



Riigikogu sotsiaalkomisjonile

Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koja seisukoht töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõule 837 SE esitatud muudatusettepaneku kohta, mis puudutab alaealiste rakendamist alkoholi käitlemisega seotud töödel

08.05.2026

Lugupeetud sotsiaalkomisjoni liikmed,

Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koda (ETAK) ei toeta töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõule 837 SE esitatud muudatusettepanekut, millega soovitakse muuta alkoholiseaduse § 47 lõiget 5 ning lubada vähemalt 16-aastastel alaealistel täisealise töötaja järelevalve all teha tööd, mis on seotud alkoholise joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga.

ETAK leiab, et tegemist ei ole üksnes tööõigusliku või tehnilise muudatusega. Sisuliselt ohustab ettepanek alaealiste kaitset, alkoholipoliitika järjepidevust ning puudutab seda, millisesse keskkonda ja milliste vastutuste konteksti noori töötajaid suunatakse. Juhime tähelepanu, et kehtiv keeld Alkoholiseaduse § 47-s on sõnastatud ühe meetmena „alaealisel alkoholise joogi tarbimise keelu tagamiseks“. Seetõttu tuleb iga erandit, mis suurendab alaealiste otsesest kokkupuudet alkoholi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga, hinnata eelkõige alaealiste kaitse, rahvatervise ja ennetuse vaates, mitte tööandjate tööjõuvajaduse või töökorraldusliku mugavuse vaates.

Tuletame meelde, et praegune muudatusettepanek on hiljutise idee arendus. 2025. aastal tuli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium välja ideega lubada alkoholi käitlemist juba alates 13. eluaastast. Sellise äärmusliku lähtekoha kaalumise viitab, et teema algatajad ei oma adekvaatset arusaamist noorte alkoholiprobleemist tervikuna. Ka tollal rõhutasime, et alkoholi käitlemise vanusepiiri langetamine alla 18 eluaasta oleks vastuolus noorte kaitse põhimõttega. Praegune piir on seotud selleks, et kaitsta alaealisi alkoholi kahjulike mõjude eest ning vähendada nende otsesest kokkupuudet alkoholiga. Kui lubada alaealistel hakata tööalaselt alkoholi valmistama, pakkuma ja müüma, tähendab see paratamatult nende varasemat ja tihedamat kokkupuudet alkoholiga ning alkoholi rolli normaliseerimist noorte igapäevases töökeskkonnas. Lisaks nõrgestaks see veelgi alkoholi müügi konteksti, kus vanuse ja joobe kontroll on puudulikult jõustatud ning puudub piisav järelevalve.

1. Muudatusettepanek on vastuolus alkoholiseaduse alaealisi kaitsva loogikaga

Eesti seadusandlus keelab alaealisel alkoholise joogi tarbimise ja omandamise ning keelab alkoholise joogi võõrandamise alaealisele. Sama paragrahv sisaldab ka alaealiste tööga seotud piirangut. Kehtiva alkoholiseaduse § 47 lõike 5 järgi ei tohi alaealist rakendada töödel, mis on seotud alkoholi käitlemisega, välja arvatud ladustamisel või edasitoimetamisel kaubanduslikul eesmärgil juhul, kui on tagatud, et alaealine puutub kokku üksnes avamata pakendis alkoholiga. Alkoholiseaduse § 3 järgi hõlmab alkoholi käitlemine muu hulgas alkoholi valmistamist, müügiks pakkumist, müüki, hoidmist, ladustamist ja edasitoimetamist kaubanduslikul eesmärgil. Oluline on rõhutada, et antud paragrahv ei tegele mitte tööhõive reguleerimisega, vaid, nagu juba mainitud, reastab seadusandlikud meetmed, mille jõustamise läbi tagada alaealisel alkoholise joogi tarbimise keeld.

Kavandatav muudatus nihutaks alaealise rolli oluliselt. Kehtiva õiguse loogika järgi võib alaealine erandina kokku puutuda üksnes avamata pakendis alkoholiga. Muudatusettepanekuga soovitakse aga lubada alaealist alkoholi aktiivse valmistamise, müügi pakkumise ja müügi juurde. See ei ole väike täpsustus, vaid sisuline ja põhimõtteline muutus alaealiste kaitse korralduses.

