berufsbildung*) koos ametiühingute ja ettevõtete esindajatega on andnud otsuse tegemiseks oma nõusoleku.¹¹⁴

Seaduse eelnõu ettevalmistamine saab alguse üldjuhul Vabariigi Valitsusest. Kui eelnõu väljatöötamiskavatsus on vajalike institutsioonidega kooskõlastatud, millele järgneb eelnõu ettevalmistamise staadium, siis peab valitsus moodustama töögrupi. Töögrupp moodustatakse suure tõenäosusega nimekatest spetsialistidest, kuid lisaks neile ka erinevatest huvigruppidest. Praktika regulatsiooniga seotud huvigruppe on palju – õppeasutused, tööandjad, ametiühingud, tööandjate liidud, töötajate liidud jms. Ettevalmistamise staadiumis on vajalik läbi viia mõjude analüüs tööturu osas ja majanduse osas, sealhulgas tasuvusanalüüs, tulude efektiivsuse analüüs ning täitmiskulude analüüs. Kuigi Eestis üldiselt *ex post facto*¹¹⁵ mõjude analüüsi läbi ei viida, siis ei ole see välistatud praktika eelnõu puhul, mis on mõnevõrra õiguskorda muutev eelnõu. Sellise suuremahulise eelnõu koostamine ja läbitöötamine võtab suure tõenäosusega aastaid, kuid arvestades olukorra tõsidust, on selle väljatöötamist vältimatult vajalik alustada juba nüüd.

3.1. Praktika reguleerimise vajalikkus

Praktika õiguslik reguleerimine Eestis on vajalik tulenevalt kahest peamisest probleemist. Ühelt poolt on regulatsiooni puudumise tõttu praktikasuhete poolte õigused ja kohustused selgusetud, mis võib tuua kaasa mitmeid õiguslikke ja sotsiaalseid probleeme, eriti praktikandile. Teisalt on praktika ühiskonna ja majanduse arengu seisukohalt oluline sisend ning arvestades Eesti kuulumist Mandri-Euroopa õigussüsteemi, siis on õigusaktid ühiskonnas

üksteise kuulamise. Hariduskonverentsi rahastas Euroopa Sotsiaalfond. Muuseas võttis sõna Kadi Kreis. Konverentsi ülevaade arvutivõrgus: <https://www.innove.ee/et/kutseharidus/programmid-ja-projektid/kutsehariduse-info/syndmused/praktikakonverents>.

114 H Steedman, 2012, lk 14.

115 *Ex post facto* mõjude analüüs viiakse läbi seaduse jõustamise järgselt, kuid reglemendis peab olema märgitud, millal selline mõjude analüüs läbi viiakse. K. Merusk. Õigusloome metoodika. Loengud Tartu Ülikooli magistriõppe kohustusliku ainekava raames. 2015.

väga oluline käitumist kujundav roll. Kuna mitteametlik töökohapõhine väljaõpe ei ole õigusaktidega reguleeritud, siis ettevõtted pigem pelgavad praktikantide koolitamist. Reguleerimise puudumise tõttu on puudulik ka praktika rahastus. Tööandjatele tekitab probleeme praktikasuhte töösuhteks lugemine, mis ei pruugi olla tööandja eesmärk praktika läbiviimisel. Arusaadavalt on mõlemad probleemid üksteisega lähedalt seotud, kuid arvestades teemalähenedust on vaja neid probleeme eraldi käsitleda. Näiteks on praktikasuhte seadustega reguleeritud mitmetes Euroopa riikides, sh Saksamaal, Austrias, Taanis, Inglismaal, Iirimaa, Hollandis ning Šveitsis.¹¹⁶

Aktuaalse erisuhte reguleerimise puudumine Mandri-Euroopa õigussüsteemis võib olla erisuhte algusaastatel tavaline, kuid üldiselt suudab seadusandja uued ja aktuaalsed erisuhted ära reguleerida.¹¹⁷ Kui seadusandja ei näe vajalikkust teatud valdkonda reguleerida, siis tuleneb see tõenäoliselt sellest, et tegevus on vähelevinud, väljasurev ning seda õigussuhet saab tõlgendada mõne muu suhtena, mis omakorda on juba reguleeritud. Praegusel juhul on praktika selgelt eristuv nii töösuhtest kui ka käsundussuhtest, mistõttu ei saa nende suhete kohta käivat reguleerimist praktikasuhte korral kohaldada. Praktika oli ühtlasi olnud aktuaalne tõenäoliselt juba siis, kui Eesti Vabariik taasiseseisvus. Arvestades üksnes töökohapõhise väljaõppe arendus- ja edendustöid Eestis (vt ka magistr töö sissejuhatus), on praktika maht aastatega suurenenud märgatavalt. Suure tõenäosusega on mitteametliku töökohapõhise väljaõppe maht kasvanud sama oluliselt. Seega ei ole praktika väljasuremise ohus, vaid vastupidiselt pidevas kasvumises juba mitukümmend aastat. Selge on see, et mitteametlik töökohapõhine väljaõpe ei ole käsundussuhe, ega töösuhe, vaid erisuhe, mis vajab vastavat eriregulatsiooni. Tasuta töö tegemine on Eestis üldiselt keelatud, kuid samas on tekkinud olukord, kus praktikasuhtes teevad praktikandid tööandjatele tasuta tööd.

Arusaadavalt on praktika eriregulatsioon vajalik, sest praegusel juhul puudub praktikantidel kohane õiguslik staatus. Näiteks on tavaline akadeemilises õppes osaleda mitteametlikul

116 H. Steedman, 2012, lk 11.

117 Samamoodi on magistr töö esitamise seisuga reguleerimata Taxify, Uber ja muud sõidujagamisteenused. Kuna sõidujagamisteenus on äärmiselt kiiresti Eestis kasvanud, siis ei ole riik jõudnud veel põhjalikult jõudnud sellele reageerida. Taksojuhid seevastu protesteerivad ebaausa konkurentsi tõttu, sest sõidujagamisteenuse osutamisel ei pea autode ja töötajate kvalifikatsioon vastama samadele tingimustele, nagu taksoteenusel. Seetõttu on sõidujagamisteenus kliendile riskantne, sest a priori on kliendil raske oma õiguste eest seista ning sõidujagamisteenusel pole kvaliteedi miinimummäära. Sõidujagamisteenuse osutajatel ei ole taksosõitmiseks tegevusluba.

töökohapõhisel väljaõppel, sest sellega omandab õpilane tööturule sisenemiseks vajalikku töökogemust. Teatud töökohtadele ei olegi tööandjad valmis praktikante ilma eelneva praktikakogemusega tööle võtma. Regulatsiooni puudumise tõttu kasutatakse praktikante odava tööjõuna või isegi tasuta töö tegemiseks. A. Rosin ja M. Erikson on selgitanud, et praktika jaoks eraldi regulatsiooni loomine on vajalik, võrreldes seda olukorraga, kus praktikasuhe ei ole reguleeritud ning praktikandi kaitse sõltub sellest, kas tegemist on töösuhetega või mitte.¹¹⁸ Praeguses olukorras on kohtutel tavaliselt suurem diskretsioon otsustamiseks, kas poolte vahel on praktikasuhe või töösuhe. Kui praktika regulatsiooni puudumise olukord jääb samaks ja tekib kohtupraktika, kus suudetakse eristada töösuhet ja praktikasuhet, siis ei ole see hea lahendus, sest see jätab ülejäänud praktikandid kaitseta. Soositavaks ei saa pidada olukorda, et Eesti tööandjate seas on levinud tasustamata praktika kasutamine eesmärgiga täita vabu töökohti ajutisel töömahu suurenemisel, samal ajal varjates sisulist töösuhet.

Praktika regulatsiooni eelnõu põhilised sisulised probleemid seisnevad esiteks selles, kuidas praktikasuhet reguleerida lähtuvalt tööõiguse regulatsioonist. Teadaolevalt on praktikasuhe ja töösuhe olemuslikult väga sarnased, mistõttu mõnes olukorras võib olla neid raske teineteisest eristada. Välistatud ei ole vajadus muuta praegu kehtivaid kokkupuutuvaid seadusi, nagu näiteks TLS, töökohapõhise õppe rakendamise kord, praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord. Kuna TLS-i väljatöötamisel on osalenud paljud spetsialistid ning lähtutud näiteks turvalise paindlikkuse kontseptsioonist, siis saab mitmeid tööõiguse institute praktikasuhtesse üle võtta.

