

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse, Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse ning maksukorralduse seaduse muutmise seadus

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on ajakohastada töötervishoiu ja tööohutuse seadust (edaspidi *TTOS*), vähendada tööandjate ja Tööinspektsiooni (edaspidi *TI*) halduskoormust ning tõhustada TI järelevalvet. TTOS-i ajakohastamist toetab Vabariigi Valitsuse koalitsioonilepe 2025–2027¹, mille üks eesmärk on lihtsustada töötervishoiu ja tööohutuse seadust, vähendades bürokraatiat ning efektiivistades TI järelevalvet.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi *MKM*) koondas perioodil 31.03.–11.04.2025 töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna ekspertide, sh sotsiaalpartnerite² ja TI ettepanekuid TTOS-i ja selle alusel vastu võetud rakendusaktide võimalike muudatuste kohta, sh ettepanekuid halduskoormuse vähendamiseks. Ettepanekutest lähtudes koondas MKM võimalikud muudatused ning esitas need 8. mail 2025 valitsuse majanduskabineti nõupidamisele, kus valitsus andis muudatusettepanekutele oma toetuse.³

Ettepanekutest lähtudes on eelnõuga planeeritavad muudatused suunatud küll peamiselt tööandjate ja TI halduskoormuse vähendamisele, kuid seejuures on jälgitud, et muudatuste järel säiliks töötaja jaoks ohutu ja tervist hoidev töökeskkond.

Tööandjate ja TI halduskoormuse vähendamise eesmärgil kavandatakse eelnõuga eelkõige muudatusi, mille jõustumise järel:

- ei kohaldu TTOS täies ulatuses ettevõttele, kus ettevõtte ainuosanik, juhatuse liige ja ettevõtte ainus töötaja on üks ja sama isik;
- ei pea määrama esmaabiandjat, kui töötajad töötavad üksinda või kui ettevõtted, kes töötavad ühisel töökohal, on kokku leppinud ühisel esmaabikorralduses või kui tegu on tervishoiuteenuse osutajatega;
- on kohustuslik valida/moodustada töökeskkonnavolinik ja -nõukogu, kui vähemalt kümme protsenti töötajatest seda soovib;
- ei pea tööandja enam TI-d teavitama määratud töökeskkonnaspetsialistist või valitud töökeskkonnavolinikust;
- ei pea ettevõtte, kus on alla kümne töötaja, töökeskkonna riskianalüüsi TI töökeskkonna andmekogusse üles laadima või TI-le edastama ega töötervishoiu olukorra analüüsi korraldama;
- kaob TI kohustus kontrollida uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele.

¹ Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping. 9.4. Tööjõupoliitika. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/toojoupoliitika>.

² Tööandjate esindusorganisatsioonidelt, Eesti Kaubandus-Tööstuskojalt (KTK), Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioonilt (EVEA) ja Eesti Tööandjate Keskliidult (ETKL) saabus kokku ca 68 ettepanekut muudatusteks või olukorra lihtsustamiseks, millest 50% on ettepanekud, mida MKM planeerib eelisjärjekorras töötervishoiu ja tööohutuse õigusaktide muutmisel arvesse võtta ja mis on kajastatud kõnesolevas eelnõus.

³ 8.05.2025. a kabinetinõupidamine. Vähendame töökeskkonna ja -ohutusega seonduvaid aegunud nõudeid. [Otsused majanduse elavdamiseks ja bürokraatia vähendamiseks | Eesti Vabariigi Valitsus](#).

Samuti näeb eelnõu ette võimaluse, et TI viib väärtetooli läbi lühimenetluses. Muudatus võimaldab menetlusi lahendada kiiremini ja tõhusamalt, vähendades nii menetlusosaliste kui ka TI halduskoormust. Lühimenetluse rakendamine aitab tagada kiirema reageerimise õigusrikkumistele.

Maksukorralduse seaduses tehtavad muudatused annavad TI-le õiguse teha järelevalvet Maksu- ja Tolliametis töövõtuhela ja töötamise kestuse andmekogusse (edaspidi *TTKI*) esitatavate andmete üle, et tagada ehitusvaldkonna tööohutuse järelevalve tõhusus. Samuti antakse TI-le õigus teha järelevalvet töötamise registrisse (TÖR) andmete esitamise kohustuste järgimise üle.

Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduses tehtava muudatuse eesmärk on vabastada teatud väheste riskiga sektorites tegutsevad tööandjad lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest, kui nad lähetavad töötaja Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikus.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunikud Eneken Sepa (teenistussuhe peatunud), Dana Kadanik (5912 6091, dana.kadanik@mkm.ee), Stella Vogt (5886 4172, stella.vogt@mkm.ee) ning sama osakonna töökeskkonna juht Eva Põldis (5913 6476, eva.poldis@mkm.ee).

Eelnõu mõjuanalüüsi on hinnanud töövaldkonna andmete nõunikud Ingel Kadarik (5451 0226, ingel.kadarik@mkm.ee) ja Deisi Tamme (teenistussuhe peatunud). Eelnõule tegi õiguslikke ettepanekuid õiguskorralduse osakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeletoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse:

- 1) töötervishoiu ja tööohutuse seaduse redaktsiooni (RT I, 30.01.2025, 11);
- 2) Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse redaktsiooni (RT I, 17.04.2025, 18);
- 3) maksukorralduse seaduse redaktsiooni (RT I, 02.10.2025, 4).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, kuivõrd tegemist on Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppes 2025–2027 oleva ülesandega, mille tähtaeg on 2025. aasta IV kvartal.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääletenamus.

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse (edaspidi *IKÜM*)⁴ tähenduses ning selle kohta on koostatud täpsem mõjuanalüüs seletuskirja 5. punktis.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on vähendada tööandjate ja TI halduskoormust.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016. a, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse TTOS-i, §-ga 2 Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadust ning §-ga 3 maksukorralduse seadust.

Eelnõu § 1 punktidega 1 ja 2 muudetakse TTOS-i kohaldamisala.

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb ka ettevõtte, kus ainuosanik on osaühingu ainus juhatuse liige ja samal ajal ka ainus töölepinguga töötaja, järgida kõiki töötervishoiu ja tööohutuse õigusaktides sätestatud nõudeid (näiteks ohutusjuhendite koostamine, riskide hindamine, tervisekontrolli korraldamine töötervishoiuarsti juures jms).

Eelnõuga tehtavate muudatustega:

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks säte, mille kohaselt kohaldatakse seadust ka juriidilise isiku juhatuse või teda asendava juhtorgani liikme tööle (TTOS-i § 1 lõige 3 punkt 3). Tegemist on eksitava sõnastusega, mis annab alust arvata sõnastuse kohaselt nagu kohalduks TTOS juriidilise isiku juhatuse või seda asendava juhtorgani liikme tööle olukorras, kus töölepingut ei sõlmita. TTOS üldine eeldus on selle kohaldumine töölepingulistele suhetele ja lisaks olukordadele, mis on nimetatud TTOS § 1 lõikes 3. TTOS kohaldamise põhimõtte ei ole muutunud ehk kui juhatuse liikmega töölepingut sõlmitud ei ole, siis talle TTOS-i sätted ei kohaldu (ei ole kohaldunud ka varasemalt) ning ta täidab üksnes ettevõtte juhtimise funktsiooni. Töölepingu seadus (TLS) § 1 lõige 5 näeb samuti ette, et töölepingu kohta sätestatud ei kohaldata juriidilise isiku juhtorgani liikmele. Juhul, kui isik on alguses olnud ettevõttes töötaja ja seejärel valitud sama ettevõtte juhatuse liikmeks, siis tuleb selgelt määratleda, kas juhatuse liikmeks valimiseks nõusoleku andmisega on poolte kokkuleppel tööleping lõppenud või ta jätkab töötamist nii töölepingu alusel kui ka juhatuse liikme lepingu alusel. Selline olukord on võimalik siis, kui töölepingu alusel täidetakse tööülesandeid, mis ei kattu juhatuse liikme kohustustega (nt. raamatupidaja, müügispetsialist, insener vm). Just sellisel juhul, kui juhatuse liikmel on lisaks juhatuse liikme lepingule olemas tööleping, kohalduks talle TTOS, sest TTOS kohaldamise aluseks on ennekõike töölepinguline suhe. Muudatusega parandatakse seega **õigusselgust**, kuivõrd juhatuse liikme suhtes, kellega on sõlmitud ka tööleping, kohalduks TTOS-i § 1 lõige 1, mille kohaselt kehtestab TTOS töötajate ja ametnike tööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded. Praeguses sõnastuses on punkt 3 tekitanud segadust, kuna võimaldab ekslikult arvata, et TTOS kohalduks juhatuse liikmele ka juhul, kui temaga eraldi töölepingut sõlmitud ei ole. Pelgalt juhatuse liikmeks olemisega ei kaasne TTOS-i kohaldumine, seda ei tulene ka varasemast praktikast.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse seadust uue lõikega, mille kohaselt ei kohaldata edaspidi TTOS-i täies ulatuses ettevõtetele, kus osaühingu ainuosanik, ainus juhatuse liige ja ainus töötaja on sama isik. Erandina jäävad siiski kohaldatavaks TTOS-i § 12 lõiked 4–9, §-d 12²–12⁵ ja § 24 lõige 2. Näiteks kui selline ettevõtte teostab töid töökohal, kus töötavad ka teise tööandja või teenuseosutaja töötajad, peab nimetatud ettevõtte teavitama oma tegevusega seotud ohtudest, ning kui tööõnnetus toimub sellise ettevõttega, teeb tööõnnetusega seotud toimingud töid korraldav isik või tema puudumisel tööandja, kelle töökeskkonnas töid teostatakse. Muudatuste eesmärk on täpsustada seaduse kohaldamisala ja vähendada ebaproportsionaalset halduskoormust ettevõtetele, kelle puhul isik täidab ise nii juhatuse liikme, osaniku kui ka ettevõtte ainsa töötaja rolli ühes.

Eelkirjeldatud olukorras ei ole otstarbekas, et ettevõtte peab järgima kõiki tööandjale kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse kohustusi, kuna tööandja ja töötaja on üks ja sama isik ehk tööandjaks olev isik vastutab tegelikkuses ise enda tervise ja ohutuse eest. Sama põhimõtte kehtib praegu FIE-

de puhul – TTOS-i nõuded ei kohaldu FIE-dele või näiteks töövõtulepingu alusel teenuse osutajatele, kuivõrd nad vastutavad ise enda teenuse ja ohutuse eest. Tuleb arvestada, et kui FIE või osaühing võtab lisaks endale ühe töötaja tööle, peab nii FIE kui ka osaühing, kus ainuosanik on samaaegselt kolmes rollis, täitma TTOS-ist ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevaid ohutusnõudeid.

Tööandjal tuleb arvestada, et kui ta kasutab tööülesannete täitmiseks **renditööjõudu**, on TTOS-i § 12 lõike 1 teise lause kohaselt kasutajaettevõttel kohustus tagada töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmine kasutajaettevõttes. See tähendab, et tööandja on kohustatud hindama töökeskkonnas esinevaid riske ja neid maandama, korraldama töötajate juhendamise, tagama isikukaitsevahendid jne isegi juhul, kui ta ei ole kohustatud neid meetmeid rakendama enda kui ettevõtte ainsa töötaja suhtes.

Samuti tuleb iseendale tööandjaks oleval inimesel edaspidi arvestada, et:

— õnnetused, mis temaga juhtuvad, ei kvalifitseeru tööõnnetuseks ning seega ei ole tal õigust haigushüvitisele alates teisest päevast 100% ulatuses (õnnetused loetakse olmevigastuseks ja haigushüvitist makstakse sarnaselt tavahaigestumisega, st Tervisekassa maksab hüvitist alates üheksandast haigestumise päevast 70% määraga);

— tal ei ole õigust kutsehaiguse diagnoosile ega selle alusel Sotsiaalkindlustusameti makstavale kahjuhüvitisele, kui tööandja on õigusjärglaseta likvideeritud.

Kui osaühingus on selle ainuosanik ja ainus juhatuse liige ennast tööle võtnud ning tegemist on selle osaühingu ainsa töötajaga, siis tegemist on siiski formaalselt selle ettevõtte töötajaga, mistõttu jäävad osaühingu puhul töötaja suhtes kehtima ja kohaldatavaks TTOS §-d 12²–12⁵. See tähendab, et tööandja maksab töötajale hüvitist haiguse, vigastuse või karantiini korral neljanda kuni kaheksanda kalendripäeva eest 70 protsenti töölepingu seaduse § 29 lõikes 8 sätestatud korras arvutatud töötaja keskmisest töötasust (TTOS § 12²). Tööandja võib maksta töötajale töövõimetuslehe alusel lisaks TTOS § 12² alusel makstud haigushüvitisele ning ravikindlustuse seaduses või selle alusel antud määruses sätestatud kindlustusjuhtumi korral makstud töövõimetuslehele vabatahtlikku töövõimetuslehet (TTOS § 12³). Töötajal ja tööandjal on õigus kirjalikus vormis kokku leppida ajutiselt terviseseisundile vastava töö tegemises haiguslehe alusel, kui töötaja haiguslehele märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse päevast on möödas rohkem kui 60 kalendripäeva ja töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastus kestab vähemalt 90 kalendripäeva, kuni ravikindlustuse seaduse § 57 lõikes 1 sätestatud tähtajani (TTOS § 12⁴). Rasedal ja emapuhkuse õigusega töötajal on õigus nõuda ajutiselt terviseseisundile vastavat tööd haiguslehe alusel, kui tema terviseseisund ei võimalda ettenähtud tööülesandeid kokkulepitud tingimustel täita (TTOS § 12⁵).

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks sätted, mis kehtestavad tööandja kohustuse teha süstemaatilist töökeskkonna sisekontrolli.

Kehtiva õiguse kohaselt on tööandjal kohustus teha süstemaatilist töökeskkonna sisekontrolli, mille käigus kavandatakse, korraldatakse ja jälgitakse töötervishoiu ja tööohutuse olukorda ettevõttes. Samuti on tööandja kohustatud igal aastal läbi vaatama sisekontrolli korralduse ja analüüsima selle tulemusi. Täpsemalt ei ole seda, kuidas sisekontrolli tehakse ning kuidas läbivaatuse tulemusi analüüsitakse, õigusaktis sätestatud.

Sisekontrolli kui tegevuse sisu seisneb TTOS-i nõuete täitmise monitoorimises ettevõtte sees. Tegemist on töötervishoiu ja tööohutuse korralduse loomuliku osaga, mis toimub ettevõttes riskianalüüsi ja muude seadusest tulenevate kohustuste täitmise käigus (nt töötervishoiu tervisekontrolli otsused ja tagasiside tööandjale, tööõnnetuste uurimise kord jm). Riskianalüüs

sisaldab tegevuskava, milles nähakse ette kõikidel ettevõtte tegevusaladel ja juhtimistasanditel rakendatavad abinõud töötajate terviseriski vältimiseks ja vähendamiseks, samuti abinõude rakendamise ajakava ja rakendajad. Samuti näeb TTOS-i § 13⁴ lõige 4 ette, millistes olukordades on tööandjal vaja riskianalüüsi uuendada ehk vaadata uuesti oma töökeskkond üle. Seetõttu ei ole otstarbekas säilitada seaduses eraldi sisekontrolli kohustust, kuna riskianalüüs on töökeskkonnale ja selles toimuvatele muutustele vastav dokument, sisekontroll ei loo sisulist lisandväärtust ega paranda töökeskkonna ohutust, vaid dubleerib suuresti riskianalüüsist ja muudest kohustustest tulenevat põhimõtet.

TTOS-i § 13 lõike 1 punkti 12 kohaselt peab tööandja kontrollima töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist. Seda nõuet eelnõuga ei muudeta. Tööandja peab oma ettevõtte spetsiifikast ja vajadustest lähtudes läbi mõtlema töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise ja selle kontrollimise põhimõtted.

Muudatus ei vabasta tööandjat üldisest kohustusest tagada ohutu töökeskkond ja jälgida töökeskkonnas toimuvaid muutusi ega ka riskianalüüsi tegemist, vaid lihtsustab regulatsiooni, jättes ettevõtetele suurema paindlikkuse tööohutuse korraldamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täpsustatakse, milliste tööde ja töövahendite kohta on tööandjal vaja koostada ohutusjuhendid.

Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja koostama töökeskkonna riskianalüüsi alusel ohutusjuhendi tehtava töö ja kasutatava töövahendi kohta. Seega, kui ettevõttes on töö ehitajad, peab tööandja koostama ehitustöö ohutusjuhendi ja ehitustöö käigus kasutatavate töövahendite ohutusjuhendid (näiteks ketassaag, trell, teemantlõikur). Praktikas on tehtava töö ohutusjuhendid sageli üldsõnalised ja kordavad juba teistes tööohutuse dokumentides (näiteks töökeskkonna riskianalüüsis, töövahendi ohutusjuhendis) sisalduvat teavet, mistõttu on tegemist pigem formaalse kohustusega, mis ei pruugi suurendada töötajate teadlikkust ega parandada töökeskkonna ohutust. Kuivõrd töökeskkonnas esinevad riskid on sageli seotud töövahendite kasutamisega⁵, on otstarbekam keskenduda töövahendi ohutusjuhendile, mis annab konkreetsed juhised töövahendi ohutuks käsitsemiseks.

Eelnõuga tehtavate muudatustega tunnistatakse kehtetuks kohustus koostada tehtava töö ohutusjuhend, jättes alles vaid kohustuse koostada kasutatava töövahendi ohutusjuhend. Erisustena tuuakse välja, et töövahendi ohutusjuhendit ei pea koostama, kui:

- tootja ei ole kehtivate õigusaktide kohaselt kohustatud koostama töövahendile kasutusjuhendit;
- tootja koostatud töövahendi kasutusjuhend sisaldab piisavat teavet töövahendi ohutuks kasutamiseks.

Seda, kas tootja koostab kasutusjuhendi või jätab selle koostamata, reguleerivad järgnevad õigusaktid:

- tarbijakaitseseaduse⁶ § 6 lõiked 1 ja 2, mille kohaselt peab tootja tehniliselt keerukale, ohtlikke aineid sisaldavale või kasutamisel erioskust nõudvale kaubale lisama kasutusjuhendi, mis peab sisaldama tarbijale vajalikku teavet kauba ohutuks, sihipäraseks ja säästlikuks kasutamiseks ning kauba õigeks kokkupanemiseks, paigaldamiseks, ühendamiseks, hooldamiseks või säilitamiseks ja vajaduse korral ka hävitamiseks;

⁵ Masinad ja käsitööriistad, millega juhtub enim tööõnnetusi, on näiteks kreissaag, hõõvelpink, lintsaag, nuga (kõige enam kipsinuga), haamer/vasar, ketassaag. Tööinspektsiooni aastaraamat 2024, lk 25. [Tööinspektsiooni aastaraamat 2024 0.pdf](#).

⁶ Tarbijakaitseseadus, RT I, 08.07.2025, 32. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072025032?leiaKehtiv>.

— toote nõuete vastavuse seaduse⁷ § 11 lõige 1, mille kohaselt kohaldatakse ettevõtjale Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2023/988 III peatükis ning internetipõhise kauplemiskoha pakkuja IV peatükis sätestatud nõudeid. Määruse (EL) 2023/988 artikli 9 lõike 7 kohaselt peab tootja tagama, et tema tootele on lisatud selged juhendid ja ohutusteave tarbijatele kergesti arusaadavas keeles, mille on kindlaks määranud liikmesriik, kus toode turul kättesaadavaks tehakse. Seda nõuet ei kohaldata, kui toodet saab kasutada ohutult ja tootja ettenähtud viisil ka ilma juhendite ja ohutusteabeta. Näiteks võivad sellisteks töövahenditeks olla kruvikeeraja, kontoritarbed jms töövahendid, mis ei kujuta otsest ohtu ja mida on võimalik kasutada ilma erioskuste ja väljaõppeta.

Tööandja peab arvestama, et tööinspektor võib nõuda erandlikes olukordades vastava juhendi koostamist, kui järelevalve käigus ilmneb, et tööandja kasutab ohtlikku seadet (tarbijakaitseseaduse §-le 6 lõike 1 kirjeldusele vastavat seadet), millel puudub ohutusjuhend või kasutusjuhend ja mis võib töötajale ohtlik olla. Järelevalves on levinud olukorrad, kus tööandja kasutab nt puidu lõhkumismasinat, mille tellis Hiinast ja millega ühtegi kasutusjuhendit kaasas ei olnud. Järelevalve käigus näeb inspektor, et tegemist on ohtliku seadmega, mis nõuab töötajalt selle kasutamise erioskusi (nt ohutud töövõtted, teadmine, kuidas kasutada masinat, milliseid isikukaitsevahendeid kasutada jne), mis vastasel juhul võib põhjustada ohtu töökeskkonnas, töötajale endale või teistele töökeskkonnas viibivatele isikutele. Olukorras, kus inspektor tuvastab ohtliku seadme kasutamise ja tööandjal puudub sellele vastav ohutusjuhend või kasutusjuhend on Tööinspektsiooni inspektoril järelevalve käigus õigus nõuda vastava ohtliku seadme juhendi koostamist.