Kavandatav muudatus saadaks alaealiste ja alkoholi suhte kohta vastuolulise riikliku sõnumi. Alkoholiseaduse alaealisi puudutavate piirangute eesmärk on hoida alla 18-aastased alkoholi tarvitamisest ja sellega seotud riskidest eemal. Kui samal ajal lubatakse 16- ja 17-aastastel alkoholi teistele valmistada, müügi pakkuda ja müüa, muutub see sõnum ebaselgemaks: alkohol jääb alaealisele keelatud aineks, kuid saab samal ajal tema tööülesannete tavapäraseks osaks. ETAK-i hinnangul ei toeta selline suund noorte alkoholitarvitamise ennetust ega alaealiste kaitseks kehtestatud piirangute usaldusväärset.

2. Tööjõupuudus ei ole piisav põhjus alaealiste kaitse nõrgendamiseks

Muudatusettepaneku seletuses põhjendatakse ettepanekut muu hulgas sellega, et kehtiv piirang muudab alaealiste töölevõtmise tootlustus- ja teenindusettevõtetes tööandjate jaoks ebaatraktiivseks ja ebaotstarbekaks, eriti olukorras, kus teenindussektoris on hooajaliselt suur nõudlus lisatööjõu järele. Samuti viidatakse, et osa alaealisi täidab selliseid ülesandeid juba praegu mitteametlikult.

ETAK peab sellist põhjendust ebapiisavaks. Noorte töövõimaluste laiendamine on oluline eesmärk, kuid seda ei tohiks teha alkoholi käitlemise piirangute arvelt. Alaealistele saab ja tuleb pakkuda sobivaid tööülesandeid teeninduses, tootlustuses ja muudes valdkondades, kuid need ei pea hõlmama alkoholi valmistamist, müügi pakkumist ega müüki.

Kui tööandjatel on raskusi töö korraldamisega nii, et alaealine ei peaks alkoholi käitlema, on tegemist töökorraldusliku probleemiga. Seda ei saa lahendada alaealiste kaitseks seatud piiride nõrgendamisega. Samuti ei ole veenev argument, et kuna osa alaealisi võib selliseid ülesandeid juba praegu mitteametlikult täita, tuleks see tegevus seadustada. Kui kehtivat õigust rikutakse, peab vastus olema järelevalve, juhendamine ja tööandjate vastutuse selgitamine, mitte kaitsepiiri langetamine. Käest läinud olukorra tunnistamine viitab sellele, et ka hetkel järelevalve on puudulik. Tekitades seadusemuudatusega uue olukorra, mida oleks vaja kontrollida, pandaks lisakoormust samale puudulikult järelevalvele.

3. Muudatusettepaneku kaitsemehhanismis on sisemine vastuolu

Muudatusettepaneku kaitsemehhanismina on esitatud nõue, et alaealine võib alkoholi käitlemisega seotud tööd teha ainult täisealise töötaja järelevalve all. Samal ajal põhjendatakse muudatuse vajadust sellega, et hetkel kehtiv kord on tööandjale ebamugav, sest alaealisega samas töövahetuses peab töötama ka täisealine teenindaja, kes saab kliente täiel määral teenindada, käideldes siis ka alkoholi.

See on ettepaneku sisemine vastuolu. Kui järelevalve on tegelik ja sisuline, peab täisealine töötaja endiselt alaealisega samas töövahetuses kohal olema ning olema valmis alkoholi müügi ja teenindamisega seotud olukordades sekkuma. Sellisel juhul aga ei lahenda muudatus ettepaneku seletuses kirjeldatud tööandja probleemi. Kui aga eesmärk on vähendada täisealise töötaja kohaloleku või sekkumise vajadust, muutub järelevalve nõue praktikas näiliseks ning alaealine võib jääda alkoholi valmistamise ja müügi iseseisvalt tegelema.