Esimese soovitusena on mõistlik kulude kokkuhoiu eesmärgil reguleerida erinevaid töökohapõhise praktika vorme ühes ja samas õigusaktis. Töökohapõhise väljaõppe kõrval on olemas ka mitteametlik töökohapõhine väljaõpe, mis kohaldub nii õppekavajärgsele praktikale, mida ei reguleeri töökohapõhise õppe rakendamise kord, kui ka õppekavavälisele praktikale, mida ei reguleeri Eestis ükski eesmärgipärane õigusakt. Välistatud pole ka töökohapõhise õppe rakendamise korda rakendada ka õppekavajärgsele mitteametlikule töökohapõhisele väljaõppele, mis lihtsalt ei moodusta vajalikku kahte kolmandikku õppekava mahust. Arusaadavalt toimub riiklik rahastus kutseõppeasutustele töökohapõhisele väljaõppe eest töökohapõhise õppe rakendamise korra § 7 lg 1 järgi samadel alustel, mis kutsehariduse

118 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 312.

tasemeõppe rahastus.¹¹⁹ Vältimatult vajalik pole muuta töökohapõhise väljaõppe rahastust, kuid sel juhul oleks vajalik muuta töökohapõhise õppe rakendamise korra sõnastust töökohapõhise väljaõppe definitsiooni osas. Nagu ka peatükis 1.1. on selgitatud, siis arvestades töökohapõhise väljaõppe definitsiooni ja määruses kasutatud mõistete sisulisi erinevusi, siis ei vasta määruse definitsioon HÕNTE § 18 lõikele 6, mille järgi peaks töökohapõhise väljaõppe määratlusse lisama väljendi “käesoleva määruse tähenduses”.

3.1.1. Praktikasuhte poolte õigused ja kohustused

Töökohapõhises väljaõppes on õppeasutuse ja praktikakoha vahel sõlmitud praktikaleping, milles peab töökohapõhise õppe rakendamise korra § 2 lg 2 järgi olema kokku lepitud poolte õigustes ja kohustustes ning töökohapõhise väljaõppe täpsemas korralduses, ning väljaõppe korraldusele kohaldatakse veel töö- ja puhkeaja regulatsiooni. Samuti peab olema kokku lepitud praktikandi tasus, kuid mõnikord selles kokku ei lepita või lihtsalt ei maksta, sest ettevõtted pole piisavalt teadlikud töökohapõhise väljaõppe kohustustest. Selle üheks põhjustest on töökohapõhise väljaõppe ühtse infoallika puudumine (näiteks koduleht).¹²⁰ Töökohapõhisel väljaõppel on määrus kohustanud pooled olulistes tingimustes kokku leppima, mistõttu ei kuulu töökohapõhisel väljaõppel sõlmitud praktikalepingu mittetäitmise probleem käesoleva magistritöö raamesse.

Mitteametlikus töökohapõhises väljaõppes on poolte õigused ja kohustused üldiselt reguleerimata. Mõnel juhul on praktikandi ja tööandja vahel kirjalik praktikaleping, kus sätestatakse praktikandi alluvuskohustus, tasu mittemaksmine, konfidentsiaalsuskohustus jms. Kuid need praktikalepingu tingimused võivad paljuski erineda, sõltuvalt tööandjast, sest ühtse regulatsiooni puudumise tõttu võivad pooled kokku leppida paljudes erinevates tingimustes.

Nagu peatükis 2.1.3. selgitatud, siis saab praktikalepingu hõlpsasti lugeda töösuhteks. Kuigi tööandjad saavad töösuhte regulatsiooni kohaldamist vältida näiteks tasu mittemaksmisega, siis sellegipoolest on võimalik lugeda praktikasuhte töösuhteks isegi siis, kui tasu ei maksta. Kui tööandja pole praktikasuhte ajal praktikandile tasu maksnud ja kohus tunnistab pooltevahelise suhte töösuhteks, siis peab tööandja kogu praktikandi tehtud töö eest maksuma

119 Õppekohad kinnitab Haridus- ja Teadusministeeriumi juures tegutsev riikliku koolitustellimuse komisjon. Koolituskoha maksumus ühe õppija kohta terve õppeaasta vältel (60 EAP) kujuneb kutseõppe õppekoha baasmaksumuse ja õppekavarühma erialakoeffitsiendi korrutisest.

120 TÜ RAKE, 2016, lk-d 5 ja 6.

tagantjärele tasu. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on oma olemuselt töökeskkonnas töö tegemisele suunatud praktikavorm, mistõttu saavad tööandjad praktikante kuritarvitada. Näiteks saab tööandja sõlmida töötajaga praktikalepingu, mille kohaselt töötajale tasu ei maksta, kuid sellegi poolest teeb töötaja tavalist tööd. Sellisel juhul jäävad kaotajaks riik maksutulu mittelaekumise tõttu ning praktikant tasuta töö tegemise tõttu. Kui kohus tuvastab sellisel juhul pooltevahelise töösuhte, siis tekib olukord, kus väikeettevõtja võib isegi maksejõuetuks muutuda, olenevalt töötasuvõla suurusest praktikandi ees.

Kui tööandja nõuab praktikandilt töö tegemist, siis on praktikandil kaks võimalikku tegutsemisviisi. Esiteks, praktikant otsustab täita tööandja juhiseid, kusjuures õigusaktide puudumise tõttu ning samas praktikandi eesmärgist tulenevalt peaks tööülesannete täitmine olema praktikandi jaoks vabatahtlik. Vastavalt Tööinspektsiooni seisukohale¹²¹ ja Riigikohtu 2005. aasta¹²² ja 2011. aasta¹²³ otsustele tuleks töö realsel tegemisel lugeda tööleping sõlmituks, kui tööandja ei saa tõendada vastupidist. Teiseks, praktikant otsustab jätta tööandja juhised täitmata, mis tuleneb samuti praktikasuhtes tööülesannete täitmise vabatahtlikkusest. Sellisel juhul suure tõenäosusega lõpetab tööandja praktikandiga praktikasuhte, mille vastu ei saa praktikant kasutada ühtegi sobivat õiguskaitsevahendit.

Sellest hetkest, kui praktikant hakkab mitteametlikul töökohapõhisel väljaõppel lisaks töö vaatlemisele ja teooria õppimisele ka tööd tegema, võib sellest hetkest pidada pooltevahelist suhet hoopis töölepinguliseks suhteks, mistõttu saaks ja peaks kõik mitteametlikud töökohapõhised väljaõpped Eestis lugema töölepingulisteks suheteks. Töölepingulises suhtes kohaldub poolte õigustele ja kohustustele TLS, mis tagab praktikandile muu hulgas laialdase kaitse. Selline olukord on tekkinud seadusandja tegevusetusest ning olukorra parim lahendus seadusandja poolt on luua regulatsioon, mis käsitleb mitteametliku töökohapõhise väljaõpet ning töökohapõhist väljaõpet laiemalt, kui seda käsitleb töökohapõhise õppe rakendamise kord.

Teise soovitusena on vaja kindlaks määrata praktikatasu süsteem, sest töökohapõhise praktika olemusest tulenevalt teevad praktikandid tööandja jaoks reaalselt tööd. Kui töösuhtes on tasu maksmine kohustuslik TLS § 28 lg 2 p 2 järgi, siis alates sellest kui praktikant hakkab tööandja jaoks reaalselt tööd tegema, peaks praktikant saama töötasu. Praktikatasu ei tohiks

121 Tööinspektsioon, 2011.

122 RKTko 3-2-1-9-05 p 15.

123 RKTko 3-2-1-41-11 p 14.

olla töötasu alammäär täies ulatuses, vaid pigem kulupõhine, arvestades praktikandi poolt tehtud kulutusi praktika jooksul. Seega, arvestades praktikandi prognoositavaid kulutusi praktika ajal, peaks praktikatasu olema näiteks 25%-50% töötasu alammäärast. Sellist tasumäära kulutuste katmiseks oleks mõistlik rakendada üksnes lühiajalise praktika puhul, kui praktika kestus ei ületa kahte kuud. Pikaajalisema praktika puhul on mõistlik praktikandile tagada suurem praktikatasu. Riik peab looma mitteametlikule töökohapõhise väljaõppe jaoks tasusüsteemi, mida iseloomustab võrdõiguslikkus, mõistlikkus ning kulupõhisus.

Veel üks variant on muuta praktikasuhte pooltele siduvaks, kui praktikant saab praktika eest tasu. Siduvusperioodi institutsiooni on kasutatud ka tööõiguses, TLS § 34 järgi on töösuhtes võimalik kokku leppida töötaja koolituskulude hüvitamises, mille tõttu on töötaja tööandjaga seotud siduvusperioodi vältel. Selle eesmärk on vältida olukorda, kus tööandja on maksnud töötaja õppekulutuste eest, kuid töötaja lahkub tööandja juurest, mistõttu kaotab tööandja oma investeringu. Kui tööandja maksab praktikandile tasu praktikal tehtud töö eest, siis samas tekib küsimus, mille tõttu on praktikant kohustatud siduvusperioodi vältel tööandja juures töötama, kui praktikant selle eest mingit vastusooritust ei saa.

Kolmandaks on vaja reguleerida mitteametliku töökohapõhise väljaõppe kestust, arvestades ka teist soovitud. Töökohapõhise väljaõppe puhul on väljaõppe kestus sätestatud sõltuvalt õppekava eesmärkidest, mistõttu võib see erineda erinevates õppeasutustes ning ka valdkonniti. Mitteametliku töökohapõhise väljaõppe kestuse reguleerimise eesmärk on ühelt poolt takistada tööandjatel kasutada praktikante pikaajaliselt töö tegemiseks soodustingimustel.¹²⁴ Näiteks kui praktikasuhte kestab kauem kui kuus kuud, siis võiks pooltevahelise suhte lugeda hoopiski töösuhteks, eeldusel, et praktikant teeb samasisulist tööd, mida teised sama ametikoha töötajad. Sellisel juhul loetakse töösuhte automaatselt sõlmituks ning tööandja peaks eriarvamuse korral tõendama vastupidist.