Planeeritavad muudatused aitavad vähendada tööandjate halduskoormust, võimaldades keskenduda sisuliselt olulistele ohutusmeetmetele. Lisaks tööandja halduskoormusele väheneb ka töötaja infokoormus, st töötaja ei pea tutvuma mitme sarnase sisuga dokumendiga, mille dubleeriv sisu võib tekitada rohkem segadust kui suurendada teadlikkust. Kui töötajal on vaja tutvuda kümnete eri dokumentidega (nt tehtava töö ohutusjuhend, töövahendi juhend, riskianalüüs jne), võib oluline teave jääda märkamata või mitte jõuda töötajani piisavalt selgelt. Kui fookus on töövahendi ohutusjuhendil, mis on koostatud riskianalüüsi ja töövahendi kasutusjuhendi põhjal ning sisaldab kogu vajalikku infot, on töötajal lihtsam mõista, kuidas konkreetset töövahendit ohutult kasutada.

Eelnõuga tehtavad muudatused ei mõjuta tööandja kohustust korraldada töötaja juhendamine ja väljaõpe (TTOS-i § 13³), sh tutvustada töötajale tööga seotud riske, nende maandamise meetmeid ning ohutuid töövõtteid.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täpsustatakse, et tööandjal on põhjendatud kahtluse korral õigus kontrollida alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all olemist ning õigus neid andmeid töödelda.

TTOS-i § 13 lõike 1 punkti 15 kohaselt on tööandja kohustatud kõrvaldama töölt alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all oleva töötaja. Samas ei ole aga kehtivas seaduses õiguslikku alust ega korda tööandjale joobe mõõtmiseks. See on tekitanud praktikas olukorra, kus tööandjal on seaduse tasandil kohustus, kuid puudub selge õiguslik alus selle täitmiseks.

Tööandjale ei anta korrakaitseadusest (KorS)⁸ tulenevaid õigusi ja pädevusi. Eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on luua sätted, mis võimaldavad tööandjal põhjendatud kahtluse korral kontrollida töötaja joovet ning töödelda selleks vajalikke terviseandmeid, tagades samas töötaja

⁷ Toote nõuetele vastavuse seadus, RT I, 11.03.2025, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032025003?leiaKehtiv>.

⁸ Korrakaitseadus, RT I, 05.07.2025, 12, kättesaadav: [Korrakaitseadus–Riigi Teataja](#)

õiguste kaitse. Õigusliku aluse puudumisele on juhtinud tähelepanu varasemalt nii Andmekaitse Inspeksioon⁹ kui ka Riigikohus¹⁰.

Isiku tervises seisund kuulub delikaatsete isikandmete hulka. Seetõttu on ka joobe tuvastamine käsitatav isikuandmete töötlemisena isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 5 tähenduses. Andmesubjekti nõusolekuta võib IKS § 14 lg 1 p 1 kohaselt isikuandmeid töödelda seaduse alusel. Selline seadusesäte, mis volitaks tööandjat või asutuse administratsiooni tuvastama isiku joobeseisundit isiku nõusolekuta kehtivas õiguses puudub¹¹.

Andmekaitse Inspeksioon (AKI) on oma pöördumises muuhulgas välja toonud, et juba täna kontrollib osa tööandjaid alkomeetritega töötajate joovet, ent kuna joove on tervises seisund, kaasneb selle kontrollimisega töötajate terviseandmete töötlemine ehk riive inimese eraelu puutumatusele, mistõttu peaks seda tegema selgel õiguslikul alusel, et kaitsta töötajate terviseandmeid. AKI toob välja, et levinud arvamuse kohaselt võib töötaja joovet kontrollida tema enda nõusolekul, mida siiski ei saa pidada sobivaks aluseks, kuivõrd tööandja on töötaja suhtes jõupositsioonil ning pole võimalik tagada, et töötaja nõusolek on tegelikult vabatahtlik. Nõusolek saab olla kohane alus nendes olukordades, kus töötajatele ei kaasne selle andmisega negatiivseid tagajärgi, olenemata sellest, kas nad annavad nõusoleku või mitte.

Joobe on defineeritud KorS §-s 36, millele tööandja võib tugineda, mis KorS mõttes on alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud tervises seisund, mis avaldub väliselt tajutavas häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides. Joobeseisundi liigid on: 1) alkoholijoove; 2) narkootilise, psühhotroopse või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud joove. Tööandja võib joobeseisundile viitavate tunnuste puhul tugineda sotsiaalministri 26. juuni 2014.a määruses nr 37 „Joobeseisundile viitavate tunnuste loetelu ja nende tunnuste esinemise või mitteesinemise tuvastamise viisid“ §-is 2 sätestatud tunnustele. Samuti võib tööandja tugineda joobe tuvastamisel eelnimetatud määruse §-is 3 sätestatud viisidele (isiku küsitlemine ja isiku väline vaatlus).

Tööandjal tekib eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt õigus kontrollida töötaja alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all olemist ainult juhul, kui tööandjal on selleks põhjendatud kahtlus, näiteks kui tööülesannete täitmine on takistatud, töötaja on seadnud joobest tulenevalt töökeskkonnas ohtu või võib seada ohtu nii ennast kui ka teisi töötajaid või muul sarnasel juhul. Samuti juhul, kui töötaja tuleb tööle joobele viitavate tunnustega, nagu ebastabiilne kõnnak, häiritud kõne, mida töötajal tavapäraselt ei esine, vms, ja mille tõttu tööandjal tekib kahtlus, et töötaja on joobes ja seab seetõttu ohtu nii ennast kui ka teisi töötajaid.

Joobe kontrollimine on oluline töökeskkonnas ohutuse tagamise eesmärgil. Joobe kontrollimine ei anna õigust tööandjale kontrollida kõiki töötajaid tööle tulemise hetkel pelgalt isikliku huvi mitte ohutuse tagamise eesmärgil. Seejuures on oluline tööandjal arvestada, et igasugune organismi muutunud reaktsioon või talitusfunktsioon ei tähenda automaatselt joovet, nt kui töötaja viibib töökeskkonnas šokiseisundis või indikaatorvahendiga on tuvastatud joove, mis on põhjustatud nt ravimi tarvitamisest, mida töötaja saab tõendada. Riigikohus on selgitanud, et joobe tuvastamine ei eelda kindlat alkoholikontsentratsiooni veres ega väljahingatavas õhus ehk puudub numbriline

⁹ [Töötajate joobe kontrollimist võimaldav eelnõu valmib enne aasta lõppu | Eesti | ERR](#)

¹⁰ Riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus halduskolleegiumi 26. oktoobri 2011. a otsuse kohta asjas nr [3-3-1-45-11](#), p 4

¹¹ Samas.

piirmäär, mille tuvastamisel saaks öelda, et tegu on joobega. Samas eeldab töötaja joobe hindamine isiku tüüpiliste kehaliste või psüühiliste funktsioonide või reaktsioonide muutumise või häirumise tuvastamist. Riigikohus on samuti leidnud, et joobeseisundi tuvastamiseks ei ole pädevad üksnes politseiametnikud ja joobeseisundi tõendamiseks võib kasutada menetlusosalise seletusi, dokumentaalseid tõendeid, asitõendeid, tunnistaja ütlusi, eksperdi arvamust¹².

Juhul kui töötaja töö osa on valitseda suurema ohu allikat, võib tööandja töötajat kontrollida ka ilma kahtluseta, näiteks selliste tööde puhul, kus töötaja vastutab ka teiste elu ja tervise eest (näiteks bussijuhid). Suurema ohu allikas on defineeritud võlaõigusseaduse § 1056 lõikes 2, mille kohaselt loetakse asja või tegevust suurema ohu allikaks, kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli.

Tööandja võib töökorralduse sisekorra reeglite alusel kehtestada kindla korra, kuidas toimub joobe tuvastamine, mis vahenditega, kuidas positiivset tulemust menetletakse ja kui kaua andmeid säilitatakse. Tööandja peab kehtestama korra töötaja õiguste kaitseks, nt joobe tuvastamisel peab töötajale tutvustama tema õigusi, nt õigus vaidlustada tulemust, õigus kordustestile, õigus teada toimingut põhjust ja eesmärki, õigus keelduda indikaatorvahendiga kontrollimisest ja millised tagajärjed keeldumisega kaasnevad, jne. Töötajale peaks olema tagatud teise testi võimalus (nt alkoholi joobe puhul teine puhumine peale kindla aja möödumist, nt 15 minutit) või võimalust teha proovitest enne kui tööandja joovet tuvastama asub (nt proovipuhumine või test riietusruumis). Töölepingu seadus § 81 lõiked 1 punkt 4 ja lõiked 3 koosmõjus toovad välja, et kui joobe tuvastamisega kaasneb töölepingu ülesütlemine, siis ei saa see toimuda üldjuhul peale esimest positiivset tulemust. Tööandja võib töölepingu töötaja kohustuse rikkumise tõttu üles öelda, kui ülesütlemisele on eelnenud tööandja hoiatus. Seega, kui tööandja tuvastab positiivse tulemuse töötaja joobe määramisel ja kõrvaldab töötaja töökeskkonnast, tuleb töötajat hoiatada, et korduv käitumine toob tagajärjena kaasa töölepingu ülesütlemise.

Juhul kui näiteks joobe kontrollimiseks on määratud konkreetne töötaja, lasub tal TTOS-i § 14 lõike 1¹ kohaselt kohustus hoida töötaja terviseandmeid tähtajatult saladuses. Tööandja peab vajalikud kontrolliprotseduurid ette nägema töökeskkonna riskianalüüsis või muus ettevõtte asjakohases dokumendis ning tutvustama seda töötajatele. Näiteks on tööandjal võimalik alkoholi joovet kontrollida alkomeetriga, narkootilise ja toksilise joobe ning psühhootropse mõju all olemise kontrollimiseks on tööandjal võimalik kaasata töötervishoiuarst või muu tervishoiutöötaja. Lisaks on tööandjal õigus töötajalt küsida, kas ta on joobes, samuti on võimalik fikseerida töötaja seisund/tunnused, mille alusel tööandja töötajal joovet kahtlustas. Töötajal on õigus keelduda joobe kontrollimisest, kuid sellisel juhul on tegemist töökohustuste rikkumisega.

Tööandja peab andmete töötlemisel järgima kõiki IKÜM-i põhimõtteid, sh tagama minimaalsuse põhimõtte täitmise (võimalikult väheste andmete kogumine) ja andmete turvalisuse (võtma nii tehnilisi kui ka organisatoorseid turvalisusmeetmeid). Tööandja ei tohi joobe mõõtmiste tulemusi säilitada, kui positiivset leidu ei tuvastatud. Positiivsete tulemuste säilitamise tähtsaja määrab tööandja vastavalt oma sisekorrareeglitele. Nt on põhjendatud andmeid säilitada vaidluste lahendamise lõpuni või sarnaselt töötervishoiuteenuse raames terviseandmetele kuni 10 aastat, kui tööandja näeb selleks põhjendatud vajadust. Samuti peab tööandja arvestama, et positiivse leiu korral on soovituslik tulemus protokollida, lisades muuhulgas kuupäev, kellaaeg, töötaja nimi, keda kontrolliti, indikaatorvahendi tüüp ja selle näit jms, mis on asjakohane ning hoiab ära valearusaamad või ebatäpsused hilisema vaidluse korral.

¹² Riigikohtu 26. oktoobri 2011. a otsus nr 3-3-1-45-11

Eelnõuga tehtavate muudatuste raames saab tööandja joovet kontrollides teada töötaja terviseandmetena analüüsi tulemuse ehk asjaolu, kas töötaja on joobes või mitte. Muid terviseandmeid tööandja teada ei saa. Tööandja ei säilita kontrolli tulemusi, kui töötajal joovet ei tuvastata.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse töötaja tööle asumise järgset tervisekontrolli korraldamise tähtaega. Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja korraldama töötaja tervisekontrolli esimese nelja kuu jooksul töötaja tööle asumisest arvates (TTOS-i § 13¹ lõike 6 esimene lause).

Eelnõu kohaselt peab tööandja edaspidi korraldama tervisekontrolli kuni kuue kuu jooksul töötaja tööle asumisest arvates. Muudatuse eesmärk on arvestada tervisekontrolli korraldamise tähtsust töötajatele enamasti rakendatava katseajaga, asjaoluga, et katseaeg võib pikeneda (TLS § 10¹ lg 4) ning sellega, et tervisekontrollide tegemiseks peab tööandjale jääma piisav aeg tervisekontrolli korraldamiseks. Katseaeg kestab töölepingu seaduse kohaselt üldjuhul neli kuud. Lisaks toob TLS välja, millist aega katseaja hulka ei arvestata – kui töötajal oli tööülesannete täitmine takistatud, eelkõige kui töötaja oli ajutiselt töövõimetu, täitis haiguslehe alusel töötamise ajal tavapärasest erinevaid tööülesandeid või kasutas puhkust. Näiteks kui töötaja viibis töötamise esimese nelja kuu jooksul kaks kuud töövõimetuslehel ning kokku oli lepitud neljakuulises katseajas, lõpeb töötaja katseaeg esialgu planeeritud kaks kuud hiljem. Eeltoodut arvestades sätestatakse eelnõuga esimese tervisekontrolli aeg kuus kuud pärast töötaja tööle asumist. Muudatus võimaldab tööandjal katseaja jooksul hinnata töötaja sobivust tööle ning korraldada tervisekontroll alles pärast katseaja lõppu, vältides vajadust teha seda töötajaga, kelle töösuhe võib lõppeda katseaja jooksul töötaja või tööandja soovil.

Katseaja eesmärk on veenduda töötaja sobivuses töökohale, seda nii töötaja- kui tööandjapoolselt. Katseajal veendutakse, kas töötaja teadmised, oskused, võimed ja isikuomadused, aga ka tervis vastavad tasemele, mida nõutakse töö tegemisel. Tööandja saab katseajal veenduda töötaja tervise sobivuses töökohale, korraldades selleks töötajale tervisekontrolli katseaja ajal, et veenduda, et töötajal puuduvad töö tegemist välistavad tervislikud seisundid. Vastasel korral võib selguda töötaja tööle mittesobivus katseaja möödumisel, mis teeb töölepingu ülesütlemise pooltele keerulisemaks.

Tööandja peab tervisekontrolli korraldama riskianalüüsi tulemustest lähtudes ning võib selle korraldada ka varem kui kuuenda kuu saabumisel, sh kui katseaeg kestab vähem (nt 1 kuu), näiteks kui töö iseloomu ja töökeskkonna riskide tõttu on oluline veenduda juba katseaja jooksul, kas töötaja tervis võimaldab konkreetset tööd teha, eriti kui tegemist on ohtlike töödega või töödega, mis vajavad erioskusi, nt kõrgustes töötamine, üksinda töötamine, ohtlike kemikaalidega töö jms.

TTOS § 13¹ lõike 6 teises lauses sätestatud korda ei muudeta. Kui töötaja on viimase kuue kuu jooksul läbinud teise tööandja juures tervisekontrolli samade töökeskkonna ohutegurite ja sama töö laadi suhtes, võib tööandja korraldada tervisekontrolli töötaja esitatud tervisekontrolli otsuses märgitud ajal ega pea tegema tööle asumisest arvates töötajale tervisekontrolli esimese kuue kuu jooksul.

Samuti säilib teatud töökeskkonna ohuteguritega kokkupuute korral kohustus korraldada tervisekontroll enne tööle asumist. Tervisekontroll tuleb korraldada enne bioloogiliste ohutegurite, kantserogeenide, mutageenide, reproduktiivtoksiliste ainete, plii ja selle ühendite ning asbestitolmuga kokkupuute algust ning öötöötaja tervisekontroll enne öötööle asumist (TTOS-i § 13¹ lg 7).

Eelnõu § 1 punktiga 7 kitsendatakse tööandjate ringi, kellel on kohustus korraldada ettevõtte tervishoiu olukorra analüüs vähemalt üks kord kolme aasta jooksul.

Tervikliku tervishoiu analüüsi kohustus jõustus 1. jaanuaril 2023 ning esmase analüüsi peavad tellima kõik ettevõtted, kus töötab vähemalt üks töölepinguline töötaja, 1. jaanuariks 2026. Küll aga on sotsiaalpartnerid väljendanud muret, et terviklik tervishoiu analüüs ei loo ettevõtetele lisandväärtust ning on suur lisakulu, eriti mikroettevõtete puhul, kelle töötajate ja seega ka tervisekontrollide hulk on sedavõrd väike, et võimaldab nii tervishoiuteenuse osutajal kui ka tööandjal endal lihtsamalt teha järeldusi ettevõtte kui terviku kohta ilma põhjalikuma analüüsi vajaduseta.

Eeltoodust lähtudes ei pea eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt tervishoiu olukorra analüüsi korraldama tööandja, kelle ettevõttes töötab püsivalt alla kümne töötaja. Ettevõttes, kus on regulaarne töötajate arvu kõikumine, mis on nt põhjustatud hooajalistest töödest, tuleb teha terviklik töökeskkonna analüüs nendel ettevõtetel, kellel on püsivalt tööl vähemalt kümme töötajat, arvestades muuhulgas töötajate arvu muutusi.

Planeeritav muudatus vähendab mikroettevõtte halduskoormust, arvestades seejuures, et mikroettevõttes on riskid sageli paremini hallatavad. Tööandjal, kellel on alla kümne töötaja, küll säilib õigus teha ettevõtte tervishoiu olukorra analüüsi, kuid enam seadus teda selleks ei kohusta. Ehk tööandjal on võimalik tellida terviklik analüüs soovi korral ka siis, kui ettevõttes on alla kümne töötaja, kui tööandja tahab parandada ja investeerida oma töökeskkonda.

Eelnõuga tehtavad muudatused ei mõjuta tööandja ja tervishoiuteenuse osutaja omavahelist koostööd töökeskkonna parandamisel. Tervishoiuarstil säilib kohustus ja võimalus teha vajaduse korral tööandjale ettepanekuid töökeskkonna parandamise ja töötaja tervise edendamise kohta ning tööandja peab neid ettepanekuid arvesse võtma ja vajaduse korral riskianalüüsi tegevuskavasse hõlmama.

Eelnõu § 1 punktiga 8 sätestatakse erandid, mille korral ei pea tööandja ettevõttes esmaabiandjat määrama.

Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja määrama töötajate hulgast vähemalt ühe esmaabiandja, võttes arvesse töötajate arvu, tervisekahjustuste esinemise sagedust, ettevõtte piirkondlikku jagunemist ja tegevuse iseloomu. Praktikas tähendab see, et esmaabiandja tuleb määrata näiteks haiglates (sh iga vahetuse jaoks) ja kaubanduskeskuse enamikus kauplustes.

Eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt ei pea tööandja esmaabiandjat määrama, kui:

- ettevõtte töötajad töötavad üksinda;
- ühises töökeskkonnas tegutsevad tööandjad lepivad kokku ühises esmaabikorralduses (näiteks kaubanduskeskuses on esmaabiandjaks turvatöötajad ja kõigi kaupluste töötajaid on sellest teavitatud);
- tegemist on tervishoiuteenuse osutajaga tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses.

Muudatuse eesmärk on suurendada õigusselgust ning viia kehtiv õigus kooskõlla senise järelevalve ja praktikaga. Tööinspeksioon ei ole seni nõudnud, et tööandja määraks eraldi esmaabiandja olukorras, kus töötaja töötab töökeskkonnas, kus tegutseb samaaegselt mitu erinevat tööandjat, või kus esmaabi on korraldatud mitme ettevõtte ühise lahendusena. Sellisteks ühisteks töökeskkondadeks on näiteks kaubanduskeskused või muud hooned, kus mitme tööandja töötajad

tegutsevad samal pinnal ja on kokku leppinud ühtses esmaabi korralduses. Seetõttu peab iga tööandja läbi mõtlema oma esmaabi korralduse ning vajaduse korral tegema koostööd teiste samas kohas tegutsevate tööandjatega. Ühise töökeskkonnana käsitatakse nii siseruume kui ka välistingimustes olevaid töökohti – näiteks ehitusobjekte, ärihoonete eri korruseid, jaemüügi poepindasid jne.

Üksi töötav töötaja viibib töökeskkonnas ilma teiste töötajate juuresolekuta – seal ei tööta teiste tööandjate töötajad ega jagata ühist üüripinda. Sellisteks olukordadeks on näiteks väikeses kaupluses või tanklas üksi töötav müüja, valvur öösel laohoones, korteriühistu koristaja, püsivalt kodukontoris kaugtööd tegev töötaja või objektil üksinda töötav fassaaditööde tegija. Üksi töötavate töötajate puhul on oluline tagada vajalikud esmaabivahendid ning selged juhised tegutsemiseks õnnetuse või terviserikke korral.