ETAK leiab, et “täisealise töötaja järelevalve all” on liiga ebamäärane kaitsemehhanism. Ei ole selge, kas see tähendab vahetut ja pidevat järelevalvet, samas ruumis viibimist, samas töövahetuses töötamist või üksnes seda, et täisealine töötaja on kuskil ettevõttes olemas. Sellise ebamäärasuse juures ei ole alaealise kaitse tagatud.

4. Alkoholi müük ja serveerimine ei ole alaealisele sobiv lihtne tööülesanne

Alkoholi müük, valmistamine ja müügiks pakkumine ei ole pelgalt tehniline teenindusülesanne. See eeldab kliendi vanuse hindamist, isikut tõendava dokumendi küsimist, joobe märkide hindamist, vajadusel müügist keeldumist ning konfliktsete olukordade lahendamist. Need on olukorrad, mis nõuavad kogemust, enesekindlust ja täiskasvanulikku vastutust. Nagu juba mainitud on järelevalve ja seaduste kehtestamise vaatenurgast see kontekst problemaatiline. Alaealistele selles vastutava rolli andmine oleks lisanduv risk.

Joobes või pahane klient, tuttav klient, eakaaslane, seltskonna surve või tööandja ootus kiirele teenindusele võivad panna noore töötaja keerulisse olukorda. Alaealine on töösuhtes nõrgemas positsioonis kui täiskasvanu ning tema võime keelduda, piire seada või konflikti lahendada ei saa olla sama, mida eeldame täisealiselt töötajalt.

5. Alkoholi müügi ja serveerimisega seotud töökeskkond ei ole noorele neutraalne ega madala riskiga

Uuemad uuringud näitavad, et alkoholi müügi ja serveerimisega seotud töökeskkond sisaldab mitmeid riske, mis on alaealiste puhul eriti problemaatilised: alkoholi kättesaadavus ja normaliseerumine, tööstress, surve, kliendipoolne väärkohtlemine, ahistamine ja töövägivald.

Ajakirjas [PLOS ONE \(2024\)](#) avaldatud uuringus, mis käsitles baarmenide ja teenindajate alkoholi tarvitamist, osales 1010 töötavat baarmeni ja teenindajat. Uuring leidis, et 44 protsenti vastanutest kuulus AUDIT-skoori järgi mõõduka või kõrge alkoholiprobleemi riskiga gruppi. Autorid rõhutasid, et baarmenid ja teenindajad on alkoholi tarvitamise riskide mõttes haavatav ja väheuuritud töötajarühm ning töid riskiteguritena esile muu hulgas töökoha joogikultuuri, ligipääsu alkoholile, stressi, vahetustega töö, vägivalda, ahistamise ja kiusamise.

See uuring ei tõesta, et iga alaealine, kes alkoholi müüks, hakkaks ise alkoholi tarvitama. Küll aga näitab see, et alkoholi serveerimisega seotud töökeskkond ei ole tavaline madala riskiga noortetöö. See on keskkond, kus alkohol on nähtav, kättesaadav, sotsiaalselt normaliseeritud ja sageli seotud ka töötajate enda riskikäitumisega.

6. Noored töötajad on teeninduskeskkonnas haavatavamad

Noorte töötajate haavatavust kinnitab ka 2023. aastal ajakirjas [American Journal of Industrial Medicine](#) avaldatud uuring töövägivalda leviku kohta 14 kuni 24 aastaste töötajate seas. Uuringus leiti, et 60 protsenti noortest töötajatest oli kogenud mingit vormi töövägivalda, 53 protsenti verbaalset väärkohtlemist, mis tekitas hirmu või ebatervisust, ning 24 protsenti seksuaalset ahistamist. Töövägivald oli eriti levinud söögi- ja joogikohtades ning klienditeeninduses.