Praktika kestus on oluline ka igapäevase töötaja ning iganädalase puhkeaja osas. Tööaega on mõistlik rakendada praktikandi suhtes olenevalt tema õpestaatuselt, st kui praktikant õpib praktika ajal (ei ole akadeemilisel puhkusel), siis peaks tema tööaeg olema lühem kui praktikandil, kes ei õpi. Lühem tööaeg õppiva praktikandi jaoks on õigustatud õppimisest tingitud suurema stressi vältimise ja tervisekaitse vajadusega. See tuleneb tööõigusele

124 A. Antson, 2013, lk 26. A. Antsoni magistritööst selgub, et ettevõttepoolsed juhendajad on maininud, et praktikaajal on õpilased ettevõttele soodsaks lisatööjooks.

omasest turvalise paindlikkuse kontseptsioonist, mille kohaselt peab võimaldama osapooltel kujundada töösuhe, mis arvestaks parimal võimalikul viisil lepingupoolte vajaduste ja huvidega.¹²⁵

Praktikalepingule võiks kohaldada sarnaselt töösuhtega katseaega, kus tööandjal või praktikandil on võimalus näiteks esimese ja teise praktikanädala jooksul praktikaleping lõpetada, kui pooltele selline praktikasuhe ei sobi. Pärast katseaega, kui praktikant täidab praktikalepingu tingimusi ning kui ettevõtte on maksejõuline, siis oleks mõistlik takistada tööandjal seda praktikalepingut enneaegselt lõpetamast. Pärast praktika lõppu saavad pooled arutada, kas nad sõlmivad töölepingu või mitte.

Neljas soovitus seisneb praktikalepingu rikkumise vastutuse regulatsioonis. Arvestades seda, et mitteametliku töökohapõhise väljaõppe eesmärk on praktikandi teoreetilisi teadmisi ning oskusi rakendada töökeskkonnas, siis on tööandjal suurem risk praktikandipoolisel kahju tekitamisel. Alustav praktikant võib olla kogenematu ning oma asjatundmatuses võib tekitada tööandjale kahju, mis võib seisneda ka kõige lihtsamates kahjudes, näiteks tööandja serverist mingi tähtsa dokumendi kustutamine. Sellist võimalust peab tööandja arvestama praktikanti praktikale võttes, teda põhjalikult juhendama ning talle võibolla mitte võimaldada ligipääsu delikaatsesse keskkonda. Põhjaliku juhendamise tagajärjel on võimalik selliseid kahjusid vältida. Arvestades ka praktikandi arvatavat kehva majandusliku seisuga, siis peaks vastutuse süsteem olema praktikandi jaoks leebem kui see on näiteks tööõiguses. TLS § 74 sätestab kahju hüvitamise erisused töösuhtes, näiteks vastutab töötaja tööandjale tekitatud kahju eest täies ulatuses üksnes töötaja tahtluse korral.

Siinkohal on tarvis selgitada, et leppetrahvi kehtestamine praktikandipoolse rikkumise puhuks on mõistlik üksnes konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise osas, nagu see on sätestatud näiteks TLS §-s 22. Leppetrahvi sätestamine muul juhul, nt omavolilisel töölt lahkumisel (TLS § 77) või muul juhul, kus praktikant ei täida oma lepingulisi kohustusi, on praktikandi jaoks mõnevõrra liiga koormav, arvestades praktikandi arvatavat halba majandusliku seisuga ning vähest praktikatasu. Veelgi enam, on praktikasuhtes eesmärgiks õppida ka töökeskkonda tundma, mistõttu ei saa leppetrahv olla praktikandi jaoks sellise koormusega nagu töösuhtes.

125 Töölepingu SE (301) seletuskiri punkt 2: seaduse eesmärk lk 2.

3.1.2. Praktikasuhte muud tingimused

Siinkohal on vaja seadusandjal analüüsida, kas praktika aktiivse järelevalve ülesande saab lisada mõnele olemasolevale institutsioonile, näiteks Tööinspeksioonile, mis tööinspeksiooni põhimääruse¹²⁶ § 8 järgi tegeleb nii töökeskkonna järelevalvega kui ka töökeskkonnapoliitika elluviimisega. Kui regulatsiooni väljatöötamisel lähtutakse eelkõige tööõiguse regulatsioonist ning arvestades praktikasuhte ja töösuhte sarnasusi, siis on Tööinspeksioon hea variant. Tööinspeksioonile oleks võimalik juurde luua praktika osakond, mille töötajad spetsialiseeruvadki nii töökohapõhise väljaõppe kui mitteametliku töökohapõhise väljaõppe järelevalvele ja haldamisele.

Eestis on levinud tasuta proovipäevade kasutamine, kus ettevõtte värbab endale üheks päevaks “potentsiaalse töötaja”, kes teeb terve päeva tavalist tööd, nagu teised samal ametikohal töötavad inimesed.¹²⁷ Tööinspeksioon on 11. veebruari 2011. aasta seisukohas selgitanud, et tasuta proovipäevad on lubatud üksnes siis, kui tulevane töötaja üksnes vaatleb töökohta ja tööülesannete täitmist. Sellest hetkest alates, kui tulevane töötaja hakkab reaalselt tööd tegema, on tegemist töösuhtega.¹²⁸ Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on Eestis väga laialdaselt levinud, kuid sellegipoolest on see õigusaktidega reguleerimata, mh tasustamata, kuigi sisuliselt täidavad praktikandid tööülesandeid, luues oma tööga tööandja jaoks lisaväärtust. Arvestades mitteametliku töökohapõhise väljaõppe kasvavat populaarsust ning levikut, siis on silmnähtavalt hädavajalik hakata seda põhjalikult reguleerima.

Töölepingu seaduse seletuskirjas¹²⁹ on märgitud, et seadus sätestab kohustuslikke sätteid pooltele vaid siis, kui see on hädavajalik ühe poole kaitse seisukohalt. Sellega kaldutakse kõrvale lepinguvabaduse põhimõttest, kuid sellises olukorras on hindama nende kohustuslike sätete vajalikkust. Praktika puhul on ilmselge vajadus kaitsta nõrgemat poolt tööandjapoolse kuritarvitamise eest, eelkõige tasuta töö tegemise eest. Kuigi praktikasuhte ja töösuhte on sarnased institutsioonid, siis on seadusandja pidanud vajalikuks reguleerida vaid töösuhet.

126 Tööinspeksiooni põhimäärus. – RTL 2007, 80, 1382...RT I, 16.01.2015, 4.

127 S. Niitra. “Sunniviisilist tööd esineb meilgi”, allikaks Tööinspeksioon. 29. juuni 2013. Arvutivõrgus: <http://tarbija24.postimees.ee/1284916/sunniviisilist-tood-esineb-meilgi>.

128 Tööinspeksioon, 2011.

129 Kehtiva töölepingu seaduse seaduseelnõu (301) seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/T%C3%B6%C3%B6lepingu%20seadus/>.

Seadus võimaldab töötajale töötasu alammäära, tööaja maksimaalset määra töötaja tervise kaitseks, erinevaid sotsiaalseid garantiisid (töötuskindlustus, ravikindlustus jms). Seadus võimaldab töötajal lisaks eelnevale pöörduda lahkkelide korral töövaidluskomisjoni. Hoolimata sellest, et praktikant puutub praktika ajal peaaegu kõigi nende aspektidega kokku, siis seadus neid võimalusi praktikandi jaoks ei sätesta.

Lisaks sellele on TLS seletuskirjas rõhutatud, kui oluline on õiguskindlus, sest õigusruum ei tohi olla killustatud. Praktika regulatsioonil puudub samuti kindel õigusruum, sest üksnes töökohapõhine väljaõpe on määrusega reguleeritud ning mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on reguleerimata. Näiteks ka töökohapõhise väljaõppe puhul on küsimus järelevalveorgani osas, sest töökohapõhise õppe rakendamise korra § 3 lg 1 sõnastuse järgi pole selge, kas õppeasutus peab praktikakohta hindama igakordsel praktikal või ainult esimesel praktikal selles praktikakohas.