Tervishoiuteenuse osutajad on aga ise piisavalt pädevad esmaabi andma ning seetõttu ei ole otstarbekas nõuda neilt esmaabiandja määramist. Tervishoiuteenuse osutajad ei pea eraldi esmaabiandjat määrama, küll aga on neil kohustus esmaabi andmine läbi mõelda ehk töötajatele peab vajaduse korral olema esmaabi kättesaadav.

Eelnõu § 1 punktidega 9 ja 10 muudetakse töötajate juhendamise ja väljaõppe sätteid.

Kehtiva õiguse kohaselt juhendab tööandja töötajat enne tööle asumist, mille käigus tehakse teatavaks näiteks ettevõtte töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ja töökeskkonna riskide hindamise tulemused (TTOS-i § 13³ lõige 1). Lisaks korraldab tööandja töötajale väljaõppe ohutute tövõtete omandamiseks, võttes arvesse töö eripära ja ohtlikkust (TTOS-i § 13³ lõige 2).

Eelnõuga tehtavate muudatustega täpsustatakse, et tööandja peab juhendama ja korraldama väljaõppe enne töötaja tööle asumist, arvestades muu hulgas töö eripära ja ohtlikkust. Tööandja peab juhendamise ja väljaõppe korraldama enne tööle asumist. Muudatuse eesmärk on TTOS-is selgemalt välja tuua juhendamise ja väljaõppe seos (eelnõu § 1 punkt 11). Kui kehtiva TTOS-i sõnastuse puhul võis jääda mulje, et juhendamine ja väljaõpe on kaks eraldi tegevust, siis tegelikkuses on juhendamine ja väljaõpe tööandja ja töötaja jaoks üks terviklik protsess, mida korraldatakse lähtudes töö iseloomust. Näiteks keeruliste töövahendite ja tööprotsesside puhul on oluline korraldada nii teoreetiline juhendamine kui ka praktiline väljaõpe, samas kui kontoritöö puhul piisab ka juhendamisest.

Tööandja peab juhendamise ja väljaõppe registreerima ning töötaja peab selle kinnitama. Kuivõrd tegemist on ühe tervikprotsessiga, võib juhendamise ja väljaõppe registreerida ühel korral ning töötajal pole vaja eraldi juhendamist ja väljaõpet kinnitada. Küll aga saab tööandja oma ettevõtte vajadustest lähtudes korraldada ka registreerimise nii, et eraldi kinnitatakse nii juhendamine kui ka praktiline väljaõpe.

Eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks TTOS-i § 13³ lõige 2, kuivõrd eelnõuga tehtavate muudatustega lisatakse töötajate väljaõpet puudutav säte sama paragrahvi esimesse lõikesse (eelnõu § 1 punkt 13).

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse tööandjate ringi, kes on kohustatud koostama töökeskkonna andmekogus töökeskkonna riskianalüüsi või esitama selle TI töökeskkonna andmekogusse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja, kellel on vähemalt üks töölepinguline töötaja, koostama töökeskkonna riskianalüüsi töökeskkonna andmekogus või edastama selle kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis TI-le. Sätte eesmärk on olnud tagada, et kõigil asjassepuutuvatel ja õigustatud huviga isikutel oleks ligipääs ettevõtte töökeskkonna riskianalüüsile võimalikult lihtne. Samuti on töökeskkonna andmekogus oleva riskianalüüsi mooduli üks eesmärk olnud võimaldada just väikeettevõtetele kasutada tööriista, mille abil kiiremini ja lihtsamini riskianalüüsi koostada.¹³ Praktikaga aga näevad väikeettevõtted seda pigem ebamõistliku halduskoormusena, kuna peavad koostama riskianalüüsi töökeskkonna andmekogus või selle sinna üles laadima.

Eelnõuga tehtava muudatuse kohaselt ei ole tööandjad, kelle ettevõttes töötab alla kümne töötaja, kohustatud enam riskianalüüsi töökeskkonna andmekogus koostama või seda sinna esitama, kuid soovi korral on neil jätkuvalt see võimalus ja õigus. Muudatuse eesmärk on vähendada mikroettevõtete halduskoormust, säilitades samas võimaluse kasutada riskianalüüsi moodulit töökeskkonnas esinevate riskide hindamiseks.

Endiselt säilib kõikidele tööandjatele kohustus koostada riskianalüüsi kirjalik dokument.

Juhul kui alla kümne töötajaga tööandja ei esita riskianalüüsi töökeskkonna andmekogusse, peab ta riskianalüüsi esitama tööinspektorile järelevalve raames. Selleks et tagada sujuv ja kiirem järelevalve, on soovitatav, et ka alla kümne töötajaga tööandja siiski riskianalüüsi töökeskkonna andmekogusse esitaks. Lisaks tuleb arvestada, et juhul kui riskianalüüsid on andmekogusse kandmata, suurendab see tõenäosust, et ettevõtte satub TI järelevalve valimisse, kuna muul viisil pole TI-l võimalik veenduda, kas tööandja on täitnud oma kohustust riskianalüüs teha.

Riskianalüüsi töökeskkonna andmekogusse esitamine vähendab ka tööandjate halduskoormust paberdokumentide säilitamisel (töökeskkonna andmekogusse esitamata riskianalüüse peab tööandja säilitama ise 55 aastat).

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse TTOS-i § 16 lõike 9 sõnastust. Igas ettevõttes peab olema isik (töökeskkonnaspetsialist), kes vastutab töötervishoiu ja -ohutuse eest ettevõttes. Tööandja võib ise täita töökeskkonnaspetsialisti kohustusi, kui tal on töökeskkonnaalased teadmised ja oskused. Kui kehtiva õiguse kohaselt tööandja ei olnud eraldi määranud ettevõttes töökeskkonnaspetsialisti, siis sellist spetsialisti ettevõttes ei olnud. Juhul kui tööandja soovis ise töökeskkonnaspetsialisti kohtuseid täita (nt ettevõtte juhatuse liige), siis tuli läbi viia bürokraatlik volitamine. Eelnõuga vähendatakse tööandja halduskoormust ja edaspidi ei pea tööandja eraldi töökeskkonnaspetsialisti määrama, kui tööandja leiab, et ta soovib ise töökeskkonnaspetsialisti ülesandmeid täita. Kui tööandja eraldi töökeskkonnaspetsialisti ei määra, siis eeldatakse, et tööandja täidab seda rolli ise. Seeläbi on nii töötajatele kui ka TI-le järelevalve käigus selge, kelle ülesanne on töötervishoiu ja -ohutusealaste ülesannete täitmine, kui ettevõttes eraldi töökeskkonnaspetsialisti määratud ei ole.

Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu, et töökeskkonnaspetsialistil on töökeskkonnas ohutuse tagamisel keskne roll, mistõttu on ääretult oluline, et isik, kes täidab töökeskkonnaspetsialisti rolli, oleks selleks pädev. Kui tööandja tunneb, et tal ei ole piisavalt teadmisi ja oskusi töökeskkonna ja -ohutuse küsimustega tegeleda, saab tööandja volitada selleks pädevama isiku enda ettevõttes ja pädeva isiku puudumisel tellida ettevõttevälise spetsialisti. Samuti on tööandjal võimalik koolitada ennast või ettevõttes määratud töökeskkonnaspetsialisti vajalike pädevuste ja oskuste omandamiseks.

¹³ Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus 257 SE. Seletuskirja lk: [Eelnõu - Riigikogu](#).

Eelnõu § 1 punktiga 13 tunnistatakse kehtetuks tööandja kohustus teavitada TI-d määratud töökeskkonnaspetsialistist.

Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja esitama TI-le kümne päeva jooksul määramisest või valimisest arvates andmed töökeskkonnaspetsialisti kohta, sealhulgas nende nimed, ametikohad ning kontaktandmed. Seda tuleb teha kas töökeskkonna andmekogu kaudu või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on vähendada tööandjate halduskoormust. Praktikas on ilmnenu, et andmekogus ei pruugi olla asjakohane teave ega kajastuda ettevõtte tegelik olukord. Samas saab TI inspektor järelevalvemenetluse käigus kontrollida, kas ettevõttes on töökeskkonnaspetsialist määratud. Lisaks säilib tööandjal võimalus ja õigus esitada need andmed TI töökeskkonna andmekogusse, kui ta seda soovib. Töökeskkonnaspetsialisti andmete sisestamine töökeskkonna andmekogusse kiirendab inspektori järelevalvet töökeskkonnas.

Eelnõu § 1 punktidega 14–16 muudetakse töökeskkonnavoliniku valimise ja töökeskkonnanõukogu moodustamise korda.

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb:

- töökeskkonnavolinik valida igas ettevõttes, kus töötab vähemalt kümme või rohkem töötajat;
- ettevõttes, mis koosneb mitmest territoriaalselt eraldatud struktuuriüksusest või kus töötatakse vahetustega ja kus struktuuriüksuses või vahetuses töötab korraga üle kümne töötaja, valida igasse struktuuriüksusse või vahetusse üks töökeskkonnavolinik;
- tööandjal moodustada töökeskkonnanõukogu vähemalt 150 töötajaga ettevõttes, kus on võrdselt tööandja määratud esindajaid ja töötajate valitud esindajaid.

Eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt peab tööandja korraldama töökeskkonnavoliniku valimised, kui vähemalt kümme protsenti ettevõtte, selle struktuuriüksuse või vahetuse töötajatest avaldab soovi valida töökeskkonnavolinik (**eelnõu § 1 punkt 14 ja 15**). Sarnast lähenemist kasutatakse ka töötajate usaldusisiku seaduses¹⁴, kus usaldusisiku valimiseks võib üldkoosoleku kokku kutsuda vähemalt 10% tööandja töötajatest. Samuti säilib tööandja kohustus konsulteerida tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes töötajatega, kui töökeskkonnavoliniku valimiseks soovi ei avaldata või töökeskkonnavolinikku ei valita (TTOS-i § 12 lg 3). Töökeskkonnanõukogu moodustatakse eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt tööandja algatusel või kui vähemalt 10% ettevõtte töötajatest selleks soovi avaldab (**eelnõu § 1 punkt 16**).

Samuti kaotatakse töökeskkonnanõukogu kohustuslik liikmete arv, rõhutades seda, et töötajate ja tööandjate esindajaid peab töökeskkonnanõukogus olema võrdselt. Kuivõrd edaspidi saab töökeskkonnanõukogu moodustada ka väiksem kui 150 töötajaga ettevõtte, võib mõne väiksema ettevõtte puhul olla neli liiget liiga koormav. Töökeskkonnanõukogu saab otsustada ise oma liikmete arvu olenevalt töökeskkonnast ja töökeskkonnanõukogus kerkivatest küsimustest.

Eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on suurendada paindlikkust ja arvestada paremini ettevõtte suuruse ning töötajate tegeliku huvi ja vajadustega. Muudatused võimaldavad vältida olukordi, kus töökeskkonnavolinik on valitud või töökeskkonnanõukogu moodustatud formaalsuse tõttu, kuid sisuline vajadus selle jaoks ettevõttes tööandja ja töötajate hinnangul puudub. TI järelevalve praktikas on ilmnenu jätkuvalt, et tööandjad korraldavad töökeskkonnavoliniku valimise, kuid töötajate vähese huvi tõttu töökeskkonnavolinikku siiski ei valita. See toob kaasa valimisprotsessi

¹⁴ Töötajate usaldusisiku seadus, RT I, 07.01.2025, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112021018?leiaKehtiv>.

kordumise, mis tähendab aja- ja ressursikulu nii tööandjale kui ka töötajatele, ilma et sünniks sisulist kasu ohutu töökeskkonna loomisel.

Muudatused säilitavad töötajate õiguse esindatusele, kuid võimaldavad selle rakendamist paindlikumalt ja vajaduspõhiselt, mis tähendab, et töötajad võivad nõuda töökeskkonnavoliniku valimist või töökeskkonnakoostöö moodustamist. Oluline on, et tööandja teavitab töötajaid sellise võimaluse olemasolust ning tagab, et otsused tehakse läbipaistvalt ja töötajate kaasamisega.

Samuti kaotatakse tööandja kohustus esitada valitud töökeskkonnavoliniku andmed töökeskkonna andmekogusse. Muudatuste eesmärk on vähendada tööandjate halduskoormust. Praktikas on ilmnenud, et andmekogus ei pruugi olla asjakohane teave ega kajastada ettevõtte tegelik olukord. Samas saab TI inspektor järelevalvemenetluse käigus kontrollida, kas ettevõttes töökeskkonnavolinik määratud. Lisaks säilib tööandjal võimalus ja õigus esitada need andmed TI töökeskkonna andmekogusse, kui ta seda soovib.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täpsustatakse, millega peab töökeskkonnakoostöö tutvuma. Kehtiva õiguse kohaselt tutvub töökeskkonnakoostöö ettevõtte töökeskkonna sisekontrolli tulemustega ning vajaduse korral teeb ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks.

Eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt tutvub töökeskkonnakoostöö edaspidi sellega, kuidas tööandja täidab töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid, ning teeb vajaduse korral ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega tunnistatakse kehtetuks töökeskkonna sisekontrolli kohustus. Muudatus ei mõjuta töökeskkonnakoostöö rolli töökeskkonna ohutuse küsimustega tegelemisel.

Eelnõu § 1 punktiga 18 tunnistatakse kehtetuks sätted, mille kohaselt edastab TI hiljemalt iga aasta 1. märtsiks Terviseametile eelmise aasta kutsehaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste statistilised andmed ning Terviseamet seejärel analüüsib neid andmeid.

TI kogub ja analüüsib kutsehaigestumiste andmeid oma töö raames ning avaldab need statistikana oma kodulehel. Terviseameti roll selles protsessis on olnud formaalne ega ole andnud lisandväärtust andmete kasutamisele ega töötervishoiupoliitika kujundamisele.

Eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on vältida dubleerivaid tegevusi riigiasutuste vahel ning vähendada tarbetut halduskoormust TI-le. TI on pädev kutsehaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste statistilisi andmeid ise analüüsima, seetõttu ei ole otstarbekas säilitada kohustust andmete edastamiseks Terviseametile, kellel puudub praktiline roll nende andmete edasisel kasutamisel. Tööinspeksioon kasutab andmeid muu hulgas järelevalve ning ennetustegevuste planeerimisel ja sihitamisel.

Samuti tunnistatakse kehtetuks TTOS-i § 21, mis sätestab Töökeskkonna Nõukoja koosseisu ja töökorra kinnitamise ning ülesanded.

Kehtiva õiguse kohaselt on Töökeskkonna Nõukoda MKM-i juures asuv valitsusasutuste ning tööandjate ja töötajate keskkliitide töötervishoiu ja tööohutuse asjatundjatest koosnev nõuandekogu töökeskkonna küsimustes, kelle põhiülesanne on teha ettepanekuid ja avaldada arvamust töökeskkonnapoliitika väljatöötamiseks ja rakendamiseks (TTOS-i § 21 lõiked 1 ja 2).

Praktikas ei ole Töökeskkonna Nõukoda toiminud juba aastaid. Selle asemel on töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna küsimusi käsitletud kolmepoolsetel kohtumistel¹⁵, mis sisuliselt täidavad Töökeskkonna Nõukoja funktsiooni. Eeltoodust lähtudes ei ole eraldi Töökeskkonna Nõukoja moodustamine põhjendatud ning regulatsioon vajalik.

Eelnõuga seoses tunnistatakse kehtetuks sotsiaalministri 14. septembri 2000. a määrus nr 58 „Töökeskkonna Nõukoja põhimäärus“.

Eelnõu § 1 punktidega 19 ja 20 muudetakse TTOS-i § 24 lõikeid 4 ja 4¹ eesmärgiga võimaldada kutsahaigestumise ja tööõnnetuse uurimise raporteid edastada kannatanule või tema huvide kaitsjale töökeskkonna andmekogu kaudu.

Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja tegema kutsahaigestumise ja tööõnnetuse uurimise tulemused teatavaks kannatanule või tema huvide kaitsjale kirjalikult.

Eelnõuga tehtava muudatuse eesmärk on laiendada tööandja võimalusi infot edastada, võimaldades seda teha ka elektrooniliselt töökeskkonna andmekogu kaudu. Muudatus toetab digitaalseid lahendusi, vähendab halduskoormust ning tagab samas, et kannatanu või tema esindaja saab vajaliku teabe kätte usaldusväärsel ja jälgitaval viisil. Töötajatele ja nende huvide kaitsjatele on loodud ligipääs nendega seotud andmetele töökeskkonna andmekogus.

Eelnõu § 1 punktiga 21 tunnistatakse kehtetuks:

- 1) **TTOS-i § 24 lõige 6**, mille kohaselt TI ei uuri tööõnnetust, millega seoses toimub kriminaalmenetlus;
- 2) **TTOS-i § 24 lõige 7**, mille kohaselt uurib TI pärast kriminaalmenetluse lõpetamist surmaga lõppenud tööõnnetusi, raske tervisekahjustusega lõppenud tööõnnetusi, mille puhul alustati kriminaalmenetlust töötervishoiu ja tööohutuse nõuete eiramise tõttu, ja vajaduse korral tööõnnetusi, mille puhul alustati kriminaalmenetlust ettevaatamatusest töötervishoiu ja tööohutuse nõuete eiramise tõttu.

Muudatuse vajadus tuleneb praktikas ilmnenu kitsaskohast, et töötaja võib jääda ilma tööõnnetuse korral makstavast haigushüvitisest, kui tööandja pole uurimist korraldanud või on esitanud TI-le akti, mille kohaselt tööandja hinnangul ei olnud tegemist tööõnnetusega. Põhjendatud kahtluse korral on TI-l vaja algetada omapoolne uurimine, mida aga kehtiva õiguse kohaselt ei ole võimalik teha enne, kui kriminaalmenetlus on lõppenud, see aga võib kesta väga pikalt.

Eelnõuga tehtava muudatuse eesmärk on tagada tööõnnetusse sattunud isikule võimalus saada haigushüvitist mõistliku aja jooksul, ilma et ta peaks ootama politsei algatatud kriminaalmenetluse lõppemist. Samas jääb TI-le kaalutusõigus otsustamaks, kas ja millal uurimine korraldada. Näiteks olukorras, kus tööandja on koostanud raporti, ei pruugi politsei uurimismenetlusega paralleelselt toimuv TI uurimismenetlus olla vajalik, sest aluseks kannatanule haigushüvitis välja maksta on tööandja raport. Kui aga raport puudub, saab TI otsustada uurimise korraldada. Kui tööandja koostatud raportis esineb aga puudusi, saab TI nõuda nende kõrvaldamist kriminaalmenetluse lõppemise järel.

Tehtav muudatus võimaldab TI-l tegutseda kiiremini ja tõhusamalt, tagades parema kaitse tööõnnetusse sattunud isikutele.

¹⁵ Tööandjate ja ametiühingute esindajad kohtuvad regulaarselt majandus- ja tööstusministriga.

Samuti **tunnistatakse kehtetuks TTOS-i § 25 lõike 5 punkt 3**, mille kohaselt on TI kohustatud vajaduse korral kontrollima uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele.

TI teeb kehtiva õiguse kohaselt uue või rekonstrueeritud ehitise ülevaatus kohaliku omavalitsuse taotlusel, mis esitatakse läbi ehitisregistri. Praktikaga aga sellised ülevaatused väga sageli ei toimu ning osaliselt dubleerib see ka ehitusjärelevalve tegevust.

Kuigi eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt ei ole TI enam kohustatud kontrollima uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele, saavad ettevõtted soovi korral kasutada TI pakutavat tasuta konsultatsiooniteenust. TI konsultatsiooniteenuse eesmärk on teha ettepanekuid ja anda soovitusi ettevõtete töökeskkonna ja töösuhete parandamiseks.¹⁶

Eelnõu § 1 punktiga 22 loetakse § 27⁶ §-ks 27⁸ ja selles asendatakse tekstiosa „27⁵“ tekstiosaga „27⁶“. Tegemist on tehnilise muudatusega, mille eesmärk on muuta seaduse struktuuri: varasem § 27⁶, mis sätestas kohtuvälise menetleja, tõstetakse § 27⁸. Muudatus on seotud eelnõu punktiga 28 tehtava muudatusega, millega asendatakse senine kohtuvälise menetleja säte uue väärtekoosseisu sättega. Selle eesmärk on tagada, et väärtekoosseisud oleksid seaduses esitatud järjestikustes paragrahvides, mis parandab seaduse loetavust ja süsteemsust.

Lisaks täpsustatakse uues paragrahvis viidet vastutuse koosseisu paragrahvidele, et see kajastaks eelnõuga tehtavat muudatust, mille kohaselt väärtekoosseisud on nüüd sätestatud §-des 27¹–27⁶ senise 27¹–27⁵ asemel.

Eelnõu § 1 punktiga 23 täiendatakse TTOS-i §-dega 27⁶ ja 27⁷, sätestades uue väärtekoosseisu ning võimaldades TI-l kasutada väärtemenetluses lühimenetlust.