Restorani- ja teenindussektori seksuaalse ahistamise probleemi on käsitletud ka [Harvard Business Review](#) artiklis, kus Stefanie K. Johnson ja Juan M. Madera osutasid, et restoranisektor on USA-s üks seksuaalse ahistamise poolest probleemsemad töövaldkondi. Artiklis seostatakse seda muu hulgas madalapalgaliste ja sageli noorte eesliini töötajatega,

võimuerinevustega, kliendist sõltumisega ning ootusega säilitada hea kliendisuhe ka ebamugavates olukordades.

Eesti teenindussektori töötajate kogemus näitab samuti, et klienditeenindus ei ole konfliktide ja väärkohtlemise mõttes riskivaba töökeskkond. [Intra Researchi 2025. aasta küsitluse](#) põhjal on pooled Eesti teenindajad kogenud klientide poolset ahistamist või ebasobivat käitumist. Kõige sagedamini puututi kokku klientide ebaviisaka ja solvava suhtumisega, mida oli vähemalt korra aastas kogenud 83% vastanutest. Lisaks nimetasid teenindajad probleemidena kaupade või teenuste eest maksmisest kõrvalehoidmist ja ähvardusi, mõlemat 27% vastanutest. Teises sama [uuringu kajastuses](#) öeldi, et 51% teenindajatest leiab, et tööandjad ei tee piisavalt töötajate kaitsmiseks, ning 25% ütles, et tööandja on jätnud töötaja kliendiga toimunud juhtumi puhul üksi. See kinnitab, et alaealiste suunamine klienditeeninduse olukordadesse, kus lisanduvad alkoholi müük, joobe hindamine ja vajadusel müügist keeldumine, suurendaks nende kokkupuudet olukordadega, mis võivad olla pingelised ja erilise turvariskiga.

Tööinspeksiooni 2025. aasta toitlustusasutuste [sihtkontroll](#) näitab samuti, et toitlustussektoris esineb märkimisväärseid töökeskkonna riske. Tööinspeksioon kontrollis 100 toitlustusettevõtet üle Eesti ja tuvastas 70 puudust, 17 tööandjale tehti ettekirjutus. Levinumate probleemidena nimetati puuduvaid või ebatäpseid riskianalüüse, libedaid ja ebaühtlaseid põrandaid, kaitsekatteta lõikeriistu ning liiga kõrget temperatuuri tööruumides. Tööinspeksiooni andmetel juhtub toitlustussektoris tööõnnetus keskmiselt iga nelja päeva tagant ning 2024. aastal registreeriti sektoris 91 tööõnnetust, millest kolmandikul oli vigastuseks lahtine haav. See kinnitab, et tegemist on juba niigi riskiderohke töökeskkonnaga.

Tööinspeksiooni 2025. aasta [majutussektori sihtkontroll](#) toob eraldi esile alaealiste töötajate ohutusega seotud puudused. Kontrolliti 41 majutusasutust, tuvastati kokku 81 puudust ning 13 ettevõttele koostati ettekirjutus. Kuigi 88% ettevõtetest oli riskianalüüs olemas, vastas see tegelikkusele vaid 37% juhtudest. Tööinspeksioon märkis, et suurimaks mureks olid hindamata riskid, mis puudutasid alaealiste töötajate ohutust. See on eriti oluline kavandatava muudatuse hindamisel: kui majutus- ja toitlustusvaldkonnas ei ole alaealiste tööga seotud riskid juba praegu piisavalt hinnatud, ei ole põhjendatud laiendada nende tööülesandeid alkoholi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügini.

ETAK loomulikult ei väida, et kõik teeninduskohad on ohtlikud või et iga alkoholi müügi olukord viib väärkohtlemiseni. Küll aga tuleb seadusandjal arvestada, et alaealised vajavad töökeskkonnas erilist kaitset. Alkoholi müük ja serveerimine võib suurendada kokkupuudet jooles klientidega, konfliktsete olukordadega ja survega, mis ei ole alaealisele sobiv. Sellist seaduse muutmist ei tohiks teha pidades silmas väikest perekohvikut, kus igasugused riskid on minimaalsed, vaid siiski kõrgemate riskitasemetega asutusi, mis seeläbi samuti noortele avataks.