Töökohapõhise õppe rakendamise korra § 3 lg 1 järgi peab praktikakoht vastama õppekava tingimustele ja töötervishoiu nõuetele. Samas on sätte sõnastuse järgi igakordsel praktikalepingu sõlmimisel kohustus läbi viia praktikakoha hindamine. Töökohapõhise väljaõppe puhul võib õppeasutusel puududa huvi igakordsel praktikalepingu sõlmimisel praktikakohta uuesti hinnata. See tuleneb praktikamahust, st aastas võib ühes ja samas praktikakohas käia suur hulk õpilasi. Veelgi enam, sama määruse § 3 lg 3 kohaselt võib praktikakoha täiendavat hindamist läbi viia ka praktika jooksul, st kuna koolil ning praktikakohal ei ole sellist kohustust, siis võib puududa neil selleks igasugune huvi. Tartu Ülikooli õigusteaduskonna menetluspraktika ja õppepraktika puhul ei ole kool kohustatud läbi viima praktikakoha hindamist, ega kohustatud teostama järelevalvet. Kuna ülikoolil pole kohustust praktikakohta hinnata, ega järelevalvet teostada, siis ei ole põhjust, miks ülikool neid tegema peaks. Suure tõenäosusega ei ole see ainukesena Tartu Ülikooli õigusteaduskonna probleem, vaid ka muude Eesti ülikoolide teaduskondade puudujääk. See on puudujääk, mis tuleneb otseselt riigipoolsest puudulikkusest seadusandlusest. Näiteks Saksamaal peavad ettevõtted, kes tahavad osaleda töökohapõhises väljaõppes, läbima teatud kvaliteedi kontrolli ning saama ka sellekohase tunnistuse. Sellel eesmärgil on loodud

spetsiaalsed kutseõppe komiteed, mis koosnevad tavaliselt kuuest tööandjate ning kuuest töötajate delegaadist. Lisaks on komiteede juures ka kuus nõuandvat õpetajat.¹³⁰

Väga oluline aspekt nii töökohapõhise väljaõppe kui ka mitteametliku töökohapõhise väljaõppe osas on ettevõttesisene juhendamine. Kui töökohapõhise väljaõppe puhul on ettevõttepoolne juhendamine üldiselt toimib,¹³¹ siis mitteametliku töökohapõhise väljaõppe puhul on ettevõttepoolne juhendamine puudulik. Isegi töökohapõhise väljaõppe puhul on juhtumeid, kus tööandja töötajatel on kõigil kiire ning keegi ei saanud praktikanti juhendada.¹³² Ettevõttesisesel juhendajal on väga palju rolle, sh kõige tähtsamad on praktiliste oskuste, teadmiste, sotsiaalse koodi õpetamine ning üleüldine praktikandi abistamine. Riikides, kus on praktikasüsteem paremini arenenud, on ettevõttesisesed juhendajad kogenud spetsialistid, kes on ettevõttes tavaliselt kauem töötanud, läbinud juhendajate koolitusi jms.

Näiteks Saksamaal on töökohapõhise väljaõppe juhendajatele BBiG §-s 30 ette nähtud teatud kriteeriumid, mis peavad olema juhendaja kvalifikatsiooni saamiseks täidetud. Seal hulgas on professionaalne erialane ettevalmistus, piisav erialane töökogemus, praktikandile õpetatavate oskuste hea valdamine ning sotsiaalpedagoogiline kvalifikatsioon noorte inimeste töötamise alal.¹³³ Eestis viivad kutseõppeasutused läbi juhendajate pedagoogilisi koolitusi, kuid seda üksnes töökohapõhise väljaõppe puhul. Üks võimalustest on luua riiklikud või vabalt konkureerivad koolituskeskused, kes tegelevad muu hulgas praktikantide praktikale suunamisega, juhendajate koolitamisega jne. Sarnast süsteemi kasutatakse ka Austraalias (vt lähemalt peatükk 3.).

130 Saksamaal peavad praktikante koolitada soovivad ettevõtted läbima enne tunnustuse saamist kohalike kodade või muude asjakohaste institutsioonide poolt (Zuständige Stelle). Sellel eesmärgil on loodud spetsiaalsed kutseõppe komiteed (Berufsbildungsausschüsse), mis koosnevad kuuest tööandjate, kuuest töötajate ning kuuest õpetajate esindajatest. Õpetajad on selles komitees nõuandva õigusega, st neil puudub hääleõigus. Komitee hinnangus analüüsitakse töökohta, tööandja vajalikku personali praktika läbiviimiseks ning muid tehnilisi kvalifikatsioone. Vaata lähemalt Euroopa Komisjon, 2012, lk 59.

131 TÜ RAKE, 2016, lk-d 33 ja 34. Juhendamise osas küsitleti üksnes ettevõtteid ja õppeasutusi.

132 *Ibid*, lk 35. Toodud tabelis olevad tulemused tulid üksnes õpipoiste hinnangust ettevõttepoolsele juhendamisele.

133 Ettevõttepoolsed juhendajad peavad muu hulgas läbima eksami, kus hinnatakse tema vajalikke omadusi. Eksamikomisjon koosneb kohalikest ettevõtlaste ja tööstuse kodadest. Eksamid on kohustuslikud Ausbilder-Eignungsverordnung ehk AEVO kohaselt. Euroopa Komisjon, 2012, viide, lk 63.

Viies soovitus on seotud praktikasüsteemi rahastusega. Nii Eesti ettevõtted kui ka valitsuse põhiline probleem regulatsiooni väljatöötamisel seisneb kogu praktikasüsteemi rahastuses. Riikides, kus on hästi toimivad praktikasüsteemid, on seadusandliku võimu vahetumisel leitud alati konsensus, et praktika on laialdaselt soovitud ning seda peaks toetama riigieelarvest.¹³⁴ Praktikasüsteemi rahastus peab olema jätkusuutlik, sest vastasel juhul ei täidaks see oma eesmärgi. Üks viis süsteemi jätkusuutlikuks muutmisel on kehtestada ettevõtetele nõ praktikamaks, millest rahastatakse kogu praktikasüsteemi. Kui seda praktikamaksu peaksid maksma kõik ettevõtted, sh ka need, kes ei paku praktikakohti, siis võib selline maks tekitada ühiskonnas palju rahutusi, arvestades ka muude tööjõumaksude suurust. Kuna riik saab praktikasüsteemi loomisel kasutada riiklikke ressursse, siis on vähemalt praktikasüsteemi loomisel vajalik, et riik seda mingil määral rahastab. Vastasel juhul võib praktikasüsteemi loomine viibida veel rohkemgi.

Näiteks Taanis on selline praktika rahastussüsteem, kus ettevõtted panustavad ühisesse fondi, hoolimata sellest, kas nad pakuvad praktikakohti või mitte. 2012. aastal panustasid ettevõtted sinna fondi iga täiskohaga töötaja pealt 393 eurot aastas, st 32,75 eurot kuus. Sellest fondist rahastatakse neid ettevõtteid, kes praktikakohti realselt pakuvad ja praktikat läbi viivad. Lisaks sellele makstakse praktikantidele praktikatasu ning osa sellest praktikatasust saavad ettevõtted tagasi, kui praktikant õpib praktika ajal kõrgkoolis.¹³⁵ Selline süsteem oleks mõistlik, arvestades seda, et ettevõtted oleksid suurema tõenäosusega valmis praktikakohtasid pakkuma, sest siis nad saavad ühisest fondist katta peaaegu kõik praktikaga seotud kulutused. Riiklik rahastus tagab ettevõttele kindlustunde, et isegi kui praktikant läheb hiljem tööle kuhugi mujale kui esialgsesse praktikakohta, siis ei ole tööandja kulutused niivõrd suured kui need oleksid tema iseseisva rahastuse korral.

Praktikasüsteemi rahastamisel on oluline praktikakoha loomise kulu, sest see on üks vähestest näitajatest, mis annavad aimu, kui palju peab üks ettevõtte praktikakoha loomiseks kulutama oma ressursse. Seetõttu on mõistlik panna rahastus praktikakohti pakkuvatele ettevõtetele sõltuma kulutustest, mida see ettevõtte peab praktikandi koolitamiseks kandma. Selle jaoks peab Eestis läbi viima uuringu või analüüsi, arvestades mitmeid faktoreid, sh seda, et ühe praktikakoha loomine võib suurele ettevõttele maksta vähem kui väiksele ettevõttele. Uuringu põhjal saab paika panna küll keskmise kulu, kuid mõistlik on rahastus panna sõltuma ka

134 H. Steedman, 2012, lk 9.

135 *Ibid*, lk 10.

sellest, kui suur ettevõte on. Näiteks Prantsusmaal on väiksematele ettevõtetele, milles on alla 250 töötaja, kehtestatud praktikamaks 0.05% töötajate töötasust. Suuremate ettevõtete jaoks, milles on üle 250 töötaja, on see maks 0.06% töötajate töötasust.¹³⁶ Kuna Eestis pole varasemalt sellist uuringut läbi viidud ning selline uuring võib võtta aastaid, siis on mõistlik neid kulutusi prognoosida, võttes arvesse ka teisi Euroopa Liidu liikmesriikide ettevõtete sarnaseid kulutusi.¹³⁷

Kuues soovitus seisneb praktikalepingute registreerimises teatud registris või andmebaasis. Töölepingud registreeritakse Eesti Maksu- ja Tolliameti töötamise registris, mis on tööandja jaoks maksukorralduse seaduse § 25 järgi kohustuslik. Kui kõik praktikalepingud registreeritakse nõ praktikaregistrisse, siis annab see ka riigile ja ettevõtetele tagasisidet praktika levikust Eestis ning annab ka praktika järelevalveasutusele parema ülevaate praktikasuhetest. Lisaks saab registris märkida praktikatasu suuruse, mistõttu oleks ettevõtte kohustatud sellelt ka tööjõumakse maksma. Välistamatu pole selline olukord, kus praktikatasu maksmisel ei pea ettevõtte tasuma tööjõumakse täies ulatuses. Sellest tulenevalt muudaksid ilmselt osa ettevõtetest töötajatega sõlmitud töölepingud ümber praktikalepinguteks, eesmärgiga tasuda vähem tööjõumakse. Jällegi saab sellise käitumise vähendamiseks muuta töölepingute sõlmimise kohustuslikuks, kui praktika kestus ületab näiteks kahte kalendrikuud.