Eelnõu kohaselt muudetakse TTOS-i struktuuri, tõstes kohtuvälise menetleja sätteid §-i 27⁸ (täpsem kirjeldus eelnõu punkti 22 selgituste juures) ning asendades § 27⁶ sätte uue väärtekoosseisuga, mille kohaselt on TI-l õigus karistada töötajat rahatrahviga kuni 50 trahviühikut, kui ta ei kasutanud tööandja väljastatud isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt või jättis need üldse kasutamata ning sellega kaasnes oht töötaja enda või teiste töötajate tervisele või elule.

Tihti on just töötaja hooletus tööõnnetuste ja ohtlike olukordade põhjus ning karistusmeetme kehtestamine töötajatele motiveeriks neid järgima tööohutuse nõudeid hoolikamalt, aitaks seeläbi vältida tööõnnetusi ja kaitsta nii töötajate tervist kui ka tööandja huve.

Enne töötajate karistamist rahatrahviga veendub tööinspektor, et tööandja on täitnud kõik töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, sh väljastanud nõuetekohased isikukaitsevahendid, juhendanud töötajat nende kasutamisel, kontrollinud isikukaitsevahendite kasutamist jms. Oluline on silmas pida, et tööohutusnõuete täitmise eest vastutab tööandja. Samas lasub ka töötajal kohustus tööandja seatud nõudeid täita. Juhul kui olenemata tööandja pingutusest töötaja siiski rikub isikukaitsevahendite kasutamise nõudeid, on tööinspeksioonil võimalik töötajale rahatrahv määrata.

Töötajate karistamine ei ole Eestis uus nähtus. Näiteks liiklusseaduse §-de 253 ja 254 kohaselt on õigus karistada rahatrahviga kuni 100 trahviühikut mootorsõidukijuhti, kui ta ületab kehtestatud igapäevast tõeaga, ning trammijuhti talle kehtestatud töö- ja puhkeaja nõuete rikkumise eest.

¹⁶ Lisainfo konsultatsiooniteenuse kohta: [Konsultatsiooniteenus ettevõtetele](#) | [Tööinspeksioon](#).

Lisaks täiendatakse TTOS-i uue §-ga 27⁷, millega sätestatakse võimalus kohaldada väärteomenetluse alustamisel lühimenetlust ning määrata väärteo tunnustega teo toime pannud isikule mõjutustrahv.

Praegune olukord, kus töötajat ei saa isikukaitsevahendite kasutamata jätmise eest karistada, on loonud ebavõrdse olukorra, kus tööandjal on kohustus tagada, et isikukaitsevahendid oleksid kättesaadavad ja vastaksid nõuetele, kuid TTOS ei näe ette töötaja vastutust nende kasutamata jätmise eest. Tihti on just töötaja hooletus tööõnnetuste ja ohtlike olukordade põhjus. Karistusmeetme kehtestamine töötajatele, kes jätaavad teadlikult isikukaitsevahendid kasutamata, motiveeriks neid järgima tööohutuse nõudeid hoolikamalt, mis aitab vältida tööõnnetusi ja kaitsta nii töötajate tervist kui ka tööandja huve.

Lühimenetluse kasutuselevõtt väärteomenetluses aitab kiirendada ja lihtsustada protsessi, mis on oluline tööohutuse rikkumiste puhul, kus kiire reageerimine on hädavajalik ning rikkumisi palju. Mõjutustrahv on proportsionaalne ja piisavalt motiveeriv, et ka töötajad pööraksid rohkem tähelepanu isikukaitsevahendite kasutamisele. Muudatuste kehtestamine aitab luua turvalisema ja vastutustundlikuma töökeskkonna. See tasakaalustab tööandja ja töötaja vastutust, vähendab tööõnnetuste riski ning kindlustab, et tööohutusnõuete rikkumised saavad kiire ja asjakohase lahenduse.

TTOS-is sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja on TI. Lühimenetluse kasutuselevõtt aitab kiirendada ja lihtsustada väärteomenetluse protsessi, mis on oluline tööohutuse rikkumise korral, kui kiire reageerimine on hädavajalik. Lisaks on mõjutustrahv proportsionaalne ja piisavalt motiveeriv, et ka töötajad pööraksid isikukaitsevahendite kasutamisele rohkem tähelepanu.

Eelnõuga tehtavate täiendustega võimaldatakse TI-l kohaldada väärteomenetluse alustamisel lühimenetlust TTOS-i § 27¹ lõikes 1, § 27² lõikes 1, § 27³ lõikes 1, § 27⁴ lõikes 1, § 27⁵ lõikes 1 ja §-s 27⁶ sätestatud väärteokoosseisude korral. Mõjutustrahvi määrad on järgnevad: 1) TTOS-i § 27¹–27⁵ lõigetes 1 sätestatud väärteokoosseisude korral 160 eurot; 2) TTOS-i §-s 27⁶ nimetatud väärteokoosseisu korral 80 eurot.

Lühimenetluse alustamist väärteomenetluse korral sätestab väärteomenetluse seadustiku (VTMS) jagu 1². Sama seaduse § 54⁸ lõigete 1 ja 4 järgi kohaldab väärteomenetluse alustamise korral kohtuväline menetleja seaduses sätestatud juhtudel lühimenetlust ja määrab väärteo tunnustega teo toime pannud isikule mõjutustrahvi, mille maksimaalmäär on 160 eurot ja mille määr väärteo eest kehtestatakse seadusega (näiteks TTOS-iga). Lühimenetluses määratav mõjutustrahv ei ole süüteo eest kohaldatav karistus, seda ei kanta karistusregistrisse ja sellele ei või tugineda süüteo korduvuse arvestamisel ega muude süüteo eest ette nähtud õigusjärelmite kohaldamisel (VTMS-i § 54⁸ lõige 6).

Eelnõu §-ga 2 muudetakse ELTTS-is lähetatud töötaja andmete ja dokumentide esitamist ning andmete avaldamist reguleerivat ELTTS-i § 5¹ lõiget 1. Muudatuse eesmärk on vabastada teatud vähese riskiga sektorites tegutsevad tööandjad lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest, kui nad lähetavad töötaja Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikus.

Muudatuse kohaselt esitab lähetatud töötaja tööandja, välja arvatud jae- ja hulgikaubanduse või finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas tegutsev tööandja, TI-le lähetuse kohta ELTTS-i § 5¹ lõike 1 punktides 1–7 nimetatud andmed (muu hulgas lähetatud töötajate arv, nende isikuandmed, lähetuse eeldatav kestus, lähetatud töötaja töö tegemise koha aadress ning tegevusala, millel lähetatud töötaja Eestis töötama hakkab). Muudatusega vabastatakse jae- ja hulgikaubanduse või

finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas tegutsev tööandja ELTTS-i § 5¹ lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmisest ehk lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest, kui töötaja lähetatakse Eestisse tööle määratud ajavahemikus teenuste osutamise tõttu.

Muudatus on tingitud Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide partnerlusel põhineva ühtse turu jõustamise rakkerühma SMET-i soovitusel vabastada lähetatud töötajate tööandjad töötajate lähetamisel lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest teatud madala riskiga sektorites, st sektorites, kus ei esine töötajate lähetamisel olulisi rikkumisi või probleeme. Need sektorid on Eestis hulgi- ja jaekaubandus ning finants- ja kindlustustegevus. See tähendab, et kui lähetatud töötaja tööandja tegutseb mõnes eelnimetatud sektoris, ei pea ta Eestisse töötajate lähetamisel nende töötajate kohta üldse lähetusdeklaratsiooni esitama olenemata sellest, millisel konkreetsel töökohal töötaja tööle asub. Näitena võib tuua, et jaekaubanduses ei ole edaspidi lähetusdeklaratsiooni vaja esitada näiteks kassapidaja, saaliteenindaja, letiteenindaja, ostujuhi, osakonnajuhi, poe juhataja ega ka tugifunktsioone täitvate töötajate, nagu personalispetsialisti või juristi puhul. Hulgikaubanduses ei ole lähetusdeklaratsiooni vaja esitada näiteks laotöötaja, logistiku või ostujuhi puhul. Finantssektoris ei tule lähetusdeklaratsiooni esitada panga kliendinõustaja, laenuhalduri või osakonnajuhi puhul. Kindlustussektoris ei ole lähetusdeklaratsiooni vaja esitada näiteks kindlustusmaakleri, kahjukäsitleja või aktuaari puhul.

Praktiline kogemus lähetatud töötajate töötingimuste üle järelevalve tegemisel näitab, et reeglina täidavad lähetatud töötajate tööandjad kõnealustes valdkondades töötajate lähetamist puudutavaid nõudeid korrektselt. Nimelt osutab järelevalvepraktika, et valdavalt esitatakse nendes sektorites lähetusdeklaratsioonid õigeaegselt, tagatakse Eestisse lähetatud töötajatele ELTTS-ist tulenevad Eestis kohaldatavad töötingimused ning puuduvad lähetatud töötajate või kolmandate isikute esitatud kaebused lähetatud töötajate töötingimuste rikkumiste kohta.

Tööinspektsiooni andmepõhise analüüsi tulemusel on tuvastatud, et hulgi- ja jaekaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse sektorid ei kuulu kõrgema riskitasemega sektorite hulka. 2025. aastal on kolm kõrgema riskitasemega sektorit töötlev tööstus, veondus ja laondus ning ehitus. 2024. aastal olid nendeks töötlev tööstus, transport ja ehitus. Madala riskiga sektorite välistamine lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest võimaldab Tööinspektsioonil suunata lähetatud töötajate töötingimuste järelevalves enam tähelepanu kõrgema riskitasemega sektoritele.

Lisaks vähendab muudatus teiste EL-i liikmesriikide tööandjate halduskoormust Eestisse töötajate lähetamisel. Eestisse töötajaid lähetades tuleb lähetatud töötaja tööandjal esitada ELTTS-i § 5¹ lõike 1 kohane teave TI hallatavas tööelu infosüsteemis. Kuigi Eesti lähetatud töötajate deklareerimise süsteem on juba praegu EL-i kiireim ja efektiivseim¹⁷, muutub Eestisse töötajate lähetamine tööandjatele senisega võrreldes veelgi lihtsamaks ja atraktiivsemaks. Muudatuse tulemusel on Eestis kasutusel kuus Euroopa Komisjoni soovituslikku töötajate lähetamise halduskoormuse vähendamise praktikat kaheksast, mis on üks parimaid tulemusi EL-i liimesriikide seas.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse MKS-i.

Punktiga 1 lisatakse MKS paragrahvi 1 lõige 8, mille kohaselt on TI-l õigus teha järelevalvet MKS-i §-des 25² ja 25¹¹–25¹² sätestatud kohustuste täitmise üle. **Punktiga 2** tehakse samasisuline täiendus

¹⁷ Commission Staff Working Document. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on a Public Interface Connected to the Internal Market Information System for the Declaration of Posting of Workers and Amending Regulation (EU) No 1024/2012, lk 6–7.

paragrahvidesse 25⁸ ja 25¹⁵, kus lõiget 1 täiendatakse pärast sõna „maksuhaldur“ sõnadega „või Tööinspeksioon“.

Eelnõuga antakse TI-le õigus teha järelevalvet töötamise registrisse (TÖR) ning töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogusse (TTKI) andmete esitamise kohustuse üle.

Kehtiva õiguse kohaselt on järelevalve tegemise õigus üksnes Maksu- ja Tolliametis (MTA) maksuhalduril. See aga tähendab, et kui TI inspektor tuvastab TTOS või TLS ehitusjärelevalve käigus, et ehitusettevõtja, kes on kohustatud esitama või kinnitama andmed TTKI-s, ei ole seda teinud, peab inspektor teavitama sellest MTA-d. Kavandatav muudatus võimaldab aga TI-l edaspidi ise otse kontrollida ja nõuda andmete esitamist TTKI-sse, mis muudab järelevalve tõhusamaks ning seejuures vähendab nii TI kui ka MTA halduskoormust. Sama põhimõtte kehtib ka TÖR-i andmeid esitades ehk kui TI tuvastab järelevalve käigus, et tööandja pole TÖR-i andmeid esitanud, on TI-l õigus järelevalve raames seda nõuda.

Seega on mõlema haldusorgani ning ka töösuhte poolte aja- ja rahakulu võimalik kokku hoida, kui registrikande tegemise ja registrikande muutmise ettekirjutuse tegemise õigus on lisaks MTA-le ka TI-l. Olukorras, kus kohustatud isik keeldub kande tegemisest, ei täida kohustust määratud tähtaja jooksul või tal puudub see võimalus, saab TI kande ise ära teha asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt asendustäitmise korras. Tööinspektorile ei anta õigusi, mis MKS alusel on ainult maksuhalduril (sh nt § 25⁸ ja § 25¹⁵ lõikes 2 sätestatud õigused). Tööinspektor saab teha MKS §-des 25² ja 25^{11–25¹²} kehtestatud olukordade üle järelevalvet seoses sellega, et tööinspektor teeb töölepingu seaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud järelevalvet ja tuvastab rikkumised enda järelevalve raames. Tööinspeksioon võib järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitse seaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, mis on sätestatud TTOS-is ja kehtib TTOS alusel läbiviidavale järelevalvele.

Näiteks TÖR osas oleks TI järelevalve vajalik järgmistes situatsioonides:

- TI tuvastab järelevalve käigus töökohal töötajad, kes on tööle asunud, kuid kelle kohta puudub kehtiv TÖR kande,
- TI hindab järelevalve käigus võlaõiguslik lepingu ümber töölepinguks, tööandjat kohustatakse töötajat teavitama töölepingu seaduse § 5 lg 1 andmetest ja muutma või tegema töötamise registri kande, kus töötamise liigiks on tööleping.

Seega teostab TI järelevalvet töötamise registri kannete üle üksnes täiendava õigusena, st piiratud ulatuses ohuproгноosi alusel. Asendustäitmine on vajalik näiteks olukordades, kus tööandja ei saa enam kannet ise teha või tööandja venitab sellega põhjendamatult. Töötamise registrisse andmete lisamine või muutmine peaks olema TI järelevalve jaoks piiratud järgmiste andmeväljadega – töötaja nimi, isikukood, tööle asumise aeg ja töötamise aluseks olnud õigussuhte liik.

TI-le järelevalve õiguse andmine TTKI-sse andmete esitamise üle on muu hulga seotud ka kavandatavate muudatustega TTOS-i alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 08. detsembri 1999. a määruses nr „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“, mille raames kaotatakse ära senine tööandja kohustus esitada TI-le teade ehituse alustamise teada, kuna samu andmeid on ettevõtetal kohustus edastada ka TTKI-se ning topelt andmete edastamine kahele riigiasutusele toob kaasa ebamõistliku halduskoormuse. Nimetatud muudatusega seonduvalt lisatakse TTKI-sse täiendav andmeväli tööohutuse koordinaatori andmete edastamiseks, mis on TI-le vajalik info töötervishoiu ja -ohutuse alase järelevalve läbiviimiseks. TTKI-sse tööohutuse koordinaatori andmete edastamise üle teeb järelevalvet TI.

Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi mõisteid.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on puutumuses isikuandmete kaitse üldmäärusega (EL) 2016/679.

5. Seaduse mõjud

Eelnõu muudatuste rakendamisega kaasneb mõju järgmistes valdkondades: 1) sotsiaalne, sh demograafiline mõju, 2) mõju majandusele ja 3) mõju riigivalitsemisele. Eelnõu mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta regionaalarengut, infotehnoloogiat ja infoühiskonda; haridust, kultuuri ja sporti; riigikaitset ja välissuhteid ning siseturvalisust ja keskkonda, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud. Käesolev peatükk ei käsitle eelnõu tehnilisi muudatusi, mis parandavad õigusselgust ega mõjuta otseselt sihtrühmi.

5.1. Mõjutatud sihtrühm: osaühingu ainuosanikud, kes on ühtlasi osaühingu ainukesed juhatuse liikmed ja töötajad (edaspidi *osaühingu ainuosanikud*)

Praegu kehtiva TTOS-i kohaldusalasse kuuluvad ettevõtted, asutused ja organisatsioonid, kus töötab töötajaid töölepingu seaduse või ametnike avaliku teenistuse seaduse alusel. Lisaks kohaldatakse TTOS-i ka kinnipeetava tööle vanglas, õpilase ja üliõpilase tööle õppepraktikal, juriidilise isiku juhatuse või seda asendava juhtorgani liikme tööle (kui temaga on sõlmitud tööleping) ning teatud juhtudel ka teenuse osutamise lepingu alusel töötava füüsilise isiku tööle. Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal Eestis kokku ca 205 000 aktiivset majandusüksust.¹⁸ 2025. aasta augustikuu lõpu seisuga oli Eestis TTOS-i kohaldusalasse kuuluvaid ettevõtteid ehk neid, kus töötas vähemalt üks inimene töölepingu või avaliku teenistuse seaduse alusel, ca 80 000, mis moodustab 39% kõikidest Eesti ettevõtetest. Osaühinguid, mille ainus osanik, juhatuse liige ning töölepinguline töötaja on üks ja sama inimene, oli sama seisuga ca 21 700 (ca 21 500 inimest), mis moodustab 27% kõikidest TTOS-i kohaldusalasse kuuluvatest ettevõtetest, mistõttu on mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega.

Majanduslik mõju

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 1: osaühingu ainuosanike halduskoormuse vähendamine TTOS-i nõuete täitmisel

Muudatus vabastab osaühingu ainuosanikud suuremast osast TTOS-is sätestatud kohustustest, sh riskianalüüsi koostamisest, tervisekontrolli korraldamisest, tööõnnetuste registreerimisest ja TI järelevalvest. Seeläbi väheneb osaühingu ainuosanike halduskoormus ja rahaline kulu (nt kulu tervisekontrollidele, ajakulu dokumenteerimisele). Uuringud näitavad, et ettevõtjad hindavad töötervishoiu ja -ohutusega tegelemist aja- ja rahakulukaks. 2019. aasta uuringu ESENER¹⁹ andmetel on vähemalt viie töötajaga tööandjate hinnangul peamised takistused töötervishoiu ja -ohutuse nõuete täitmisel ajapuudus ja vähene personal (25% Eesti tööandjate jaoks oluline puudus), kohustuste keerukus (20%), liigne bürokraatia (19%), rahapuudus (19%). Seejuures on kohustuste keerukus ja liigne bürokraatia mikro- ja väikeettevõtete jaoks olulisem takistus kui

¹⁸ Statistikaameti andmebaas. Tabel [ER006: statistilisse profiili kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi. Statistika andmebaas.](#)

¹⁹ ESENER (2019). [Uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuring.](#)

suuremates ettevõtetes. Väiksem regulatiivne koormus võib soodustada ettevõtluse alustamist või töötamise registreerimist ametlikuks (sh ümbrikupalgalt ületulemist), kuna väheneb tajutud bürokraatia.

TTOS-i kohustused jäävad siiski kehtima ka osaühingu ainuosanikele, kui osaühingu ainuosanik:

- tegutseb teenuseosutajana ja töötab koos teiste tööandjate töötajatega samas töökeskkonnas (§ 12 lõiked 4–9);
- kasutab renditööjõudu (§ 12 lõige 1);
- tegutseb teenuseosutajana ja temaga juhtub tööõnnetus (§ 24 lõige 2).

Seega, kui osaühingu ainuosanik töötab koos samas töökeskkonnas teise ettevõtte töötajatega, peab ta TTOS-i kohaselt tagama tööohutuse, sh teavitama teisi samas töökeskkonnas töötavaid inimesi tema tööga kaasnevatest ohtudest, ning kasutama töökorras töövahendeid ja isikukaitsevahendeid. Kui osaühingu ainuosanik kasutab renditööjõudu, peab ta tagama tema juures töid tegeva renditöötaja töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise. Juhul kui osaühingu ainuosanik osutab teenust ning temaga juhtub tööõnnetus, siis uurib tööõnnetust ja teavitab sellest töid korraldav isik.

Halduskoormuse vähenemisest tingitud mõju avaldumise ulatust saab pidada keskmiseks, kuna osaühingu ainuosanikud vabanevad mitmest kohustusest, kuid see ei nõua neilt kohanemiseks sihipäraseid tegevusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest TTOS-i kohustused on valdavalt perioodilised (nt riskianalüüs, tervisekontroll).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Muudatus võib tekitada tunnetuslikult ebavõrdset kohtlemist osaühingu ainuosanike ja teiste mikroettevõtete vahel – esimesel halduskoormus väheneb, teisel mitte. Kui ainuosanik vastutab vaid iseenda tervise ja tööohutuse eest, siis juba kahe töötajaga või kahe juhatuse liikmega ettevõttes vastutab üks inimene ka teise inimese tööohutuse ja tervise eest. Seetõttu on sellistes ettevõtetes oluline, et töötervishoiu ja -ohutuse tagamine oleks töötajate jaoks selgelt reguleeritud. Kuigi halduskoormuse vähendamine on oluline, ei tohi see toimuda töötajate tervise ja turvalisuse arvelt – seega ei saa ebavõrdsuse riski pidada sellisel juhul piisavalt põhjendatuks.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Muudatusega väheneb märkimisväärselt osaühingu ainuosanike jaoks TTOS-i nõuete rakendamiseks kuluv ajaline ja rahaline ressurss. Mõjutatud sihtrühm on keskmise suurusega ning mõju avaldumise ulatus ja sagedus on keskmised, mistõttu on mõju oluline.