7. Tühjade klaaside koristamise küsimus ei õigusta alkoholi aktiivse käitlemise lubamist

ETAK peab oluliseks eristada kahte erinevat küsimust. Üks küsimus on see, kas alaealine võib teeninduskohas koristada laualt tühje klaase või nõusid, milles on olnud alkoholi. Teine küsimus on see, kas alaealine võib alkohoolseid jooke valmistada, müügiks pakkuda ja müüa. Need ei ole sama kaaluga küsimused.

Kui kehtivas õiguses või selle rakenduspraktikas on ebaselgust seoses tühjade klaaside või nõude koristamisega, saab seda vajadusel täpsustada kitsalt ja selgelt. Sellest ei järeldu, et 16- ja 17-aastastele tuleks anda õigus alkoholi aktiivseks valmistamiseks, pakkumiseks ja müügiks.

Tühja klaasi koristamise võimalik õiguslik ebaselgus ei saa olla põhjendus palju laiema erandi loomiseks.

8. Alkoholipoliitikat tuleb vaadata tervikuna, pidades alati silmas peamisi eesmärke

Eesti [Alkoholipoliitika roheline raamat](#) defineerib alkoholipoliitika eesmärgi järgnevalt: „Alkoholipoliitika eesmärk on vähendada alkoholitarbimisest tulenevat sotsiaalset, majanduslikku ja tervisekahju, tagada lastele ja noortele toetav keskkond kasvuks ja arenguks ning muuta elukeskkond kõigi inimeste jaoks turvalisemaks. Selleks tuleb vähendada kogutarbimist ning pöörata eraldi tähelepanu suurimat kahju põhjustavatele valdkondadele – noorte alkoholitarbimine, alkoholitarbimisest tulenevad õnnetused, kuritegevus ja vägivald ning kroonilised haigused.“

Neid eesmärke peaks iga seadusetegija meeles pidama kui arutluse all on alkoholi reguleerimist puudutavate seaduste muutmise või täiendamine. Viimase kahe valitsuse perioodi on aga paraku mahtunud sammud, mis liiguvad hoopis teises suunas. MKM-i ettepanekul taheti 2024. aastal muuta Reklaamiseadust, viies sisse turuosaliste nn „täielik eneseregulatsioon“, 2025. aastal pandi ette juba mainitud idee lubada alkoholi käidelda alates 13. eluaastast alates. Käesoleval aastal kaotatakse riiklik alkoholiregister. Samal ajal lubas käesolev valitsus oma kehtivas [koalitsioonileppes](#), et kinnitatakse ekspertide (ka WHO) ja ministriumite soovitusel ja koostööl valminud Alkoholipoliitika arengusuunad 2026-2035 (esialgse tähtajaga IV kvartal 2025). See on jäänud tegemata.

ETAK-i hinnangul on need pettumust valmistavad arengud. Selles kontekstis tuleb hinnata ka käesolevat muudatusettepanekut.

Kokkuvõte

ETAK palub Riigikogu sotsiaalkomisjonil mitte toetada muudatusettepanekut, millega lubatakse vähemalt 16-aastastel alaealistel teha tööd, mis on seotud alkohoolse joogi valmistamise, müügiks pakkumise ja müügiga, ning teeb ettepaneku jätta alkoholiseaduse § 47 lõikes 5 sätestatud alaealiste alkoholi käitlemise piirang sisuliselt muutmata.

Lugupidamisega

Eesti tubaka- ja alkoholikahjude vähendamise koda (ETAK)

ETAK-i liikmed: Eesti Arstide Liit, Eesti Lastekaitse Liit, Eesti Perearstide Selts, Eesti Psühhiaatrite Selts, Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Tervisedenduse Ühing, Eesti Vaimse Tervise ja Heaolu Koalitsioon VATEK, Eesti Vähiliit, Eesti Ämmaemandate Ühing, Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts, Avatud Lootuse Fond, MTÜ Salutare, Juvente Eesti, Eesti Karskusliit.

Kontakt:

Lauri Beekmann

ETAK-i juhatuse liige

beekmann@nordan.org

<https://etakoda.ee/>