136 *Ibid.*

137 Hasluck Hogarth Baldauf Briscoe, 2008 toob ülevaate Suurbritannias tehtud sarnasest uuringust.

KOKKUVÕTE

Töökohapõhine väljaõpe on süstemaatiline eriala väljaõpe ettevõttes või asutuses või iseseisva spetsialisti käe all, mille eesmärk on omandada kogemusi ja teadmisi ning mis peab vastama kindlaks määratud standarditele või õigusaktidele. Lisaks sellele on nimetatud praktika eesmärk rakendada koolis omandatud teadmisi ning oskusi reaalses töökeskkonnas. Eestis on töökohapõhine väljaõpe töökohapõhise õppe rakendamise korra määruises ebaõnnestunult sõnastatud, mis iseenesest ei vasta ka HÕNTE § 18 lg-le 6, mille järgi peaks määruises olema töökohapõhise väljaõppe mõiste sõnastuses olema väljend “käesoleva määruise tähenduses”.

Kuna Eestis on eelnimetatud määruisega reguleeritud üksnes selline töökohapõhine väljaõpe, mis moodustab määruise § 1 lg 1 kohaselt vähemalt kaks kolmandikku õppekava mahust, siis jääb seetõttu reguleerimata töökohapõhine väljaõpe, mis ei moodusta vähemalt kahte kolmandikku õppekava mahust. Töökohapõhine väljaõpe, mis on Eestis reguleeritud, on osa kutseõppeasutuste õppevormist, seega töökohapõhisel väljaõppel akadeemilistes õppeasutustes osaleda ei saa. Sellegipoolest on magistritöö autor nimetanud nii ülejäänud Eestis toimuva töökohapõhise praktika (v. a. residentuur) kui ka selle praktika, mis ei kuulu määruise reguleerimisesemesse, mitteametlikuks töökohapõhiseks väljaõppeks.

Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe on Eestis laialdaselt levinud ning seda töökohapõhist praktikat kasutavad noored juba alates keskkoolist. Selle praktika erinevus töövarjust ja muudest õppevormidest seisneb töötegemisele orienteerituses. Mitteametlik töökohapõhine väljaõpe võimaldab praktikandil koolis õpitut rakendada reaalses töökeskkonnas, nagu ka töökohapõhine väljaõpe. Töökohapõhine väljaõpe on kutseõppevorm, kus praktika moodustab õppekava mahust väga suure osa.

Erinevates uuringutes on leitud, et töökohapõhine väljaõpe aitab leevendada noorte töötust. 2016. Aasta IV kvartalis oli mittetöötavaid noori inimesi vanuses 15-24 kokku ligikaudu 78 200 inimest. Suur osa neist on õpilased, kuid paljudel neist osalevad oma õpingute jooksul töökohapõhisel praktikal. Arusaadavalt on töökohapõhine praktika noorte jaoks hüppelaud tööturule. Hoolimata mitteametliku töökohapõhise väljaõppe laialdasest levikust ning suurest tähtsusest noorte inimeste töökarjäärile, on Eesti Vabariik jätnud selle reguleerimata.

Näiteks Saksamaal jõustus töökohapõhise praktikaga seotud seadus (BBiG) juba 1969. aastal, Austrias jõustus samasisuline seadus (BAG) samuti 1969. aastal ning Šveitsis jõustus esimene praktika seadus juba 1933. aastal. Nii töökohapõhine väljaõpe kui ka mitteametlik töökohapõhine väljaõpe moodustab oma tähtsusest noore inimese elus väga suure osa. Praktika on ka ühiskonna ja majanduse arengu seisukohalt oluline, sarnaselt töösuhtele. Eesti seadusandja on küll teadvustanud töösuhte regulatsiooni vajalikkust, kuid jätnud sama olulise erisuhte reguleerimata.

Praktika reguleerimata jätmine on endaga kaasa toonud mitmeid olulisi õiguslikke probleeme. Esiteks ei ole selgust, millise võlasuhte regulatsioon praktikasuhtele kohaldub, sest praktikasuhe on sisuliselt sarnane nii käsundussuhtele kui ka töösuhtele. Arusaadavalt on praktikandi ja tööandja vahel sarnane tugev alluvussuhe nagu töötaja ja tööandja vahel. Lisaks täidab praktikant praktika ajal sisulisi tööülesandeid, mis on üks mitteametliku töökohapõhise väljaõppe eesmärkidest. Käsundussuhtega oli praktikasuhtel üks oluline sarnasus, mis seisnes tasu mittemaksmise eelduses. Seetõttu on praktikasuhe kõige lähedasem töösuhtele. Nii Riigikohtu praktikast, Tööinspektsiooni seisukohtadest ning töövaidluskomisjoni praktikast tulenevalt saab praktikasuhet kergelt lugeda töösuhteks. Kuigi USA Ülemkohus analüüsis *Portland Terminal*'i kaasuses Eesti õigusele vastavalt katseaja kohaldamist töösuhtes, siis mõned kaasuses nimetatud kriteeriumidest on kohaldatavad ka praktikasuhtele. Ülemkohus otsustas, et nii pea, kui praktikant hakkab täitma reaalseid tööülesandeid, tuleb lugeda tööleping sõlmituks. Töölepingu regulatsiooni kohaldamine toob pooltele kaasa kindlaks määratud õigused ja kohustused, sh sotsiaalsed garantiid praktikandile, näiteks ravikindlustushüvitisele, iganädalasele puhkeajale, ületunnitöö hüvitisele jms. Veelgi enam, TLS § 28 lg 2 p 2 järgi peab tööandja töölepingulises suhtes maksma praktikandile tema tehtud töö eest töötasu.

Kuna Eestis on mitteametlik töökohapõhine väljaõpe reguleerimata, siis jäävad praktikandid täielikult ilma kaitsest, mida peaks neile igal juhul tagama. Näiteks on Eestis levinud tasuta proovitöö kasutamine, tasustamata praktika või alamakstud praktika kasutamine hooajalise töö või töömahu ajutise suurenemise korral ning lihtsalt tasustamata praktikantide kasutamine töö tegemiseks. Arvestades Riigikohtu praktikast, Tööinspektsiooni seisukohti ning rahvusvaheliste institutsioonide seisukohti, siis on praegu võimalik Eestis lugeda kõik mitteametlikud töökohapõhise väljaõppe suhted töösuhteks, hoolimata sellest, kas pooled on omavahelisele lepingule pealkirjaks pannud “praktikaleping” või mitte. Sellisel juhul on tööandja kohustatud praktikandile tehtud töö eest tasuma. Teoreetiliselt on võimalik

praktikasuhe lugeda töösuhteks isegi siis, kui tasu ei maksta. Siinkohal ei ole mõistlik arvestada poolte eesmärke praktikasuhtes, sest lõpuks on need teoreetiliselt taandatavad ikkagi ühisele nimetajale – töö tegemisele. Praktikasuhtes on ilmselge vajadus kaitsta nõrgemat poolt tööandjapoolse kuritarvitamise eest, mistõttu ei saaks töölepingu seaduse seletuskirja järgi kohaldada praktikasuhtes lepinguvabaduse põhimõtet vähemalt oluliste tingimuste osas.

Sellises olukorras on tekkinud kohtutele pealtnäha suur diskretsioon otsustamiseks igal üksikjuhtumil, milline leping on poolte vahel sõlmitud ning milline regulatsioon sellele lepingule kohaldub. Kui praktikaleping ei too endaga kaasa praktikandi kaitset, v. a. TTOS-s sätestatud töötervishoiu ja tööohutuse järgimise tingimused praktikakohas, siis tööleping tooks praktikandi jaoks vajalikku kaitse. Kui kohus on õigustatud pooltevahelist suhet selliselt kvalifitseerima, siis võib praktikant põhjendamatult ilma jääda hädavajalikust kaitsest. Kui Eestis oleks kehtiv praktika regulatsioon, siis ei oleks kohtutel nii laia diskretsiooni praktikasuhte ja töösuhte eristavate kriteeriumite loomisel.