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 1: osaühingu ainuosanike halduskoormuse vähendamine TTOS-i nõuete täitmisel

Kuigi muudatuse tulemusena väheneb edaspidi osaühingu ainuosanike jaoks halduskoormus, jäävad nad edaspidi ilma TTOS-ist tulenevatest sotsiaalsetest garantiidest: tööõnnetuse korral Tervisekassa makstavast haigushüvitisest alates haigestumise teisest päevast (100% ühe kalendripäeva keskmisest tulust) ning kutsehaiguse ja tööõnnetuse kahjuhüvitisest Sotsiaalkindlustusametilt juhul, kui tööandja on likvideeritud ilma õigusjärglaseta (osaühingu ainuosanik on nii töötaja kui ka tööandja rollis). Haigushüvitist saab sarnaselt tavahaigestumisega (hüvitise määr 70%, alates üheksandast haiguspäevast).

Kutsehaigusi diagnoositakse Eestis harva – 2024. aastal 20 korral (2023. aastal 13 korral)²⁰, mistõttu on osaühingu ainuosanike hulgas kutsehaiguse diagnoosimine üsna vähetõenäoline. 2024. aasta I kvartali andmetel²¹ juhtus küsitlusele vastamisele eelneva 12 kuu jooksul tööõnnetus 2,3%-l üksikettevõtjatest (üksikettevõtjana töötamine põhines vastaja enesemääratlusel), seejuures esines vähem vigastuse põhjustanud tööõnnetusi. Ka TI hindab osaühingu ainuosanike tööõnnetuste hulka ca 2%-le aastas. Kuigi üksikettevõtjate seas on tööõnnetuse toimumise risk võrdlemisi väike, on see siiski veidi suurem kui palgatöötajate seas (1,7%). Kui aga risk realiseerub, on tagajärg osaühingu ainuosaniku majanduslikule olukorrale märgatav, kuna riiklikke hüvitisi makstakse väiksemas määras.

Avalduva mõju ulatus on keskmine, kuna sotsiaalsete garantiide vähenemine tähendab osaühingu ainuosanikele suuremat vastutust oma toimetuleku eest tööõnnetuse või kutsehaiguse korral, mis nõuab kohanemistegevusi, kuid seda leevendab halduskoormuse vähenemisest tulenev kulude kokkuhoid ning asjaolu, et tööõnnetusi ja kutsehaigusi on suuresti võimalik ennetada tööohutuse põhimõtete järgimise ja teadliku tegutsemise kaudu. Mõju avaldub harva, kuivõrd tööõnnetused ja kutsehaigestumised on harvaesinevad ja ebaregulaarsed sündmused.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Muudatus võib kaudselt suurendada väikeettevõtete motivatsiooni viia töölepingulised töötajad üle võlaõigusliku lepingu (VÕS) alusel töötajateks, et saavutada juriidiline olukord, kus ettevõtte ainus töötaja on juhatuse liige, mis võimaldaks vältida TTOS-i nõudeid. See vähendab töötajate kaitset. Töölepingu muutmine eeldab küll mõlema poole kokkulepet, ent praktikas võib esineda olukordi, kus töötajale avaldatakse survet nõustuda. Samuti võib tööandja esitada TÖR-i valeandmeid, ilma töötajatele seda mainimata. Riski maandab asjaolu, et VÕS-lepingute väärkasutus on juriidiliselt vaidlustatav ning Tööinspeksioon ja töövaidlusorganid saavad sekkuda, kui leping kannab töösuhte tunnuseid või kui TÖR-is esinevad valeandmed. Kuivõrd osaühingu ainuosaniku staatuses ettevõtteid TI vaatevälja enam ei satu, võib selliste juhtumite avastamine olla keeruline. Eeldatavasti ei ole selliseid juhtumeid siiski märkimisväärselt palju, mistõttu on ebasoovitavate mõjude avaldumise risk väike. Siiski on oluline jälgida statistilisi muutusi ettevõtluses ning tagada töötajate teadlikkus enda õigustest ja asjaolust, et TTOS-iga on kaitstud vaid töölepingu seaduse alusel töötajad ning ametnikud, kes on ka TÖR-is korrektselt vormistatud.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Muudatus mõjutab negatiivselt osaühingu ainuosanike kui töötajate sotsiaalseid garantiisid. Mõjutatud sihtrühm on keskmise suurusega, mõju avaldumise ulatus on keskmine, sagedus harv. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju oluline.

5.2. Mõjutatud sihtrühm: TTOS-i kohaldusalasse kuuluvad majandusüksused

Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal Eestis kokku ca 205 000 aktiivset majandusüksust, sh füüsilisest isikust ettevõtjad, äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused, riiklikud üksused ja kohaliku omavalitsuse üksused.²² 2025. aasta augustikuu lõpu seisuga oli Eestis TTOS-i kohaldusalasse kuuluvaid ettevõtteid ehk neid, kus töötas vähemalt üks inimene töölepingu või avaliku teenistuse seaduse alusel, ca 80 000, mis moodustab 39% kõikidest Eesti ettevõtetest, seega on muudatusest mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega.

Majanduslik mõju

²⁰ Tööinspeksioon (2025). Statistika. [Statistika | Tööinspeksioon](#).

²¹ Statistikaamet. Eesti tööjõu uuring 2024. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi arvutused.

²² Statistikaameti andmebaas. Tabel [ER006: statistilisse profiili kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#).

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 2: kaob iga-aastane töökeskkonna sisekontrolli kohustus ja tehtava töö ohutusjuhendi koostamise kohustus ning leeveneb töövahendi ohutusjuhendi koostamise kohustus

Muudatuse järel vastutab tööandja endiselt tööohutuse eest, kuid ei pea enam sellega seotud tegevusi formaalselt sisekontrolli raamistikus dokumenteerima ega koostama mitmeid sarnase sisuga või üksteist dubleerivaid tehtava töö ja töövahendi juhendeid. Selle tulemusena väheneb tööandja halduskoormus. Tööandja saab edaspidi ise otsustada, kuidas korraldada, jälgida ja analüüsida töötervishoiu ja tööohutuse olukorda ettevõttes ning tagada tööks vajalike ja ohutust tagavate juhendite kättesaadavus. See võimaldab paremini kohandada tegevusi ettevõtte suuruse, töö laadi ja riskitaseme järgi. Suuremat halduskoormuse vähenemist võib oodata väiksemates või madala riskitasemega ettevõtetes (nt kontoritöö, klienditeenindus), kus tööprotsessid on lihtsamad, ajas vähe muutuvad ning kus kasutatakse lihtsamaid töövahendeid. Kõrge riskitasemega tegevusaladel (näiteks ehitus või tootmine) võib muudatus aidata vältida üldsõnalisi ja formaalseid tehtava töö ja töövahendite ohutusjuhendeid ning suunata tähelepanu ja ressursid sinna, mis aitavad töökoha spetsiifikat arvestades enim tööohutust tagada.

Avalduva mõju ulatus on väike, kuna tööandja tegevus lihtsustub ega nõua kohanemist. Avalduva mõju sagedus on keskmine, kuna sisekontroll ja selle analüüs ning juhendite koostamine ja ajakohastamine on regulaarsed tegevused. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 3: tööandja saab õigusliku aluse kontrollida töötaja alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all olemist

Muudatus suurendab tööandjate jaoks õigusselgust, kuna lahendab senise vastuolu, et tööandjal on kohustus joobes töötaja töölt kõrvaldada, kuid puudub selge seaduslik alus joovet kontrollida. Kehtiva regulatsiooni järgi saab joobe kontrollimine põhineda ainult töötaja nõusolekul ehk töötaja võib sellest keelduda. Töölt kõrvaldamine ilma objektiivse tõenduseta (nt alkomeetri näit, arsti juures kinnitatud joove) võib viia hilisemate vaidlusteni, kus tööandjal on keeruline tõendada, et töötaja oli tõepoolest joobes. Muudatus aitab selliseid vaidlusi vähendada, mis on positiivse mõjuga tööandja halduskoormusele.

Mõju on olulisem kõrgema riskitasemega valdkondades ja ametikohtadel, kus töötaja tegevus võib mõjutada teiste elu ja tervist (nt ühistranspordivahendite juhid, masinajuhid, keemiatööstus). Valdavale osale tööandjatest on mõju ulatus tõenäoliselt väike. 2019. aasta andmetel kontrollis juba 33% ettevõtetest töötajate alkoholijoovet ja 19% narkootilist joovet²³ ning neil märkimisväärsed kohanemiseks vajalikke tegevusi muudatuse järel vaja ei ole. Samuti ei ole tõenäoliselt suurel osal tööandjatest vaja töötajate joovet kontrollida. Selge seadusliku aluse kehtestamisega võib aga kasvada joovet kontrollivate tööandjate hulk. Nende tööandjate jaoks, kes otsustavad kontrollimist esmakordselt rakendada, võib mõju ulatus olla keskmine (nt seadmete soetamine, protseduuride kehtestamine, andmetöötuse ja -kaitse korraldamine). Mõju sagedus on väike – kuigi kolmandik ettevõttest juba kontrollib töötajate joovet, ei ole see tõenäoliselt igapäevane tegevus (täpsed andmed siiski puuduvad) ning tõenäoliselt jääb paljudes ettevõtetes kontroll harvaesinevaks tegevuseks, mis toimub üksnes põhjendatud kahtluse korral. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 4: töötaja tööle asumise järgse tervisekontrolli korraldamise tähtaeg pikeneb

²³ Trummal A, Luuk K. (2019). [Töökoha tervisedenduse uuring 2019](#). Tallinn: Tervise Arengu Instituut.

TTOS-i alusel tuleb tervisekontroll korraldada töötajale, kelle tervist võib töökeskkonnas mõjutada seaduses nimetatud ohutegur või töö laad. Eesti tööelu-uuringu (2021. aasta) andmetel puutub 97% üle viie töötajaga ettevõtete töötajatest kokku vähemalt ühe ohuteguriga²⁴, mistõttu puudutab tervisekontrolli saatmine enamikku töötajaid. Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja üldjuhul korraldama töötaja tervisekontrolli nelja kuu jooksul tööle asumisest, muudatuse järel aga kuue kuu jooksul. Võrreldes kehtiva korraga pikeneb tervisekontrolli korraldamise tähtaeg kahe kuu võrra.

Täpsed andmed küll puuduvad, kuid tõenäoliselt rakendavad tööandjad üldjuhul töölepingu seaduses lubatud maksimaalset ehk nelja kuu pikkust katseaega, mille jooksul on pooltel võimalus hinnata töötaja sobivust töökohale. Kehtiva korra kohaselt peab tööandja seega üldjuhul korraldama töötajale tervisekontrolli katseaja jooksul, kuid muudatuse järel üldjuhul pärast katseaja lõppu, mil töösuhe on tõenäoliselt püsivam. Samuti jääb ka ilma katseaega rakendamata tööandjale pikem periood veenduda enne tervisekontrolli korraldamist töösuhte püsivuses. Seetõttu vähenevad tööandjate halduskoormus ja tervisekontrollile tehtavad kulutused (sh töötajale keskmise töötasu maksmine tervisekontrollis käimise ajal) juhul, kui töösuhe töötajaga esimeste kuude ja sageli katseaja jooksul lõpeb. Kõikidest 2024. aasta jooksul alanud töö- või teenistussuhetest (229 147) lõppes Statistikaameti andmetel 5% (10 582 töösuhet) katseajal.²⁵ Statistikaameti andmetel võttis 2024. aasta jooksul uusi töötajaid tööle 40 304 tööandjat (ca pooled kõikidest tööandjatest) ning neist 3813 tööandjal (9%) lõppes 2024. aastal alanud töösuhe vähemalt ühe töötajaga katseajal. Neile lisanduvad töösuhed, mis lõppesid kuni kuue kuu jooksul töösuhte algusest, kuid muul alusel (nt poolte kokkuleppel katseajaväliselt). Enim tunnetavad muudatuse mõju tööandjad tegevusaladel, kus töötajate voolavus on suur ja seetõttu on esimeste kuude jooksul töölt lahkumised tõenäoliselt sagedasemad (eelkõige majutuse ja toitlustuse, ehituse ning haldus- ja abitegevuste tegevusaladel²⁶). Samuti võib mõju olla tuntavam mikro- ja väikeettevõtetes, kuna iga töölevõtmisega seotud tegevus (sh tervisekontroll) nõuab neis proportsionaalselt rohkem ressursi kui suurettevõtetes.

Samas vähendab mõju asjaolu, et juba praegu kehtib kuue kuu reegel: kui töötaja on hiljuti läbinud teise tööandja juures tervisekontrolli sama laadi töö ja ohutegurite suhtes, võib tööandja korraldada tervisekontrolli töötaja esitatud tervisekontrolli otsuses märgitud ajal, mis juba praegu leevendab tööandja vajadust uuele töötajale tervisekontroll korraldada. Samuti ei puuduta muudatus neid tööandjaid, kelle töötajad puutuvad kokku kõrgema riskiga ohuteguritega (nt bioloogilised ohutegurid, kantseroogenid, mutageenid, reproduktiivtoksilised ained, plii ja selle ühendid, asbestitold) või töötavad öisel ajal, kuna nendel juhtudel tuleb tervisekontroll endiselt teha enne tööle asumist.

Mõju avaldumise ulatus on väike, kuna muudatusega ei teki tööandjatele uusi kohustusi. Ettevõtetes, kus on standarditud ja automatiseeritud süsteemid töötajate tervisekontrolli saatmiseks töösuhte alguses, võib kaasneda tervisekontrolli tähtaja muutmise tõttu süsteemi kohandamine, kuid see on ühekordne tegevus. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna uute töötajate tervisekontrolliga puutuvad tööandjad regulaarselt kokku. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 6: muutub esmaabiandja määramise kord

²⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvutused.

²⁵ Töö- või teenistussuhte lõppemine töölepingu seaduse § 86 (töölepingu ülesütlemine katseajal) või avaliku teenistuse seaduse § 91 (teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu) alusel.

²⁶ Statistikaameti andmebaas. [Tabel PAV011](#): vabad ja hõivatud ametikohad ning tööjõu liikumine põhitegevusala järgi (kvartalid).

Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb igas ettevõttes, territoriaalselt eraldatud üksuses või vahetuses määrata esmaabiandja. Muudatus mõjutab neid organisatsioone, mis osutavad tervishoiuteenuseid; mis töötavad ühises keskkonnas (nt kaubanduskeskus või kontorihoone) või kus töötaja töötab üksi (nt väikepood või -tankla, öövalvur tühjas tootmishoones). Neis organisatsioonides ei ole vaja enam esmaabiandjat määrata. Eestis tegutseb 2023. aasta andmetel 1568 tervishoiuteenuse osutajat.²⁷ Kogu sihtrühma suurus on keeruline hinnata, kuna ei ole teada organisatsioonide arv, mille töötajad töötavad üksi või ühises keskkonnas.

Muudatusel on positiivne mõju tööandja halduskoormusele ja kuludele, kuna kaob sisult formaalne kohustus olukordades, kus esmaabiandja määramine ei ole sisuliselt põhjendatud või kus seda saab optimaalsemalt korraldada. Üksi töötav töötaja ei saa endale ise elupäästvat esmaabi anda. Tervishoiuasutustes on kogu töökorraldus juba üles ehitatud esmaabi andmise võimele. Jagatud töökeskkondades saab edaspidi määrata keskse esmaabiandja, mis väldib dubleerimist ja vähendab vajadust koolitada igas väikeüksuses eraldi esmaabiandjaid. Muudatus vähendab tööandja kulusid, kuna esmaabiandja määramise järel peab tööandja võimaldama talle koolituse iga kolme aasta tagant ning tasuma sel ajal keskmist tööpäevatasu.

Avalduva mõju ulatus kogu sihtrühmale on väike, kuna osa tööandjate halduskoormus ja kulud võivad väheneda ning see ei nõua koormavaid tegevusi. Avalduva mõju sagedus on keskmine, kuna esmaabi andja määramine ja koolitamine on regulaarne, aga mitte igapäevane tegevus. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 7: muutub töökeskkonnavoliniku valimise ja töökeskkonnanõukogu moodustamise kord ning kaob teavitamiskohustus

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb töökeskkonnavolinik määrata igasse ettevõttesse, territoriaalselt eraldatud üksusesse või vahetusse, kus töötab vähemalt kümme töötajat, ning töökeskkonnanõukogu tuleb moodustada ettevõttes, kus on vähemalt 150 töötajat. Väiksemates ettevõtetes võivad töötajad küll esinduse loomist soovida, kuid tööandjal ei ole kohustust sellele vastu tulla. Muudatuse kohaselt tuleb volinik valida või nõukogu moodustada vaid siis, kui vähemalt 10% töötajatest (ettevõttes, territoriaalses üksuses ehk struktuuriüksuses või vahetuses) seda soovib.

Muudatuse mõju sõltub eelkõige töötajate huvist. Kui töötajatel puudub huvi või vajadus esindust luua (näiteks väiksemas ettevõttes, kus tööandja ja töötajad suhtlevad otse ning töökeskkonna riskid on väikesed), ei ole tööandjal enam kohustust töötajate esindusorgani olemasolu tagada. See säästab tööandja aega ja ressursse, sh ei pea tööandja korraldama töökeskkonnavolinikule ja töökeskkonnanõukogu liikmele kohustuslikku tasulist koolitust ega eraldama töötajale aega vastavate ülesannetega tegelemiseks (minimaalselt 2 h nädalas volinikule ja 1 h nädalas nõukogu liikmele). Tööelu-uuringu andmetel ei ole kõigis ettevõtetes, kus peab praeguse regulatsiooni kohaselt töötajate esindaja olema, esindajat valitud. 2021. aastal oli töökeskkonnavolinik 66 protsendil 10–49 töötajaga ettevõtetest, 91 protsendil kuni 249 töötajaga ettevõtetest ning 96 protsendil vähemalt 250 töötajaga ettevõtetest.²⁸ Töökeskkonna nõukogu oli 79,5 protsendil 250 ja enama töötajaga ettevõtetest.²⁹ TI kogemus näitab, et volinike valimised ebaõnnestuvad sageli just töötajate vähese huvi tõttu. Siiski, kui volinikku või nõukogu ei ole, jääb tööandjale kohustus kaasata töötervishoiu ja tööohutuse küsimustes töötajaid. Praktikast võib see tähendada, et tööandja peab

²⁷ Tervise Arengu Instituudi tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. [Tabel TT10](#): iseseisvad tervishoiuasutused omaniku liigi ja maakonna järgi.

²⁸ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU51](#): ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnavoliniku olemasolu järgi.

²⁹ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU55](#): ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnanõukogu olemasolu järgi.

leidma muid viise töötajate arvamuste ja ettepanekute kogumiseks, mis vähendab halduskoormuse vähenemise mõju.

Mõnes ettevõttes võivad muudatuse tulemusena halduskoormus ja kulud kasvada. Näiteks kui alla kümne töötajaga ettevõttes soovib kasvõi üks töötaja töökeskkonnavoliniku valimist või töökeskkonnanõukogu moodustamist, peab tööandja selle korraldama, võimaldama töötajate esindajatele tööajal ülesannete täitmist ja tasuma koolituse eest. Samas näitavad tööelu-uuringu 2021. aasta andmed, et pea pooltel 5–9 töötajaga ettevõtetest on töökeskkonnavolinik ning 6,8 protsendil 10–49 töötajaga ettevõtetest on töökeskkonnanõukogu, kuigi seadus seda ei nõua. See viitab, et paljud ettevõtted on esinduse loonud vabatahtlikult juba varem ning muudatus ei pruugi nende jaoks kaasa tuua olulisi muutusi ega lisakoormust.

Lisaks kaotatakse tööandja kohustus saata TI-le info valitud töökeskkonnavolinike ja määratud töökeskkonnaspetsialistide kohta ning hoida seda ajakohasena. See vähendab tööandjate halduskoormust. Praktikas seda nõuet kuigi hoolsalt ei järgita ning see ei paranda TI järelevalve tõhusust.

Muudatuste mõju ulatus ja sagedus sõltub ettevõtte edasisest praktikast ja töötajate initsiatiivist. Kui ettevõttes jätkub senine kord (nt töökeskkonnavolinik on juba olemas ning jätkab tööd), on mõju ulatus ja sagedus väike. Kui seni oli esindus olemas, kuid edaspidi see töötajate vähese huvi tõttu puudub, on mõju ulatus ja sagedus keskmised – tööandja regulaarsed kohustused vähenevad, kuid sellega ei kaasne olulisi kohanemisraskusi. Kui seni ettevõttes töökeskkonnavolinik/-nõukogu puudus, kuid töötajad seda soovivad, on mõju ulatus suur ja sagedus keskmine – tööandja peab kohandama ettevõtte senist korraldust, koolitama voliniku või nõukogu liikmed ja andma neile tööaega ülesannete täitmiseks. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 8: TI saab uurida tööõnnetust kriminaalmenetlusega paralleelselt

Muudatus annab TI-le õiguse uurida tööõnnetusi kriminaalmenetlusega paralleelselt. Tööandja jaoks see muudatus sisuliselt kohustusi ei muuda, kuna tööõnnetuse esmase uurimise ja raporteerimise kohustus jääb endiseks. Mõju avaldub olukordades, kus tööandja ei kvalifitseeri kriminaalmenetluse all olevat õnnetust tööõnnetuseks, kuid TI on vastupidisel seisukohal ning korraldab uurimise. Muudatuse tulemusena lüheneb tööandja jaoks uurimise all viibimise periood ning kaudselt väheneb seeläbi halduskoormus.