Riigil on vaja reguleerida praktika järelevalveorganeid, korrigeerida töökohapõhise väljaõppe ettevõttepoolset juhendamist ning õppeasutusepoolset praktikakoha hindamist, mitteametliku töökohapõhise väljaõppe koha hindamist ning võibolla ka ettevõttepoolset juhendamist. Kõige suurem probleem on praktikasüsteemi rahastus. Rahastussüsteem peab olema võimeline ka iseennast ülal pidama. Üks viis on muuta praktikamaks kõikidele teatud lävendi ületanud ettevõtetele kohustuslikuks. Sellest maksust rahastatakse ja hoitakse üleval kogu praktikasüsteemi. Ettevõtted, kes praktikat pakkuvad, saavad sellest maksutulust endale toetust praktika läbiviimiseks.

Praktika õiguslikuks reguleerimiseks on olemas selge vajadus nii praktikandi kaitse kui ka ühiskonna ja majanduse arengu seisukohalt. Magistritöö autor soovib, et riik teadvustaks endale praktika reguleerimise vajadust ning võtaks arvesse magistritöös nimetatud seisukohti ja soovitusi. Veelgi enam, ei ole Eestis veel siia maani sarnast magistritööd või muud publikatsiooni avalikustatud. Kuigi A. Rosin ja M. Erikson on oma ühise publikatsiooniga koostanud väga hea ülevaate töösuhte ja praktikasuhte eristamisest, siis on ka nemad teadvustanud seda, et praktikandi õiguste ja kohustuste paikaseadmiseks praktikasuhtes kui erisuhtes on vajalik põhjalik akadeemiline arutelu.¹³⁸

138 4 EUR. Lab. L.J. 292 2013, lk 312.

Magistritöö hüpotees sai töö käigus kinnitust. Praktikasuhe on sarnane nii käsundussuhtele kui ka töösuhtele, kuid tulenevalt praktikasuhte pooltevahelisest tugevast alluvussuhtest, siis on praktikasuhe kõige lähedasem töösuhtele. Lisaks sellele on praktikasuhe sarnane töösuhtele veel selle poolest, et tööandja annab praktikandile kasutada ruume, vahendeid jms, tööandja ja praktikandi suhe on isiklik, sest eeldatakse, et praktikant täidab praktikaülesandeid isiklikult. Käsundussuhtes ei pea käsundisaaja tingimata käsundit isiklikult täitma. Töö jooksul leidis kinnitust ka see, et senikaua, kuni praktika regulatsioon on Eestis puudulik, tuleb praktikasuhtes kohaldada töölepingu sätteid. Muu hulgas tähendab see, et kõik mitteametliku töökohapõhise väljaõppe suhted tuleks maksukorralduse § 25 järgi registreerida töötajate registris. See tuleneb eelkõige teoreetilisest võimalikkusest kõiki mitteametliku töökohapõhise väljaõppe suhteid lugeda töösuhteks. Seni kuni praktikasuhtes ei tagata praktikandile vajalikku kaitset, on hädavajalik kohaldada praktikasuhtes TLS sätteid. Arvestades ettevõtete seas levivat praktikantide kuritarvitamist tööjõumaksude ja töötasu maksmise vältimiseks, siis sellisel juhul peab tuvastama ettevõtjate pahatahtlikkuse ning kohustama neid praktikandile tagama sotsiaalseid garantiisid ja muu hulgas töötasu. Senises olukorras teevad praktikandid sisuliselt tasuta tööd, kui samasuguseid tööülesandeid täidavad samadel ametikohtadel töötajad töölepingu alusel.

FEASIBILITY OF REGULATION OF APPRENTICESHIP AND CONTRACT FOR TRAINEESHIP IN ESTONIA

Summary

This master's thesis concentrates on apprenticeship and traineeship contracts in Estonia. To be precise, this master thesis mainly analyses the non-regulation of traineeship contracts in Estonia.

There are three common types of work-based traineeships in Estonia. They are apprenticeship, informal apprenticeship and residency. Due to residency being a very specific traineeship form for medical students after getting their diploma, it is not thoroughly analysed in this master's thesis. Apprenticeship is poorly regulated in Estonia and informal apprenticeship is close to being not regulated at all. Taking ILO's statements and research into account, the author defined apprenticeship as systematic training for an occupation within an undertaking or under an independent craftsman for the purpose of gain experience and knowledge and which should be subject to established standards or legal acts.

The purpose of this master's thesis is to analyse workplace based traineeship system and its non-regulation in Estonia and to point out the most important problems working towards an exhaustive traineeship legislation. The author uses other European Union member states' legislation as examples of traineeship and/or apprenticeship regulations. Among other sources the author uses publications by ILO, European Commission and recommendations by Unionlearn and other international institutions.

This master's thesis' main points of view derive from Estonian legal system. From a comparative aspect other European Union states' regulations are used, e.g. Germany and France. German apprenticeship and traineeship system are very well established. Germany and Estonia have many similarities in their legal system and coming from Germany's well established traineeship and apprenticeship system, it would be wise to use Germany as an example for this master's thesis.

The main problem revolves around the fact that many employers do not offer any traineeship remuneration for trainees. Among other problems, it is unsure, which regulation applies to a traineeship relationship. Traineeship by its essence is similar to authorisation agreement (käsundusleping in Estonian) and employment relationship. Employment relationship is well regulated in Estonia, with a strong bias towards the protection of an employee. As it is unsure,

which regulation applies to a traineeship relationship, then it is unsure whether a trainee has the social guarantees an employee has.

Surveys have shown that European countries with established traineeship system usually have lower unemployment rate than countries with deficient traineeship regulation or no regulation. Traineeship does not resolve unemployment by itself, it is merely a remedy for mostly young people to enter labour market. Traineeships raise the odds for young people to acquire a job.

To analyse aforementioned problems and to suggest possible solutions this master's thesis is divided into three chapters. The first chapter is about the definition of apprenticeship and differences between apprenticeship and other work-based traineeships (i.e. informal apprenticeship and residency). The second chapter's first part concentrates on the similarities and differences between work-place traineeship and employment relationship. The second part concentrates on the similarities and differences between work-place traineeship and authorisation agreement relationship. Third and final chapter of this master's thesis concentrates on the main issues working out a regulation for traineeship system. The author emphasizes the need for traineeship system regulation in Estonia and brings out the main reasons for the need. To resolve the aforementioned problems on the way to an established traineeship system, the author uses analytical, systematic and comparative methods.

In the beginning of this master's thesis the author puts up a hypothesis that work-based traineeships are most similar to employment relationship and that is why the work-place traineeship regulation has to be elaborated from employment relationship regulation. While traineeships are not regulated in Estonia, employment relationship regulation should apply to all traineeships which are not regulated by apprenticeship regulation, coming from a strong subordination relationship between an employee and employer.

Apprenticeship is poorly defined in Estonian apprenticeship regulation (töökohapõhise väljaõppe rakendamise kord), which by virtue does not comply with rules for good legislative practice and legislative drafting regulation (HÕNTE) art 18 (6) as apprenticeship's definition should comprise the phrase "for the purposes of this regulation".

Aforementioned apprenticeship regulation's art 1 (1) applies to such apprenticeship that comprises at least two thirds of the curriculum of a vocational school. That results in apprenticeship, which does not comprise at least two thirds of the curriculum, being unregulated, although the essence and the function of these apprenticeships are very similar, if

not the same. This master's thesis author has named all the other types of traineeship (excluding residency), which do not fall under that regulation, to informal apprenticeship.

Informal apprenticeship is widely known and spread in Estonia and young people already from secondary schools participate in informal apprenticeships. It differs from work shadowing and other study programmes by its participation in work, as it is very work-oriented. Informal apprenticeship allows the apprentice to utilise one's school based knowledge and skills in real work environment, which is the same for normal apprenticeship. Apprenticeship is a type of vocational education, where traineeship comprises a large part of the curriculum of a vocational school. As mentioned before, different traineeships help young people to enter the labour market. In 2016 (IV quarter), there were 78 200 unemployed young people from the age 15 to 24 in Estonia. A large part of these people are most likely students, but many of these people are able to participate in work-based traineeship, such as informal apprenticeship and apprenticeship. Despite the wide spread and utmost importance to a young person's work career, Estonia has not yet regulated informal apprenticeship. E.g. in Germany the apprenticeship related act (BBiG) entered into force already in 1969. In Switzerland the first apprenticeship related act entered into force in 1933. Informal apprenticeship as well apprenticeship are substantially important to the evolvement of society and economy. Estonia's legislator has acknowledged the need for employment relationship regulation, but on the other hand has failed to regulate traineeship, which is something of similar importance.

Nonregulation of traineeship has brought many legal issues. First of all, as mentioned before, there is no clarity in which legal relationship applies to work-based traineeship relationships, as traineeship is similar to both employment and authorisation agreement. There is a subordination relationship between the trainee and employer. Moreover, during traineeship the trainee fulfills substantive work assignments, but this is the input required for informal apprenticeship. Authorisation agreement is similar to traineeship by its assumption of non-remuneration, while employment relationship has many similarities to traineeship, e.g. subordination, personal relationship, allowing one to use employer's equipment, workplace etc. Consequently, traineeship is most similar to employment relationship. On the basis of Estonian National Court's practice, Labour Inspectorate statements and U. S. Supreme Court's practice, it is theoretically possible to qualify traineeship relationship as an employment relationship.

Although the U. S. Supreme Court in the *Portland Terminal* case analysed applying probationary period in an employment relationship (at least according to Estonian laws), the principles are compatible also to a traineeship. The Supreme Court decided that as soon as one starts to fulfill real work assignments, a labour contract has been concluded. Employment relationship brings about specific rights and obligations to each party, including many social guarantees for the trainee, e.g. health insurance benefit, weekly rest time, overtime compensation. Moreover, according to the Employment Contracts Act (töölepingu seadus, TLS) art 28 (2) pt 2 an employment relationship brings about an obligation to pay remuneration to the trainee for working.

Because informal apprenticeship is non-regulated in Estonia, trainees are stripped of their protection and rights they should be granted. E.g. Estonian employees sometimes use test assignments (proovitöö), non-remunerated traineeship or underpaid traineeship as a cover for seasonal work or because of temporary increase in work volume or just work simple work tasks. As mentioned before, these and other traineeships can and on some occasions should be qualified as employment relationships, regardless whether the parties have named their written contract as “a traineeship contract” or not. On that occasion the employer has to provide remuneration to trainees. Theoretically it is possible to qualify traineeship as an employment relationship even when the employer does not provide remuneration. There is an essential need to protect the weaker party in traineeship relationship in case of employer’s abuse of trainees. According to the explanatory memorandum of TLS it is crucial to protect the weaker side in these situations and that is why we should not apply *contra libertatem* at least on significant terms.

Due to the obscurity of traineeship relationship criterion, the courts in Estonia *a priori* have the discretionary power to decide on every specific case which contract the parties have concluded and which regulation applies to that relationship. When a traineeship contract does not grant the trainee the necessary protection then an employment contract does grant the trainee every necessary right and even remuneration. When Estonian courts have that wide discretionary power, a trainee may unfoundedly lose one’s essential protection. If Estonia had a substantial and effectual regulation for traineeship, the courts would not have that wide discretionary power differentiating traineeship and employment relationships and perhaps creating new criterion for differentiating these relationships.

On that note, Estonia has to create an efficient and effective traineeship system and this begins from a substantial regulation. The state has to show initiative in creating traineeship system because a state has better finances. The state should not create that by itself, it should involve many interest groups, e.g. Estonian Employers' Confederation (Tööandjate Keskliit) and other employment law specialists. Building this system presumably will take a few years but it has to be commenced as soon as possible.

The state has to regulate supervision institutions, adjust employer's guidance to trainees and evaluation of employer by schools for both apprenticeships and informal apprenticeships. One of the most substantial problems is financing the traineeship system. That system should be able to maintain itself. One possibility is to make traineeship tax compulsory for all enterprises which have exceeded some specific threshold. Traineeship tax can be used to finance the whole system. Undertakings, which offer traineeship programmes for students or non-students, will receive compensations from traineeship tax revenue to conduct offered traineeship.

With this master's thesis the author tries to point out the necessity to regulate informal apprenticeship in Estonia, as it is almost unregulated at this moment. There is a clear necessity from a trainee's rights and protection perspective as well as from the development of society and economics perspective. The author of this master's thesis desires that the state acknowledged the necessity to regulate informal apprenticeship and that the state would consider statements and recommendations made in this master's thesis. Moreover, there has not been any master's thesis or publications of such kind. Although A. Rosin ja M. Erikson have concluded an excellent overview on how to distinct traineeship and employment from each other in their joint publication. A. Rosin and M. Erikson acknowledged that establishing trainee's rights and obligations in traineeship relationship requires further academic discussion.

A hypothesis was put up in the beginning of this master's thesis that work-place traineeship regulation has to be elaborated from employment relationship regulation and while traineeships are not regulated in Estonia, employment relationship regulation should apply to all traineeships, which are not regulated by apprenticeship regulation. This hypothesis was confirmed. A traineeship relationship is similar to authorisation agreement and employment relationship, but due to a strong subordination relationship between the employer and trainee, traineeship is most similar to employment relationship. Apart from that, these two

relationships have other similarities – the employer enables a trainee to use employer's equipment, premises etc. Traineeship has a very personal relationship between the employer and a trainee, as the employer assumes that a trainee personally fulfills the traineeship.

It was also confirmed, that as long as the traineeship regulation in Estonia is deficient, employment relationship provisions should be applied to traineeships. That results from the theoretical possibility to qualify all informal apprenticeships as employment relationship. As long as trainees are not guaranteed necessary protection, is it essential to apply TLS to informal apprenticeships. Many employers abuse trainees for the sole purpose of avoiding labour taxes and paying trainees remuneration for their work. In that case, the state should identify the problem as it is and require undertakings to guarantee trainees social guarantees and remuneration for their work. This kind of practice towards trainees is lamentable, as trainees do free work and at the same time employees with employment contracts fulfill similar work assignments as trainees.

KASUTATUD LÜHENDID

BBiG – Berufsbildungsgesetz

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Saksamaa)

DOL – Department of Labor (USA)

EaFA – European Alliance for Apprenticeships

ESA – Employment Standards Act (Kanada, Ontario)

ETUC – European Trade Union Confederation

ILO – International Labour Organization

NSVL – Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liit

RAKE – sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus (Tartu Ülikool)

KASUTATUD KIRJANDUS

I. Publikatsioonid, uuringud, analüüsid, loengud

1. A. Antson. Töökohapõhise õppe tegevusmudel: magistritöö. Juhendaja Sire Rekkor, Tallinna Ülikool, Kasvatusteaduste Instituut, andragoogika osakond. Tallinn 2013. Kokkuvõte. Arvutivõrgus: <https://www.innove.ee/UserFiles/Kutseharidus/Liina/%C3%95ppekavakeskus/praktikakonverentsi%20esitlused/4.%20Aive%20Antson.pdf>. (A. Antson, 2013)
2. A. Pung. Mis on õpipoisiõpe? Õpetajate Lehe artikkel. Kommentaar sellele, et haridusministeerium ja Innove hakkavad toetama õpipoisiõppe massilist rakendamist. 7. november 2014. Arvutivõrgus: <http://opleht.ee/2014/11/mis-on-opipoisiope/>.
3. A. Rosin, M. Erikson (endise nimega Muda). Labour Law Status of a Trainee. The Estonian Situation with Comparative Insights from Finland, France and the US. European Labour Law Journal, 2013. (4 Eur. Lab. L.J. 292 2013)
4. BIBB (kutseõppe hariduse ja koolituse föderaalne instituut Saksamaal) 2016. aasta raport praktikantide tasu kohta. Arvutivõrgus: <https://www.bibb.de/ausbildungsverguetungen-2016>.
5. Business Europe. Creating Opportunities for Youth: How to Improve the Quality and Image of Apprenticeships. Belgia, märts 2012.
6. C. Hasluck, T. Hogarth, B. Baldauf, G. Briscoe. The Net Benefit to Employer Investment in Apprenticeship Training. A Report for the Apprenticeship Ambassadors Network. University of Warwick Institute for Employment Research, november 2008. (Hasluck Hogarth Baldauf Briscoe, 2008)
7. Cambridge English Dictionary. Cambridge University Press, 2017.
8. Collins English Dictionary. HarperCollins Publishers, 2017.
9. D. Richard. The Richard Review of Apprenticeships. Independent Report. Government of the UK. Department for Business, Innovation & Skills, further education and training. UK, november 2012. (D. Richard, 2012)
10. E. Smith, P. Grollman. Quality in apprenticeships. Education + Training Vol 49 Issue 6. Emerald Group Publishing. Bradford, England, 2007. Arvutivõrgus: <http://emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/et.2007.00449faa.001>.
11. Eesti elukestva õppe strateegia 2020. Arvutivõrgus: <https://www.hm.ee/et/elukestva-oppe-strateegia-2020>.

12. Eesti Haiglate Liidu, Eesti Kiirabi Liidu, Eesti Arstide Liidu, Eesti Õdede Liidu, Eesti Tervisehoiutöötajate Kutseliidu vaheline kollektiivleping, millega kehtestati muu hulgas arst-residentide tööaeg ja töötasu. Arvutivõrgus: https://arstideliit.ee/wp-content/uploads/2014/12/2014_12_19_kollektiivleping_allkirjastatud.pdf.
13. Eesti Vabariigi õiguskantsleri 26. novembri 2014. aasta seisukoht vanglas töötamise osas. Arvutivõrgus:
http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_tootamine_vanglas.pdf.
14. Eesti Vabariigi Statistikaameti tabel TT455 (mitteaktiivsed vanuserühma ja piirkonna järgi). Arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=TT455&lang=2>.
15. Euroopa Komisjon. Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors. A Guidebook for Policy Planners and Practitioners. Euroopa Liit, detsember 2013. (EU27, 2013)
16. Euroopa Komisjon. Apprenticeship supply in the Member States of the European Union. Final report. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Euroopa Liit, jaanuar 2012. (Euroopa Komisjon, 2012)
17. Euroopa Komisjon. Good for Youth Good for Business. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit C5. European Alliance for Apprenticeships. Euroopa Liit, juuni 2015. (Good for Youth Good for Business, 2015)
18. G. Quintini, J. P. Martin, S. Martin. The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries. IZA Discussion Paper No 2582. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, jaanuar 2007.
19. H. Steedman. Overview of Apprenticeships Systems and Issues: ILO contribution to the G20 task force on employment. International Labour Office, Skills and Employability Department, Job Creation and Enterprise Development Department. Genf, November 2012. (H. Steedman, 2012)
20. H. Steedman. The State of Apprenticeship in 2010. International Comparisons: Australia, Austria, England, France, Germany, Ireland, Sweden, Switzerland. A Report for the Apprenticeship Ambassadors Network. The London School of Economics and Political Science, 2010. (H. Steedman, 2010)
21. ILO. Recommendations concerning Vocational Training. R117, 46th ILC session. Genf, 1962. Arvutivõrgus:

- http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO DE:R117. (ILO R117, 1962)
22. ILO. Recommendations concerning the employment relationship. R198. 95th ILC session. Genf, 15. juuni 2006. Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=normlexpub:12100:0::no::p12100_instrument_id:312535.
 23. J. Hawley, A.-M. Hall (Nevala), T. Weber. Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin, 2012.
 24. K. Lindeberg. Probleemid töötamise registriga – praktikandi registreerimine. 5. märts 2015. Arvutivõrgus: <http://www.lmp.ee/et/publikatsioonid/artiklid/probleemid-tootamise-registriga-praktikandi-registreerimine>.
 25. K. Merusk. Õigusloome metoodika. Loengud Tartu Ülikooli magistriõppe kohustusliku ainekava raames. Tartu, 2015.
 26. L. Tankler. TÜ arstiteaduskond soovib residentuuri aasta võrra pikendada. Eesti Päevalehe artikkel, 17. oktoober 2012. Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/tu-arstiteaduskond-soovib-residentuuri-aasta-vorra-pikendada?id=65121206>.
 27. Lääne-Viru Rakenduskõrgkooli praktikakorralduse raamleping. Arvutivõrgus: <http://www.lvrkk.ee/oppetoo-korgkoolis/praktika/>.
 28. Õigekeelsussõnaraamat. Praktika on “õpitud teadmiste ja oskuste rakendamine töös”. Eesti Keele Sihtasutus. Kirjakeele normi alus alates 1. jaanuarist 2014. Tallinn, 2013.
 29. R. Narits. Õiguse Üldteooria. Loengud Tartu Ülikooli magistriõppe kohustusliku ainekava raames. Tartu, 2016.
 30. R. van der Velden, R. Welter, M. Wolbers. The Integration of Young People into the Labour Market within the European Union: the Role of Institutional Settings. Research Centre for Education and the Labour Market. Faculty of Economics and Business Administration. Maastricht University. ROA-R-2001/7E Working Paper. Maastricht, november 2001.
 31. S. Braun. 'The Obama crackdown: Another failed attempt to regulate the exploitation of unpaid internships'. Southwestern Law Review, Vol. 41, Issue 2, 2012.
 32. S. Niitla. Sunniviisilist tööd esineb meilgi. Postimees Tarbija artikkel. Tööinspektsioon. 29. juuni 2013. Arvutivõrgus: <http://tarbija24.postimees.ee/1284916/sunniviisilist-tood-esineb-meilgi>.

33. SA Innove. Hariduskonverents “Praktiliselt praktikast”. Konverentsi kokkuvõte arvutivõrgus: <https://www.innove.ee/et/kutseharidus/programmid-ja-projektid/kutsehariduse-info/syndmused/praktikakonverents>.
34. T. Puolokainen, I. Kaunismaa, M. Sammuli, N. Nutt, A. Themas, M. Aksen, E. Themas. Töökohapõhise õppe korraldusmudelite rakendamine kutsehariduses. Lõpparuanne. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus. Tartu 2016. (TÜ RAKE, 2016)
35. Tartu Ülikooli Kliinikumi residentuuri koolituskava 2016/2017. õppeaastal. Arvutivõrgus: <http://meditsiiniteadused.ut.ee/et/residentuur/teoreetiline-ope>.
36. Tartu Ülikooli õigusteaduse magistriõppe ainekavas kohustusliku menetluspraktika juhend. Arvutivõrgus: <http://www.oi.ut.ee/et/praktika/menetluspraktika-juhend>.
37. Tööinspeksiooni jurist E. Soomets. Tööandjad kasutavad proovipäeva kurjasti. Raamatupidamis- ja maksuinfoportaal. 11. veebruar 2011. Arvutivõrgus: www.rmp.ee/tooigug/tls/11175. (Tööinspeksioon, 2011)
38. Töölepingu seaduse seaduseelnõu (301) seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/T%C3%B6%C3%B6lepingu%20seadus/>.
39. Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm Eesti elukestva õppe strateegia 2020 rakendamiseks. Arvutivõrgus: <https://www.hm.ee/et/tooturu-ja-ope-tihedama-seostamise-programm>.
40. Töövaidluskomisjoni 21. oktoobri 2010. aasta otsus nr 4.3-2/2227.
41. Unionlearn with the TUC, European Trade Union Confederation. A European Quality Framework for Apprenticeships. A European Trade Union Proposal. London, 2016. (Unionlearn, 2016)
42. Unionlearn with the TUC, European Trade Union Confederation. Towards a European quality framework for apprenticeships and work-based learning. Best practices and trade union contributions. London, veebruar 2014. (Unionlearn, 2014)
43. United States Department of Labor. Fact Sheet #71: Internship Programs Under The Fair Labor Standards Act. Wage and Hour Division, USA, aprill 2010. Arvutivõrgus: www.dol.gov/whd/regs/compliance/whdfs71.htm. (DOL #71, 2010)
44. V. Parmas. Ülikooli lõpetanud arstid jätkavad internatuuris. Eesti Päevalehe artikkel, 1. juuli 1996. Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/melu/ulikooli-lopetanud-arstid-jatkavad-internatuuris?id=50728128>.

II. Eesti ja muude riikide õigusaktid

Määrused:

45. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
46. Praktika korraldamise ning läbiviimise tingimused ja kord. – RT I, 13.09.2013, 6.
47. Residentuuri raamnõuded ja residentuuri läbiviimise kord. – RTL 2001, 70, 946... RT I, 31.01.2017, 28.
48. Tööinspektsiooni põhimäärus. – RTL 2007, 80, 1382...RT I, 16.01.2015, 4.
49. Töökohapõhise õppe rakendamise kord. – RT I, 29.12.2013, 2.
50. Töötasu alammäära kehtestamine. – RT I, 22.12.2015, 51.

Otsused:

51. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020 "Teadmistepõhine Eesti" heakskiitmine. – RT III, 29.01.2014, 2.

Seadused:

52. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349...RT I, 15.05.2015, 2.
53. Eesti Vabariigi töölepingu seadus. – RT 1992, 15, 241.
54. Kutseõppeasutuse seadus. – RT I, 02.07.2013, 1... RT I, 30.12.2015, 25.
55. Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150... RT I, 10.11.2016, 11.
56. Ravikindlustuse seadus. – RT I 2002, 62, 377...RT I, 04.05.2016, 8.
57. Tartu ülikooli seadus. – RT I 1995, 23, 333... RT I, 20.12.2016, 5.
58. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616...RT I, 08.07.2016, 39.
59. Tööturuteenuste ja toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430...RT I, 03.01.2017, 23.
60. Ülikooliseadus. – RT I 1995, 12, 119...RT I, 20.12.2016, 2.
61. Vangistuseseadus. – RT I 2000, 58, 376...RT I, 01.03.2017, 4.
62. Võlaõiguseseadus. – RT I 2001, 81, 487...RT I, 31.12.2016, 7.
63. Prantsusmaa:

63.1. Code du travail. 25. aprilli 2017. aasta redaktsioon. Artikkel L1221-24.

Arvutivõrgus:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=0CBB0A062ABB6BC94C2591BF71AF5CA6.tpdila21v_3?idSectionTA=LEGISCTA000019071115&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20170425.

- 63.2. Décret n°2006-1093 du 29 août 2006 pris pour l'application de l'article 9 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Artikkel 6. Arvutivõrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000458631>.
- 63.3. Code de l'éducation. Artikkel L612-11, mis kaotas oma kehtivuse 12. juulil 2014. aastal. Arvutivõrgus: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F427278DE0122EFF5F127B2C7F942704.tpdila22v_1?idSectionTA=LEGISCTA000027747849&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20140401.

III. Kohtupraktika

64. RKPSJKo nr 3-4-1-53-14.
65. RKTKo 3-2-1-13-08.
66. RKTKo 3-2-1-41-11.
67. RKTKo 3-2-1-9-05.
68. US Supreme Court, Walling v. Portland Terminal Co., 330 U.S. 148 (1947).

LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS

Mina, Kristjan Nõmmik

(sünnikuupäev: 6. detsember 1992)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

TÖÖKOHA PÕHISE VÄLJAÕPPE JA PRAKTIKALEPINGU ÕIGUSLIKU REGULEERIMISE VÕIMALIKKUS EESTIS

mille juhendaja on Gaabriel Tavits

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 2. mail 2017. aastal