Tööõnnetuse staatuse määramine mõjutab ka töötajale haigushüvitise maksmise kohustust. Tööandja maksab töötajale ajutise töövõimetuse hüvitist 4.–8. haiguspäeva eest, välja arvatud juhul, kui töövõimeetus on tingitud tööõnnetusest. Tööõnnetuse korral maksab töötajale ajutise töövõimetuse hüvitist Tervisekassa alates teisest päevast, mistõttu tööandjale kulusid ei kaasne. Muudatus võimaldab tööandjal kiiremini selgust saada, kas juhtum on tööõnnetus ja kas tal tekib haigushüvitise maksmise kohtustus või mitte.

Kuigi muudatus võib teataval määral tuua ka tööandja toimimises kaasa muudatusi, ei nõua need kohanemist. Samuti esineb niisuguseid juhtumeid harva: TI hinnangul on umbes 2% tööõnnetustest sellised, kus tööandja algselt seda tööõnnetusena ei märgi; kriminaalmenetlusega seotud tööõnnetusi toimub väga harva (2025. aastal üks juhtum). Seetõttu on mõju avaldumise ulatus ja sagedus väikesed. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 10: muutub trahvide regulatsioon (TI saab trahvida töötajaid isikukaitsevahendite mittenõuetekohase kasutamise eest ning kohaldada väärteomenetluses lühimenetlust nii töötajate kui ka tööandjate suhtes)

Tööelu-uuringu 2021. aasta andmetel kasutati 72% ettevõtetes isikukaitsevahendeid³⁰, seega on sihtrühm kõikides Eesti ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides suur.

Muudatused puudutavad trahvide määramise regulatsiooni ning avaldavad tööandjatele nii kaudset kui ka otsest mõju. TI-le lisanduv võimalus määrata trahv töötajale isikukaitsevahendite mittenõuetekohase kasutamise või kasutamata jätmise eest avaldab tööandjatele kaudset mõju. Muudatus loob selgema vastutuse jaotuse, distsiplineerides töötajaid, kes seni on ohutusreeglite täitmist eiranud, hoolimata sellest, et tööandja on nõuded täitnud ja vajalikud vahendid väljastanud. Töötajate suurem vastutus võib parandada tööohutuse kultuuri ettevõttes ning vähendada tööõnnetuste või tervisekahjudega seotud kulusid (nt tööseisakud, mainekahju) ettevõttele. Tööandjale ei too muudatus kaasa uusi kohustusi, kuna isikukaitsevahendite väljastamise, nende dokumenteerimise ja kasutamise järelevalve jääb tööandja kohustuseks, nagu see on ka kehtiva regulatsiooni järgi. Need tööandjad, kes pole praegu pööranud piisavalt tähelepanu isikukaitsevahendite kasutamisele ja kasutuse dokumenteerimisele, võivad tõenäoliselt hakata seda distsiplineeritumalt tegema. See on oluline eelkõige vaidluste ennetamiseks, kui töötaja võib trahvi vältimiseks väita, et talle ei olnud kaitsevahendeid väljastatud või teda ei juhendatud neid kasutama.

Tööandjaid otseselt mõjutav muudatus annab TI-le võimaluse kasutada väärteomenetluses lühimenetlust ja määrata tööandjale mõjutustrahv, kui rikkumine on ilmne ning asjaolud on kohapeal selged. Mõjutustrahvi suurus on 160 eurot, samas kui tavamenetluses määratav trahv võib ulatuda kuni 300 trahviühikuni (2025. aastal 2400 eurot) või kuni 32 000 euroni juriidilise isiku korral. Lühimenetlus võimaldab rikkumise lahendada kohapeal ja kiirelt.

Tööandja jaoks võib see tähendada nii positiivset kui ka negatiivset mõju. Ühest küljest lahendatakse tööandja jaoks rikkumine kiiremini ja väiksema trahvisummaga. Samas võib mõjutustrahvi võimalus suurendada trahvimise sagedust, kui TI hakkab rakendama lühimenetlust sagedamini kui senist väärteomenetlust. Väärtegude menetlemiste arv on seni olnud väike (25 väärtegu 2024. aastal, 50 väärtegu 2023. aastal ja üheksa väärtegu 2022. aastal³¹), kuid rikkumisi tuvastatakse siiski regulaarselt.

Muudatuste mõju ulatus on kogu sihtrühmale väike, kuivõrd praktikas ettevõtjate senised kohustused ei muutu ning lühimenetlust on võimalik vältida, kui korraldada töö töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohaselt. Mõju sagedus sõltub nii ettevõtete kui ka TI edasisest praktikast ehk sellest, kui tihti ettevõtted TTOS-i nõudeid rikuvad ning kui tihti TI nende tuvastamisel lühimenetlust kohaldab. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 13: TI saab õiguse teha järelevalvet töötamise registrisse andmete esitamise üle

Muudatus ei too ettevõtetele kaasa uusi kohustusi, kuid muudab järelevalve tõhusamaks, kuna TI saab edaspidi kohapeal kohe kontrollida, kas andmed on TÖR-i esitatud, ning vajadusel nõuda nende esitamist. Kehtiva regulatsiooni järgi peab TI edastama info puuduvate andmete kohta Maksu- ja Tolliametile, kes saab andmete esitamist nõuda. Muudatus suurendab ettevõtjate jaoks tajutavat järelevalvesurvet ja vähendab võimalusi süsteemi vältida. Samas aitab muudatus kaasa ausa

³⁰ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU45](#): ettevõtted ohtude vältimiseks ja maandamiseks kasutatavate abinõude järgi.

³¹ Tööinspeksioon (2025). [Väärteomenetlused tabelina 2012–2024](#).

konkurentsi edendamisele – rikkumiste kiirem avastamine ja kõrvaldamine loob kõigile ettevõtetele võrdsed tegutsemistingimused. Seeläbi muutub ettevõtluskeskkond läbipaistvamaks, usaldusväärsemaks ja õiglasemaks ka seadust järgivate ettevõtjate jaoks. Avalduva mõju ulatus on väike, kuna ettevõtete kohustused ei muutu ning puudub vajadus ümberkorraldusteks. Mõju sagedus on keskmine, kuna TÖR-i andmete esitamise kontrollimine toimub järjepidevalt, aga mitte iga päev. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang muudatuste mõju olulisusele

Muudatuste majanduslik mõju TTOS-i kohaldusalasse kuuluvatele ettevõtetele on valdavalt positiivne, kuna need vähendavad ettevõtete kohustusi ning säästavad seeläbi ettevõtete aega ja raha. Mõjutatud sihtrühm on keskmise suurusega. Mõju ulatus on enamasti väike, kuna tegemist on kohustuste leevendamisega, mis ei eelda töandjatelt märkimisväärsed kohanemistegevusi. Mõju sagedus on valdavalt keskmine, sest asjaomaste kohustuste täitmine on regulaarne ja korduv, kuid mitte igapäevane tegevus. Töökeskkonnavoliniku ja -nõukogu moodustamise korra muutmise mõju ulatus ja sagedus sõltuvad aga eelkõige töötajate initsiatiivist. Töandja halduskoormus ja kulud võivad väheneda, kui ettevõttes enam töötajate esindajaid ei valita, kuid neis, kus seni niisugune esindus puudus ja see edaspidi töötajate soovil luuakse, töandja kulud ja kohustused suurenevad. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on muudatuste majanduslik mõju oluline.

5.2.1. Mõjutatud alasihtrühm: TTOS-i kohaldusalasse kuuluvad 1–9 töötajaga organisatsioonid

Sihtrühma moodustavad TTOS-i kohaldusalasse kuuluvad 1–9 töötajaga ettevõtted, asutused ja organisatsioonid, kus töötajad või ametnikud (mikroettevõtted) töötavad töölepingu seaduse või avaliku teenistuse seaduse alusel. Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal Eestis kokku ca 205 000 aktiivset majandusüksust, sh füüsilisest isikust ettevõtjad, äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused, riiklikud üksused ja kohaliku omavalitsuse üksused.³² 2025. aasta augustikuu lõpu seisuga oli Eestis TTOS-i kohaldusalasse kuuluvaid ettevõtteid ehk neid, kus töötas vähemalt üks inimene töölepingu või avaliku teenistuse seaduse alusel, kokku ca 80 000. Neist 89% ehk ca 71 600 olid mikroettevõtted. TTOS-i kohaldusalasse kuuluvad mikroettevõtted moodustavad kõikidest Eesti ettevõtetest 35%, mistõttu on mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega.

Majanduslik mõju

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 5: mikroettevõtted vabanevad kohustusest korraldada iga kolme aasta järel töötervishoiu olukorra analüüs ning esitada TI-le töökeskkonna riskianalüüs

Muudatuse kohaselt ei ole mikroettevõtetel enam kohustust tellida iga kolme aasta järel ettevõtte töötervishoiu olukorra analüüs. See vähendab mikroettevõtete halduskoormust ja kulusid, andes neile suurema paindlikkuse tööohutuse korraldamisel. Töötervishoiu analüüsi teenuse hind võib ulatuda mitmesaja euroni, kuid väikese kollektiivi puhul ei pruugi see anda sisulist lisandväärtust. Mikroettevõtetes on tööprotsessid sageli lihtsamad, riskid selgemad ning töandja ja töötaja vaheline suhtlus vahetum. Seetõttu on töötervishoiu olukorra hindamine võimalik ka töötervishoiuarsti otsuste ja riskianalüüsi põhjal, ilma eraldi analüüsi tellimata. Samas säilib töandjal võimalus analüüs tellida, kui ta peab seda vajalikuks – näiteks suurema riskiga tööde puhul. Samuti ei pea mikroettevõtted muudatuse järel enam koostama riskianalüüsi töökeskkonna andmekogus või esitama koostatud riskianalüüsi TI-le kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis,

³² Statistikaameti andmebaas: [ER006: statistilisse profilli kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#).

misläbi väheneb bürokraatia. Samas säilib tööandjal kohustus riskianalüüs siiski koostada ning selle alusel töötajate ohutuse tagamiseks vajalikud abinõud kavandada.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Töötervishoiuolukorra analüüsi esmakordse esitamise tähtaeg on 1.01.2026. Kuigi enamik ettevõtteid ei ole tõenäoliselt analüüsi veel tellinud, on võimalik, et osa ettevõtteid on juba selle kulutuse teinud ja võib tajuda seda tagantjärele mittevajalikuna. Siiski on tegu ühekordse kulutusega ning muudatuse tulemusena neid kulusid tööandjatele edaspidi ei kaasne. Seega on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Muudatused vähendavad mikroettevõtete halduskoormust ja kulusid. Muudatuse sihtrühm on keskmise suurusega. Avalduva mõju ulatus on väike, kuna muudatus ei lisa kohustusi, millega peab kohanema. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna muudatused puudutavad regulaarseid kohustusi. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Mõju on oluline.

5.2.2. Mõjutatud alasihtrühm: ehitusettevõtted

Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal Eestis kokku ca 205 000 aktiivset majandusüksust, millest ehitusvaldkonnas tegutses 8% (ca 17 000 ettevõtet)³³, mistõttu on mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega.

Majanduslik mõju

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 9: TI ei pea kontrollima uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele

Muudatus väldib dubleerimist erinevate asutuste vahel ning vähendab ettevõtjate koormust. Praktikas kasutati seda võimalust harva (2025. aastal 15 ehitist), kuna ehitusprojektide ülevaatamine ja töötingimuste nõuete kontrollimine toimub juba osaliselt ehitusjärelvalve kaudu. KOV-ide taotletud TI kontrollid toimuvad sageli enne ehitustööde lõppu või veel sisustamata hoonetes, mistõttu ei ole TI-l sisuliselt võimalik töötingimusi hinnata. Protsess on ettevõtetele ajamahukas, nõudes ehitaja või hoone tellija esindaja kohalolekut. Tööandjale jääb võimalus soovi korral kasutada TI tasuta konsultatsiooniteenust, mis pakub soovitusi ja nõuandeid, kuidas tagada töötingimuste nõuetele vastavus, juba enne ehitise kasutuselevõttu. Muudatuse mõju ulatus ja sagedus on väikesed. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 12: TI saab õiguse teha järelvalvet töövõtuahela ja töötamise kestuse registreerimise üle

Muudatus ei too ettevõtetele kaasa uusi kohustusi, kuid muudab järelvalve tõhusamaks, kuna TI saab edaspidi kohapeal kohe kontrollida, kas andmed TTKI-sse on esitatud, ning vajadusel nõuda nende esitamist. Kehtiva regulatsiooni järgi peab TI edastama info puuduvate andmete kohta Maksu- ja Tolliametile, kes saab andmete esitamist nõuda. 2025. aasta septembrikuu seisuga on TI teinud Maksu- ja Tolliametile umbes 40 asjaomast vihjet. TI kogemus näitab, et ka järgmise objektkülastuse ajal ei pruugi andmed veel korras olla, kuna Maksu- ja Tolliamet ei ole jõudnud reageerida. Muudatus suurendab ettevõtjate jaoks tajutavat järelvalvesurvet ja vähendab võimalusi

³³ Statistikaameti andmebaas: [ER006: statistilisse profiili kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#).

süsteemi vältida. Samas aitab muudatus kaasa ausa konkurentsi edendamisele – rikkumiste kiirem avastamine ja kõrvaldamine loob kõigile ettevõtetele võrdsed tegutsemistingimused. Seeläbi muutub ettevõtluskeskkond läbipaistvamaks, usaldusväärsemaks ja õiglasemaks ka seadust järgivate ettevõtjate jaoks. Avalduv mõju on väikese ulatusega, kuna ettevõtete kohustused ei muutu ning puudub vajadus ümberkorraldusteks. Mõju sagedus on keskmine, kuna TTKI-sse andmete esitamise kontrollimine toimub järjepidevalt, aga mitte iga päev. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang muudatuste mõju olulisusele

Muudatused on positiivse mõjuga ettevõtete halduskoormusele ja tagavad õiglase ettevõtluskeskkonna. Mõju on oluline, kuna sihtrühm on keskmise suurusega, mõju on keskmise sageduse ja väikese ulatusega ning ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

5.2.3. Mõjutatud alasihtrühm: Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis registreeritud või asutatud juriidilised isikud või füüsilisest isikust ettevõtjad hulgi- ja jaekaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse sektorites

Eurostati andmetel on Euroopa Liidu liikmesriikides, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikides ja Šveitsi Konföderatsioonis kokku üle 33 miljoni ettevõtte³⁴, kellest Eestisse on töötajaid lähetanud väga väike hulk – 2024. aastal 229 ettevõtet. Seega on sihtrühm marginaalne.

Majanduslik mõju

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 11: jae- ja hulgikaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse valdkonna välistööandjad ei pea esitama lähetusdeklaratsiooni

Muudatus vähendab hulgi- ja jaekaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse välistööandjate halduskoormust ning aja- ja rahakulu, kuna vabastab nad lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest Eestisse töötajaid lähetades. Euroopa Komisjoni aruande³⁵ kohaselt lähetati 2022. aastal EL-is 1,9 miljonit töötajat, kelle kohta esitati 2,3 miljonit lähetusdeklaratsiooni. Eestis registreeriti samal aastal 688 lähetusdeklaratsiooni, mis moodustas kõikidest EL-i deklaratsioonidest 0,03% – see on üks väiksemaid näitajaid EL-is. Kuna Eestisse lähetatakse töötajaid vähe, on ka Eestisse töötajate lähetamisega seotud ettevõtjate arv kogu EL-is väga väike.

TI andmetel esitas 2024. aastal 229 tööandjat kokku 1239 lähetusteadet 2963 töötaja kohta. Hulgi- ja jaekaubanduse sektoris lähetas töötajaid Eestisse 42 tööandjat, kelle esitatud deklaratsioonid moodustasid 49% (606 teadet) kõigist lähetusdeklaratsioonidest. Finants- ja kindlustustegevuse sektoris esitas üks tööandja 10 deklaratsiooni. Euroopa Komisjoni hinnangul³⁶ kulus 2022. aastal ühe lähetusdeklaratsiooni täitmisele EL-is keskmiselt 10,78 eurot ning ajaliselt 27 minutit (Eestis 17,5 minutit). 2024. aastal TI-le esitatud deklaratsioonide andmetel säästaksid hulgi- ja jaekaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse sektorite tööandjad Eestisse lähetamisel kokku keskmiselt 6640 eurot ning 180 tundi tööaega aastas.

³⁴ Eurostati andmebaas. [Tabel sbs_sc_oww](#): Enterprise statistics by size class and NACE Rev. 2 activity (from 2021 onwards).

³⁵ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, De Wispelaere, F., Pacolet, J. and De Smedt, L. (2024). [Posting of workers: collection of data from the prior declaration tools: reference year 2022](#). Publications Office of the European Union.

³⁶ [Commission Staff Working Document accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a public interface connected to the Internal Market Information System for the declaration of posting of workers and amending Regulation \(EU\) No 1024/2012. swd/2024/258 final.](#)

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Kokkuvõttes on mõju ettevõtetele positiivne, aga väheoluline. Mõjutatud sihtrühm on marginaalne ning avalduva mõju ulatus ja sagedus väikesed, kuna Eestisse lähetatakse EL-i võrdluses töötajaid vähe ning lähetusdeklaratsiooni esitamise nõude kaotamisest tulenev aja- ja rahasääst on kogu sihtrühma vaates väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

5.3. Mõjutatud sihtrühm: töölepinguga või avaliku teenistuse seaduse alusel töötavad töötajad

TTOS-i kohaldusalasse kuuluvad töölepingu seaduse või avaliku teenistuse seaduse alusel töötavad töötajad ja ametnikud. Statistikaameti andmetel³⁷ oli 2024. aastal Eestis 619 200 palgatöötajat, kellest 604 200 ehk 97,6% töötavad töölepinguga või avaliku teenistuse seaduse alusel. Seega on muudatusest mõjutatud sihtrühm suur.

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 2: kaob iga-aastane töökeskkonna sisekontrolli kohustus ja tehtava töö ohutusjuhendi koostamise kohustus ning leeveneb töövahendi ohutusjuhendi koostamise kohustus

Muudatused võivad aidata vähendada töötajate infokoormust ja muuta tööohutuse ohutusnõuete regulatsiooni selgemaks. Kehtiv nõue koostada igale tööle ja töövahendile eraldi juhend võib tekitada hulga üldsõnalisi dokumente, kus sama info kordub eri dokumentides (nt riskianalüüsis, tööjuhendis või sisekorraeeskirjades). See vähendab juhendite praktilist väärtust. Kui tööandja saab juhendite koostamise viisi paindlikumalt korraldada ja kasutada töövahendite puhul tootja juhiseid, võib olulise info leidmine muutuda lihtsamaks ja seeläbi paraneda ka tööohutus.

Avalduva mõju ulatus on väike, kuna töötajate käitumises tõenäoliselt erilisi muutusi ei toimu ning puudub märkimisväärne vajadus kohaneda. Töötajate kokkupuude juhenditega oleneb ettevõtte ning töö spetsiifikast (näiteks kontoritööl on juhendeid vähem, ehitusobjektidel oluliselt rohkem), mistõttu on avalduva mõju sagedus kogu sihtrühmale keskmine.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Mõnes ettevõttes võib ohutusjuhendite koostamise kohustuse kaotamine viia ka reaalselt vajalike juhendite täieliku puudumiseni, mis võib vähendada tehtava töö ohutust, kui tööandja ei taga piisavat suulist või praktilist juhendamist. Risk on suurem uute töötajate puhul, kellel puudub kogemus ja väljaõpe. TI andmetel on ligi 25% tööõnnetustest seotud alla aasta töötanud töötajatega.³⁸ Kui võrd töötajatel säilib õigus nõuda ohutut ja tervislikku töökeskkonda (sh juhendamist), tööandjal on kohustus tagada, et töökeskkond ja tehtav töö vastaksid töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele, ning säilib TI järelevalve, siis võib ebasoovitava mõju avaldumise riski pidada väikeseks.

Muudatus 3: tööandja saab õigusliku aluse kontrollida töötaja alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all olemist

Töötaja jaoks suurendab muudatus õigusselgust, määrates selgelt, millistel juhtudel ja tingimustel on tööandjal õigus kontrollida töötaja joovet ning millises ulatuses tohib töödelda sellega seotud terviseandmeid. See aitab vähendada ebakindlust ja vaidlusi, mis võivad kehtiva regulatsiooni korral

³⁷ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TT262](#): palgatöötajad soo, elukoha ja töösuhte liigi järgi.

³⁸ [Tööinspeksiooni aastaraamat 2024](#).

kaasneda, kui tööandja nõuab joobe kontrollimist, kuid töötaja ei ole sellega nõus. Samuti toetab muudatus töötajate turvalisust töökeskkonnas, võimaldades tööandjal paremini ennetada olukordi, kus joobes töötaja võib ohustada iseenda, kolleegide, klientide või teiste isikute elu ja tervist. TI andmetel toimus 2024. aastal kaheksa ja 2023. aastal üheksa tööõnnetust, mille põhjuseks oli töötaja joobeseisund, kuid tegelik risk on suurem, sest kõik juhtumid ei jõua statistikasse ega päädi tööõnnetusega.

Negatiivne mõju töötajale on privaatsuse vähenemine, kuna töötajal võib tekkida kohustus läbida joobekontroll tööandja korraldusel mitte ainult konkreetse kahtluse alusel, vaid teatud ametikohtadel ka ennetava meetmena, olenemata töötaja nõusolekust. 2019. aastal kontrollis 33% ettevõtetest töötajate alkoholijoovet ning 19% ettevõtetest narkojoovet³⁹, mida kehtiva regulatsiooni kohaselt saab teha vaid töötaja nõusolekul. Seega võib eeldada, et märkimisväärne hulk töötajaid on juba praegu joobe kontrollimisega nõus ning sellega kohanenud, kuigi pole välistatud, et töötaja seda ei soovi, kuid tööandja siiski nõuab. Selge õiguslik alus ja konkreetsed nõuded töötaja andmete turvalisuse tagamiseks võivad vähendada ebakindlust ning suurendada usaldust joobekontrolli vastu.

Avalduva mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, kuna muudatus võib tuua kaasa mõningaid muutusi töötajate käitumises või ootustes, kuid ei eelda märkimisväärset vajadust kohaneda. Osas ettevõtetes juba kontrollitakse töötaja joovet ning ka kehtiva korra kohaselt on joobeseisundis töötamine keelatud, mistõttu ei ole joobekontroll suure osa töötajate jaoks muu kui rutiinne kohustus. Mõju avaldumise sagedus sõltub tegevusvaldkonnast, ametikoha iseloomust ja tööandja praktikast. Väiksema riskiga töodel piirdub kontroll eelduslikult vaid üksikute, põhjendatud kahtlusega juhtumitega, samas kui suurema riskiga sektorites (nt ehitus, transport, tööstus) võib kujuneda välja regulaarne kontroll. Enamiku töötajate jaoks jääb selline olukord siiski harvaks või juhuslikuks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Kuna muudatus võimaldab töödelda terviseandmeid, kaasneb muudatusega andmete lekke või väärkasutuse risk. Samas on seaduses ette nähtud selged piirangud: andmeid võib töödelda üksnes vältimatus ulatuses, kontrolli tohib teha ainult volitatud isik ning töötaja õigused oma andmete kaitstusele jäävad kehtima. Tõenäoliselt on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk kogu sihtrühma puhul väike.

Muudatus 4: töötaja tööle asumise järgse tervisekontrolli korraldamise tähtaeg pikeneb

TTOS-i alusel tuleb tervisekontroll korraldada töötajale, kelle tervist võib töökeskkonnas mõjutada seaduses nimetatud ohutegur või töö laad. Eesti tööelu-uuringu (2021. aasta) andmetel puutub 97% üle viie töötajaga ettevõtete töötajatest kokku vähemalt ühe ohuteguriga⁴⁰, mistõttu puudutab tervisekontrolli saatmine enamikku töötajaid. Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja üldjuhul korraldama töötaja tervisekontrolli nelja kuu jooksul tööle asumisest (mis on ka seaduses ette nähtud maksimaalne katseaja pikkus), muudatuse järel aga kuue kuu jooksul. Kõigist 2024. aasta jooksul vähemalt korra uut töösuhet alustanud inimestest (167 292) lõppes töö- või teenistussuhe Statistikaameti andmetel 9856 inimesel (6%) katseajal.⁴¹ Neile lisanduvad töösuhted, mis lõppesid kuni kuue kuu jooksul töösuhete algusest, kuid muul alusel (nt poolte kokkuleppel katseajaväliselt). Seega mõjutab muudatus arvestatavat osa töötajaid.

³⁹ Trummal A, Luuk K. (2019). [Töökoha tervisedenduse uuring 2019](#). Tallinn: Tervise Arengu Instituut.

⁴⁰ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvutused.

⁴¹ Töö- või teenistussuhete lõppemine töölepingu seaduse § 86 (töölepingu ülesütlemine katseajal) või avaliku teenistuse seaduse § 91 (teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu) alusel.

Võrreldes kehtiva korraga pikeneb tervisekontrolli korraldamise tähtaeg kahe kuu võrra. Seetõttu nihkub ka võimalike terviseriskide avastamine hilisemaks kui kehtiva korra järgi, kuid selle mõju töötaja tervisekaitsele on piiratud. Tervisekontrolli edasine sagedus on tavapäraselt kolm aastat (või määratud töotervishoiuarsti otsusega), mistõttu üksnes hilisem esmane kontroll pärast tööle asumist ei põhjusta pikemas plaanis märkimisväärset lünka. See kehtib eriti töötajatele, kes puutuvad uues töökohas kokku samalaadsete ohuteguritega, millega eelnevas töökohas, kuna nende töötajate tervist ja selle vastavust samalaadse töö tegemiseks on tõenäoliselt juba eelmises töökohas kontrollitud. Samasugune paindlikkus on olemas ka kehtiva korra puhul: kui töötaja on viimase kuue kuu jooksul läbinud tervisekontrolli teise tööandja juures, kus esinesid samad ohutegurid sama laadi töö, võib uus tööandja tugineda olemasolevale otsusele ning määrata tervisekontrolli hilisemaks. Olulisem mõju võib avalduda töötajatele, kes alles alustavad tööelu ning kes seetõttu enne kontrolli läbinud ei ole või kelle jaoks töökoht toob kaasa täiesti uued ohutegurid, mille sobivust tervises seisundiga ei ole varem hinnatud. Samas jääb kehtima kord, et juhul kui töötamine toimub tervist oluliselt kahjustavate teguritega (nt kemikaalid) või erisuguse töölaadiga (nt öötöö), tuleb tervisekontroll korraldada enne tööle asumist, mis tagab kõrgema riskiga töötajate kaitse ka edaspidi. Mõju ulatus on väike, kuna tervisekontrolli tähtaeg ei muutu märkimisväärselt, muudatus puudutab vaid tööle asumise järgset kontrolli ning üldpildis ei mõjuta töötajate tervisekaitset oluliselt. Mõju avaldub harva, kuna uue töösuhte alustamine ja sellest tulenev tervisekontroll on üldjuhul ebaregulaarne ja harvaesinev sündmus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Valdkondades, kus töötajate voolavus on suur ja töösuhted seega tõenäoliselt lühiajalised (eelkõige majutuse ja toitlustuse, ehituse ning haldus- ja abitegevuste tegevusaladel⁴²), võib osa töötajaid püsivalt tervisekontrollist kõrvale jääda, kui nad lahkuvad igalt uuel töökohalt enne tervisekontrolli tähtaja saabumist. Samas tuleb arvestada, et ka senise neljakuuse tähtaja korral ei jõudnud osa lühiajaliselt töötanud inimesi tervisekontrolli läbida. Kõrgema riskiga töödel, kus tervisekaitse on olulisem, on tervisekontrolli kohustus endiselt ette nähtud enne tööle asumist. Seetõttu on muudatusest tulenevate ebasoovitavate mõjude risk väike.

Muudatus 6: muutub esmaabiandja määramise kord

Muudatus mõjutab töötajaid neis organisatsioonides, mis osutavad tervishoiuteenuseid; mis tegutsevad ühises keskkonnas (nt kaubanduskeskus või kontorihoone) või kus töötaja töötab üksik (nt väikepood või -tankla, öövalvur tühjas tootmishoones). 2024. aasta andmetel töötas tervishoiuteenuse osutajate juures 27 806 tervishoiutöötajat.⁴³ Kogu sihtrühma suurust on keeruline hinnata, kuivõrd üksik või ühises keskkonnas töötavate töötajate arv ei ole teada.

Muudatus ei vähenda töötajate õigust saada töökohal esmaabi ega tööandja kohustust tagada esmaabi andmise võime, kuid muutub esmaabi andmise korraldus. Üksinda töötavate töötajate puhul ei ole esmaabiandja määramine sisuliselt otstarbekas, kuna töötaja ei saa endale ise esmaabi anda. Sellisel juhul on mõistlik, et tööandja keskendub muudele riskide maandamise viisidele, et tagada töötajale ohutu töökeskkond. Jagatud töökeskkondades võib ühiselt korraldatud esmaabi suurendada töötajate turvatunnet, kuivõrd abi on keskne ja alati kättesaadav (nt ei pea töötaja muretsema, et esmaabiandjaks koolitatud kolleeg on haiguslehel või puhkusel). Kuna esmaabi vajadusega kokkupuutumine on harv ja ebaregulaarne, on muudatuse mõju ulatus ja sagedus väikesed.

⁴² Statistikaameti andmebaas. [Tabel PAV011](#): vabad ja hõivatud ametikohad ning tööjõu liikumine põhitegevusala järgi (kvartalid).

⁴³ Tervise Arengu Instituudi tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. [Tabel THT006](#): tervishoiutöötajad, täidetud ametikohad ja ületunnid ametiala ja tervishoiuteenuse osutaja liigi järgi.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Muudatus võib suurendada riski, et jagatud töökeskkondades jääb esmaabi korraldus ebaselgeks – keegi ei tunne end vastutavana või töötajad ei tea, kelle poole pöörduda. TI sihtkontrollide andmetel esines juba enne muudatuse jõustumist 60% ettevõtetes puudusi esmaabikorralduses ning 13% ettevõtetest ei olnud määranud esmaabiandjat.⁴⁴ See viitab, et ka senine kohustus ei ole alati piisavalt hästi täidetud. Muudatus ei kaota tööandja kohustust tagada töötajale esmaabi kättesaadavus. Ebasoovitavad mõjud võivad ilmneda siis, kui tööandja ei taga selget vastutust ega teavita töötajaid piisavalt.

Muudatus 7: muutub töökeskkonnavoliniku valimise ja töökeskkonnanõukogu moodustamise kord ning kaob teavitamiskohustus

Muudatus suurendab töötajate otsustusõigust töökeskkonnaküsimustes, võimaldades neil ise otsustada, kas nad soovivad olla esindatud töökeskkonnavoliniku või töökeskkonnanõukogu kaudu. Tööelu-uuringu 2021. aasta andmed⁴⁵ näitavad, et paljudes ettevõtetes on töötajate esindus juba olemas ka ilma seadusest tuleneva kohustusega – näiteks oli töökeskkonnavolinik olemas pea pooltel 5–9 töötajaga ettevõtetest ning töökeskkonnanõukogu 6,8 protsendil 10–49 töötajaga ettevõtetest. Samal ajal ei ole kõigis ettevõtetes, kus esindus peaks kehtiva korra järgi olema, seda siiski loodud (töökeskkonnavolinik oli 66 protsendil 10–49 töötajaga ettevõtetest). See viitab, et töötajate huvi esinduse vastu on erinev ning muudatus aitab paremini arvestada tegelike vajaduste ja olukordadega.

Ettevõtetes, kus töötajate esindusorgani loomine on kehtiva regulatsiooni järgi kohustuslik, kuid töötajatel puudub selleks tegelik huvi, ei pea seni esindaja rolli kandnud isikud enam formaalselt esindamise kohustust täitma. Samal ajal loob muudatus võimaluse luua esindus ka neis ettevõtetes, kus see seni ei olnud kohustuslik. Kui vähemalt 10% töötajatest seda soovib, peab tööandja nende soovi arvestama. See tugevdab töötajate hääleõigust ja tagab, et esindus tekib seal, kus selleks on tegelik huvi.

Ettevõtetes, kus töötajad esindatust soovivad ning töökeskkonnavoliniku valimine või töökeskkonnanõukogu loomine on juba tavapraktika, töötajatele muudatusi ei kaasne. Ettevõtetes, kus töötajad saavad võimaluse nõuda esindatust, võib potentsiaalselt töötajate kaasatus suurened. Sellega kaasneb kohanemisvajadus ning regulaarsed tegevused eelkõige töötajate esindajale (lisanduvad sellised tegevused nagu koolitamine ja tööandjaga suhtlemine), kuid kogu töötajaskonnast moodustavad need isikud väikese osa, mistõttu on sihtrühma puhul mõju ulatus ja sagedus väikesed.

Ebasoovitavate mõjude avaldumise risk

Kui voliniku või nõukogu loomise kohustus kaob, võib töötajate vähese teadlikkuse korral jääda esindus moodustamata, kuna tööandjal puudub kohustus sellega tegeleda. See võib tähendada, et osa töökeskkonnaprobleeme saab vähem tähelepanu või töötajate hääle jääb nõrgemaks. Samas on risk väike, kuna tööelu-uuring näitab, et esindatus on paljudes ettevõtetes tekkinud ka vabatahtlikult ning tööandjal säilib kohustus töötajaid tööohutuse ja tervishoiu küsimustes kaasata muul viisil.

Muudatus 8: TI saab uurida tööõnnetust kriminaalmenetlusega paralleelselt

Muudatus avaldab töötajatele positiivset mõju. Kui tööil töötaja vigastusega lõppenud õnnetus ei ole kvalifitseeritud tööõnnetusena, saab töötaja haigushüvitist tavapärasest korras – tööandja maksab 4.–

⁴⁴ Tööinspeksioon. [Kokkuvõtte esmaabi korraldusest 2024 aasta ettevõtete kontrollide tulemustest.](#)

⁴⁵ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU51:](#) ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnavoliniku olemasolu järgi; [Tabel TKU55:](#) ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnanõukogu olemasolu järgi.

8. haiguspäeva eest ning Tervisekassa alates üheksandast haiguspäevast, mõlemad määraga 70% töötaja keskmisest palgast. Tööõnnetusse korral maksab Tervisekassa töötajale hüvitist alates teisest haigestumise päevast määraga 100%. Kehtiva regulatsiooni järgi ei saa TI kriminaalmenetluse kestel toimunud õnnetust uurida, et seda vajadusel ümber kvalifitseerida tööõnnetuseks. Seetõttu jääb töötaja soodsamast hüvitisest ilma, kuni mõlemad uurimised lõpevad. Muudatuse järel saavad kriminaal- ja haldusmenetlus toimuda paralleelselt, mis võimaldab tööõnnetuse staatuse kiiremini selgeks teha. Üldjuhul võtab TI menetlus oluliselt vähem aega kui kriminaalmenetlus, mistõttu saab töötaja õiguse soodsamale hüvitisele oluliselt kiiremini.

Kuna kriminaalmenetlusega seotud tööõnnetusi toimub harva (2025. aastal üks juhtum), on mõju avaldumise ulatus ja sagedus väikesed. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 13: TI saab õiguse teha järelevalvet töötamise registrisse andmete esitamise üle

Muudatusel on töötajatele kaudne, kuid positiivne mõju. TÖR-i andmete järelevalve muutub tõhusamaks, mis aitab paremini ennetada tööõiguse rikkumisi (nt ümbrikupalkade maksmine või varjatud töötamine), kuna puudused TÖR-i andmetes on senisest kiiremini tuvastatavad ja kontrollitavad. Mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed, kuna töötajad ei pea oma käitumist otseselt muutma, ning avalduv mõju on kaudne. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang muudatuste mõju olulisusele

Muudatused mõjutavad suurt sihtrühma ning nende sotsiaalne mõju töötajatele on valdavalt neutraalne või mõeldukalt positiivne. Kuigi tööandjate kohustusi leevendatakse, ei halvenda muudatused töötajate tööohutust ega tervise kaitset. Otsene positiivne mõju on töökeskkonnavolinike valimise ja töökeskkonnanõukogu loomise korra muutmisel, mis annab töötajatele suurema otsustusõiguse. Samuti kiirendab tööõnnetuste paralleelne uurimine kriminaalmenetluse korral töötajate jaoks soodsama hüvitise saamist. Muudatuste mõju ulatus on enamasti väike, sest töötajate igapäevased tegevused ei muutu ning kohanemisvajadus on piiratud. Mõju sagedus on valdavalt väike või keskmine: mõjud avalduvad pigem juhuslikult või konkreetsetes olukordades (nt tööle asumisel tervisekontroll, esmaabi vajamine) või korduvate, kuid mitte igapäevaste tegevuste kaudu (nt juhenditega tutvumine).

Ebasoovitavate mõjude riskid võivad tuleneda nii tööandjate puudulikust praktikast, lünkadest töötajate teadmistes kui ka paratamatutest asjaoludest. Näiteks tervisekontrolli tähtaja pikenemine võib tähendada, et osa lühiajalisi töötajaid jääb alati tervisekontrollist kõrvale; joobe kontrollimise õiguse täpsustamine võib töötajate jaoks suurendada privaatsus- ja andmekaitseriske; esmaabiandja määramise kohustuse leevendamine võib jätta vastutuse jagatud töökeskkondades ebaselgeks. Samas on need riskid hinnatud väikeseks, sest sarnaseid riske esineb ka kehtivas regulatsioonis, lisaks on need riskid välditavad ja leevendatavad, kuna tööandjal säilib üldine vastutus ohutu töökeskkonna eest ning töötajatel on õigus nõuda vajalikke tingimusi. Kokkuvõttes on muudatuste sotsiaalne mõju töötajatele oluline.

Majanduslik mõju

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 10: muutub trahvide regulatsioon (TI saab trahvida töötajaid isikukaitsevahendite mittenouetekohase kasutamise eest ning kohaldada väärteomenetluses lühimenetlust nii töötajate kui ka tööandjate suhtes)

Muudatus puudutab töötajaid, kelle töö nõuab isikukaitsevahendeid – näiteks ehituses või tööstuses. Tööelu-uuringu 2021. aasta andmetel⁴⁶ kasutas 38% töötajatest isikukaitsevahendit, seega on sihtrühma suurus kogu hõivatute arvust keskmine.

Muudatuste tulemusena laieneb töötaja isiklik vastutus tööohutuse nõuete järgimisel. Kui seni sai TI vastutusele võtta üksnes tööandja, siis edaspidi on võimalik trahvida ka töötajat, kes ei kasuta tööandja väljastatud isikukaitsevahendit või kasutab seda valesti ning tekitab sellega ohu enda või teiste elule ja tervisele. Suuremal osal töötajatest ei muutu midagi, kuna nad kasutavad tööandja väljastatud isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt. Olukord muutub nende jaoks, kes kas hooletusest, mugavusest või tahtlikult isikukaitsevahendit nõuetekohaselt ei kasuta. Nendele töötajatele võib TI edaspidi määrata trahvi väärteomenetluses, mille korral on trahv kuni 50 trahviühikut (2025. aastal kuni 400 eurot) ning lühimenetluses mõjutustrahvina järelevalve käigus kohapeal, kui asjaolud on selged ja lisamenetlus ei ole vajalik; trahvi suurus on 80 eurot.

Muudatusel on mõju töötajate majanduslikule olukorrale. 2024. aastal toimus TI andmetel kokku 3392 tööõnnetust, millest 123 (4%) toimus tööandjate tööõnnetuste raportite põhjal isikukaitsevahendite mittekasutamise tõttu ning 33 (1%) isikukaitsevahendite puudumise tõttu; suurusjärg oli sama 2023. aastal.⁴⁷ Seega võib viimase paari aasta andmete põhjal edaspidi potentsiaalselt trahvi saada ca 150 töötajat aastas. Eelduste kohaselt võib see arv ka suurem olla, kuna kontrollide käigus näevad tööinspektorid tihti, et tööandja on vajalikud vahendid ja varustuse töötajatele andnud, kuid neid ei kasutata.⁴⁸ Tõenäoliselt jääb aga väärteomenetluse alustamine töötajate suhtes siiski harvemaks sündmuseks, arvestades, et tööandjate suhtes alustati 2024. aastal 25 väärteomenetlust. Negatiivset mõju saab töötaja ise ära hoida – kui töötaja järgib nõudeid ja kasutab tööandja antud vahendeid õigesti, ei teki tal riski trahvi saada.

Laiemalt võib muudatus aidata kaasa üldisele tööohutuse suurenemisele ning tööõnnetuste vähenemisele, kuna tekitab töötajatele selgema isikliku kohustuse ning vähendab hooletusest või tahtmatusest tingitud ohtlikku käitumist.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Ebasoovitavad mõjud võivad avalduda üksikjuhtudel, näiteks kui töötajat trahvitakse ekslikult olukorras, kus süü lasub tegelikult tööandjal (nt isikukaitsevahendit ei ole nõuetekohaselt väljastatud). Risk on siiski väike. TI sihtkontroll⁴⁹ tööandja uuritud tööõnnetuste kohta näitas, et tööandja on harva (kaheksal korral 130st) toonud tööõnnetuse põhjuseks isikukaitsevahendi mittekasutamise ning TI inspektor nõustus tööandjate hinnangutega kõigis juhtumites. Samuti on TI kohustatud enne trahvi määramist asjaolud välja selgitama.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Muudatuse tulemusena võivad töötajad edaspidi trahvi saada, kui nad isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt ei kasuta. Sihtrühma suurus on keskmine. Mõju ulatus kogu sihtrühmale on väike, sest enamik töötajaid kasutab juba praegu isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt ning nemad oma tegevusi muutma ei pea. Muudatus puudutab eelkõige väikest osa töötajaid, kes seni on isikukaitsevahendeid vältinud või kasutanud neid valesti, kuid ka nende jaoks ei too muudatus kaasa uusi kohustusi, vaid on distsiplineeriva iseloomuga. Mõju sagedus on väike, kuna reaalse ohuga

⁴⁶ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU46](#): töötajad töökohal ohtude vältimiseks ja maandamiseks kasutatavate abinõude järgi.

⁴⁷ Tööinspeksioon. [Tööõnnetuste põhjuste statistika 2024. a.](#)

⁴⁸ [Tööinspeksiooni aastaraamat 2023.](#)

⁴⁹ Tööinspeksioon. [Sihtkontrolli „Tööandjapoolne uurimine ja meetmete rakendamine tööõnnetuse põhjuste osas“ kokkuvõtte.](#)

olukordi, kus isikukaitsevahendite mittenouetekohane kasutamine võib kaasa tuua väärteomenetluse või trahvi, esineb kogu töötajaskonna kohta harva. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on majanduslik mõju töötajatele väheoluline, kuid muudatuse tulemusena võib oodata tööohutuse üldist paranemist.

5.3.1. Mõjutatud alasihtrühm: mikroettevõtete töötajad

Statistikaameti andmetel töötas mikroettevõtetes (st 1–9 töötajaga ettevõtetes) 2025. aasta augustikuu lõpu seisuga 142 000 töötajat, mis moodustab kõikidest TTOS-i kohaldusalasse kuuluvatest töötajatest 25%. Seega on muudatusest mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega.

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 5: mikroettevõtted vabanevad kohustusest korraldada iga kolme aasta järel töötervishoiu olukorra analüüs ning esitada TI-le töökeskkonna riskianalüüs

Kavandatud muudatused ei too töötajate jaoks kaasa sisulist muutust töötervishoiu ja tööohutuse tagamisel, kuivõrd tööandja peab riskianalüüsi endiselt koostama ning säilib kohustus tagada töötajale ohutu töökeskkond. Seetõttu on muudatuse mõju ulatus ning sagedus väikesed. Esineb risk, et osa tööandjaid ei võta riskianalüüsi koostamist piisavalt tõsiselt, kui puudub kohustus seda TI-le esitada. Sellisel juhul võib töötaja heaolu ja tööohutus kannatada. Risk on siiski piiratud, kuna tööandja kohustused ei kao ning TI-l säilib õigus kontrollida riskianalüüsi olemasolu ja sisulisust järelevalvemenetluse käigus. Töötajatel on endiselt õigus nõuda ohutut töökeskkonda ja osaleda tööohutuse korralduses. Seega on ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk piiratud.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Muudatus ei avalda töötajatele märkimisväärset mõju. Sihtrühm on keskmise suurusega, mõju ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väikesed.

5.3.2. Mõjutatud alasihtrühm: ehitusvaldkonna töötajad

Statistikaameti andmetel⁵⁰ oli 2024. aastal ehitusvaldkonna palgatöötajaid 44 900, mis moodustas kõikidest palgatöötajatest 7%. Andmed, kui paljud neist töötajatest töötavad töölepinguga, pole kättesaadavad. Mõjutatud sihtrühma suurus on seega väike kuni keskmine.

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 12: TI saab õiguse teha järelevalvet töövõtuahela ja töötamise kestuse registreerimise üle

Muudatusel on töötajatele kaudne, kuid positiivne mõju. Töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise andmete järelevalve muutub tõhusamaks. See aitab paremini ennetada tööõiguse rikkumisi, nagu ümbrikupalkade maksmine, tööaja nõuete eiramine või tööõnnetuste varjamine, kuna töötajate ametlikku viibimist objektil saab tuvastada ja kontrollida senisest kiiremini.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

⁵⁰ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TT0200](#): hõivatud ja palgatöötajad tegevusala järgi.

Muudatusel on kaudne mõju töötajate töötingimustele. Mõjutatud sihtrühm on väike kuni keskmine, mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed, kuna töötajad ei pea oma käitumist otseselt muutma, ning avalduv mõju on kaudne. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

5.3.3. Mõjutatud alasihtrühm: füüsilised isikud, kes tavaliselt töötavad Euroopa Liidu liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis töölepingu alusel ja kelle tööandjad lähetavad Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikus

Eurostati andmetel töötab nimetatud riikides kokku üle 204 miljoni inimese⁵¹, kellest Eestisse on lähetatud väga väike hulk – 2024. aastal ca 3000 töötajat. Seega on mõjutatud sihtrühm kõiki lähetatud töötajaid arvestades marginaalne.

Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 11: jae- ja hulgikaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse valdkonna välistööandjad ei pea esitama lähetusdeklaratsiooni

Euroopa Komisjoni aruande⁵² kohaselt lähetati 2022. aastal EL-is 1,9 miljonit töötajat, kelle kohta esitati 2,3 miljonit lähetusdeklaratsiooni 4,7 miljoni lähetuse kohta. Eestis registreeriti samal aastal 688 lähetusdeklaratsiooni (0,03% kõikidest deklaratsioonidest) 1658 lähetusega (0,04% kõikidest deklaratsioonidest), mis on EL-is ühed väikseimad näitajad. TI andmetel lähetati 2024. aastal Eestisse 2963 töötajat. Kõikidest lähetusdeklaratsioonidest (1239 lähetusteadet) moodustasid hulgi- ja jaekaubanduse sektoris deklaratsioonid 49% (606 teadet). Finants- ja kindlustustegevuse sektoris esitas üks tööandja 10 deklaratsiooni. Muudatusega säilib nõue tagada neis valdkondades Eestisse lähetatud töötajatele kohalikud töötingimused ja tööohutusmeetmed, kuid lähetusdeklaratsioonide kadumise tõttu ei tee TI enam neil tegevusaladel lähetatud töötajate töötingimuste sihtkontrolle. TI hinnangul ei mõjuta see siiski töötajate tööheaolu, kuna nimetatud sektorites on kontrollide tulemuste järgi töötingimusi seni järgitud ning kaebusi ei ole laekunud. Lähetatud töötajate kontroll on endiselt võimalik üldkontrollide raames ning vihjete ja kaebuste alusel. Muudatus võimaldab suunata TI ressursse valdkondadesse, kus rikkumiste risk on suurem – eelkõige ehitus- ja tööstussektorisse –, parandades seeläbi nende töötajate töötingimusi, kes vajavad suuremat kaitset.

Kokkuvõttev hinnang muudatuse mõju olulisusele

Mõjutatud sihtrühm on marginaalne. Kuna töötajate jaoks tõenäoliselt midagi ei muutu, on mõju ulatus ja sagedus väikesed. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

5.4. Mõjutatud sihtrühm: TI, muudatuste 12 ja 13 puhul ka Maksu- ja Tolliamet

Mõju riigivalitsemisele

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 1: osaühingu ainuosanike halduskoormuse vähendamine TTOS-i nõuete täitmisel

⁵¹ Eurostati andmebaas. [Tabel lfsi_emp_a](#): Employment and activity by sex and age – annual data.

⁵² European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, De Wispelaere, F., Pacolet, J. and De Smedt, L. (2024). [Posting of workers: collection of data from the prior declaration tools: reference year 2022](#). Publications Office of the European Union.

Muudatus vähendab vähesel määral TI järelvalvekoormust, kuna edaspidi ei ole osaühingu ainuosanikud enam TTOS-i kohaldamisalas. Selle tulemusel ei pea TI neis ettevõtetes enam kontrollima riskianalüüsi, tervisekontrollide, töövahendite korrasoleku ega muude töötervishoiu ja -ohutuse nõuete täitmist. Vahetult pärast muudatuse jõustumist võib kasvada TI nõustamiskoormus. Praktikaks on keeruline eristada, kas konkreetne ettevõtte kvalifitseerub TTOS-ist vabastatuks või mitte, eriti olukordades, kus osaühingu ainuosanik kasutab renditööjõudu või tegutseb ühisel tööpinnal koos teiste tööandjate töötajatega (mis juhtudel TTOS kehtib). Mõju ulatus on keskmine – kuigi TI vabaneb suurel määral osaühingu ainuosanike üle järelvalve tegemisest, nõuab see kohanemist ning teatud määral uue tööpraktika juurutamist. Avalduva mõju sagedus on keskmine, kuna senine osaühingu ainuosanike üle järelvalve tegemine on regulaarne. Ebasoovitava mõjuna väheneb TI-l võimalus renditöötajate töötingimusi kontrollida. Kuna renditöö kasutamise kohta TEIS-is andmeid ei ole, jõuab TI renditööjõuni järelvalvetegevuse kaudu. Kuivõrd muudatuse järel osaühingu ainuosanikud TI järelvalve valimisse enam ei satu, ei saa TI ka tuvastada neis ettevõtetes töötavaid renditöötajaid.

Muudatus 5: mikroettevõtted vabanevad kohustusest korraldada iga kolme aasta järel töötervishoiu olukorra analüüs ning esitada TI-le töökeskkonna riskianalüüs

Muudatuse tulemusena võib TI töökoormus suurened. Mikroettevõtted moodustavad 89% TI järelvalve all olevatest ettevõtetest. TI peab järelvalveasutusena kontrollima, kas tööandja on riskianalüüsi koostanud või mitte. Juhul kui riskianalüüs on koostatud TEIS-is või sinna üles laetud, saab seda kontrollida automatiseeritult ning eraldi menetlust ei ole vaja alustada. Samuti võib muudatus pikendada TI järelvalve kestust, kuna TI ei saa enne ettevõtte külastust riskianalüüsiga tutvuda, vaid peab selle tööandjalt välja küsima ja seda ootama või teatud juhtudel külastama ettevõtet kaks korda. Samas on mikroettevõtete tööprotsessid sageli lihtsad ja riskitase madal ning praktikaks on esitatud riskianalüüsid sageli liialt üldised. Mõju ulatus on keskmine, kuna TI töökorralduses toimuvad muutused, mis nõuavad küll kohanemist, kuid kogu TI töökorraldust arvestades piiratud ulatuses. Mõju sagedus on keskmine, kuna riskianalüüside hindamine on TI jaoks regulaarne.

Muudatus 8: TI saab uurida tööõnnetust kriminaalmenetlusega paralleelselt

Muudatus võimaldab TI-l senisest kiiremini algetada uurimise olukorras, kus tööandja ei kvalifitseeri õnnetust tööõnnetusena, kuid olemasolevad andmed viitavad vastupidisele. Praktikaks teeb TI ka praegu politseiga koostööd ning sageli on TI õnnetuse asjaolud selgeks teinud juba enne kriminaalmenetluse alustamist, kuid TI uurimismenetlus ei ole jõudnud selleks hetkeks veel lõpuni, sh ettekirjutuse koostamiseni/väljastamiseni. Kehtiva regulatsiooniga võib tööõnnetuse asjaolude selgumine venida kriminaalmenetluse tõttu väga pikaks, kuid edaspidi saab TI oma töö lõpetada oluliselt varem. See leevendab TI töökoormust, kuna enam ei ole vaja juhtumit pikalt avatuna hoida ja hiljem uuesti sisuliselt menetlusse süveneda, mis seni on suurendanud ajakulu.

Avalduva mõju ulatus on väike, kuna muudatus ei nõua TI-lt kohanemist, vaid lihtsustab menetluste lõpetamist. Avalduva mõju sagedus on väike, sest tööõnnetuste juhtumeid, kus paralleelselt käib kriminaalmenetlus, esineb harva. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 9: TI ei pea kontrollima uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele

TI jaoks tähendab muudatus kohustuste vähenemist ja ressursside vabastamist, mida saab suunata suurema sisulise mõjuga tegevustesse. Ehitise ülevaatused dubleerivad osaliselt ehitusjärelvalvet, kuna

mistõttu ei ole need tööohutuse tagamisel sisulise väärtusega. Muudatuse järel muutub asutuste rollijaotus selgemaks: ehitiste tehniline ja funktsionaalne vastavus jääb ehitusjärelevalve pädevusse, TI keskendub töökeskkonna sisulisele ohutusele pärast töökorralduse rakendamist. Mõju ulatus on väike, kuna muudatus ei nõua TI-lt kohanemistegevusi. Mõju sagedus on väike, kuna ehitiste ülevaatusi tehakse omavalitsuste taotlusel harva. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Muudatus 10: muutub trahvide regulatsioon (TI saab trahvida töötajaid isikukaitsevahendite mittenõuetekohase kasutamise eest ning kohaldada väärteomenetluses lühimenetlust nii töötajate kui ka tööandjate suhtes)

Muudatused annavad TI-le uued võimalused tööohutuse järelevalves: esiteks tekib õigus trahvida töötajat isikukaitsevahendi mittenõuetekohase kasutamise eest, teiseks võimalus määrata nii töötajatele kui ka tööandjatele mõjutustrahv lühimenetluses. Praktiliselt toob see kaasa vajaduse tööinspektoritel hinnata senisest põhjalikumalt, kas rikkumise eest vastutab tööandja või töötaja, ja otsustada, kas rakendada mõjutustrahvi või alustada väärteomenetlust. See võib lisada töökoormust keerulisemate juhtumite lahendamisel, kus töötaja ja tööandja annavad vastuolulist teavet. Samas võimaldab mõjutustrahv lahendada selged rikkumised kiirelt ja väiksema menetluskoormusega, vähendades ressurside kulu võrreldes täismahus väärteomenetlusega.

Mõju avaldumise ulatus on keskmine, kuna töötajate trahvimine ning lisanduv lühimenetlus on TI jaoks uued tegevused, mille praktika nõuab väljakujundamist, kuid see ei ole TI jaoks üleliia koormav. Lisanduv menetluskoormus seoses töötajate trahvimisega on tõenäoliselt väike. Kuigi 2024. aastal toimus ca 150 tööõnnetust, mis olid põhjustatud isikukaitsevahendite mittenõuetekohasest kasutamisest⁵³, jääb töötajate trahvimine tõenäoliselt tagasihoidlikuks, kuna ka tööandjate suhtes on seni võrdlemisi vähe väärteomenetlusi algatatud (25 väärtegu 2024. aastal, 50 väärtegu 2023. aastal ja üheksa väärtegu 2022. aastal⁵⁴). Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuivõrd väärteomenetlus on regulaarne, aga mitte igapäevane tegevus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk

Esineb risk, et tööinspektorite otsustuspraktika muutub ebaühtlaseks, kuivõrd peab otsustama, kas trahvida tööandjat või töötajat ning kas algatada lühi- või tavamenetlus. Kui mõjutustrahve kasutatakse sageli, võib tekkida sihtrühmade seas tajutud oht, et mõjutustrahvi kasutatakse liiga kergekäeliselt, mis seab TI usaldusväärsuse kahtluse alla. Riskide realiseerumise vältimiseks on vajalik selgete juhiste, koolituste ja sisemise praktika kujundamine, mis aitab tagada otsuste ühtsust ja usaldusväärsust.

Muudatus 11: jae- ja hulgikaubanduse ning finants- ja kindlustustegevuse valdkonna tööandjad ei pea esitama lähetusdeklaratsiooni

Muudatuse tulemusena väheneb TI-le laekuvate lähetusdeklaratsioonide hulk ning seeläbi ka deklaratsioonide menetlemisest ja nende alusel planeeritavast järelevalvest tulenev töökoormus. Vabanevad ressursid võimaldavad keskenduda enam valdkondadele, kus rikkumiste risk on suurem (töötlev tööstus, ehitus, veondus ja laondus). Avalduva mõju ulatus on väike, kuivõrd TI kohustuste maht väheneb konkreetsetes sektorites ning see ei nõua märkimisväärset kohanemist. Mõju sagedus on keskmine, kuna lähetusdeklaratsioonide menetlemine ja järelevalve on TI jaoks regulaarsed tegevused.

⁵³ Tööinspeksioon. [Tööõnnetuste põhjuste statistika 2024. a.](#)

⁵⁴ Tööinspeksioon (2025). [Väärteomenetlused tabelina 2012–2024.](#)

Muudatused 12 ja 13: TI saab õiguse teha järelevalvet töövõtuahela ja töötamise kestuse registreerimise üle ja töötamise registrisse andmete esitamise üle

Muudatusega saab TI õiguse kontrollida, kas tööandjad on esitanud andmed TÖR-i ning kas ehitusvaldkonnas on täidetud kohustus esitada andmed TTKI-sse. See tähendab, et TI võib edaspidi iseseisvalt kontrollida, kas andmed on süsteemi korrektselt esitatud, ning vajadusel nõuda nende täiendamist või parandamist. Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab TI selliste puuduste avastamisel teavitama Maksu- ja Tolliametit, kes algatab rikkumismenetlust. See tekitab viivitusi ja dubleerivat tegevust. Kuigi tegemist on tehnilise muudatusega, mõjutab see oluliselt järelevalvepraktikat, suurendades riikliku järelevalve tõhusust. Muudatusega väheneb eelkõige Maksu- ja Tolliameti töökoormus. Avalduva mõju ulatus on keskmine, kuivõrd TI saab uue pädevuse ning nii TI kui ka Maksu- ja Tolliameti töökorraldus muutub, kuid see ei nõua asutustelt märkimisväärset kohanemist. Avalduva mõju sagedus on keskmine, kuna kõnealuseid puudusi avastatakse järelevalves järjepidevalt, kuigi mitte iga päev. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang muudatuste mõju olulisusele

Muudatuste mõju riigivalitsemisele avaldub peamiselt TI (väheses ulatuses ka Maksu- ja Tolliameti) töökoormuse ja töökorralduse muutustes. Üldiselt vähenevad TI kohustused (nt osaühingu ainuosanike järelevalve, mikroettevõtete riskianalüüsides kogumine, ehitiste töötingimuste kontroll, lähetusdeklaratsioonide menetlemine), mis võimaldab ressursse suunata sisulisema mõjuga järelevalvesse. Mõnes valdkonnas lisanduvad TI-le uued pädevused või tegevused (nt töövõtuahelate ja töötamise kestuse registreerimise järelevalve, töötajate trahvimise ja lühimenetluse rakendamine). Need muudatused eeldavad küll tööpraktika kujundamist ja teatud lisakoormust, kuid ei ole inspektsiooni jaoks üleliia mahukad. Maksu- ja Tolliameti töökoormus väheneb, kuna osa kontrollifunktsioonist liigub TI-le. Avalduva mõju ulatus ning sagedus on olenevalt muudatusest väike kuni keskmine, mis tähendab, et muudatused ei nõua TI-lt märkimisväärseid kohanemistegevusi, kuid vabastavad ressursse. Ebasoovitavate mõjude risk on seotud peamiselt sellega, et TI peab vääртеomenetluste puhul kujundama ühtse ja usaldusväärse otsustuspraktika (nt otsustama, kas vastutab tööandja või töötaja ja millal rakendada lühimenetlust) ning TI töökoormus võib suureneda ja järelevalve kestus pikeneda mikroettevõtelt riskianalüüsides küsimise tõttu. Üldiselt on riskid siiski väikesed. Kuigi iga muudatus eraldiseisvana on väheolulise mõjuga, avaldavad need kombinatsioonis positiivset mõju TI töökoormuse vähenemisele, võimaldades ressursse suunata tööohutuse tagamise seisukohalt prioriteetsemate ülesannete täitmisele.

5.5. Andmekaitsealane mõjuhinnang

TTOS-is sätestatakse tööandja õigus töödelda töötaja terviseandmeid seoses töötaja alkoholijoobe tuvastamisega.

IKÜM-i artikli 88 kohaselt võivad liikmesriigid õigusaktide või kollektiivlepingutega ette näha täpsemad eeskirjad, et tagada õiguste ja vabaduste kaitse seoses töötajate isikuandmete töötlemisega töösuhete kontekstis, eelkõige seoses töötervishoiu ja tööohutusega ning tööhõivega seotud õiguste ja hüvitiste isikliku või kollektiivse kasutamisega ning töösuhte lõppemisega.

Eelnõuga tagatakse õigusselgus selles, millises ulatuses võib tööandja töötaja terviseandmeid töödelda. TTOS-is tuuakse välja olukorrad, kus tööandja ka praegu töötaja terviseandmeid töötleb. Seega ei ole tegemist uue õiguse ega kohustusega, vaid õigusselguse eesmärgil seaduses tehtavate täpsustustega, luues seaduse tasandil läbipaistva süsteemi (IKÜM-i art 6 lg 1 p-d c ja e, art 5 lg 1 p a).

Töötaja terviseandmete töötlemine on vajalik töötaja ja teiste töökeskkonnas viibivate inimeste tervise kaitseks ja ohutuse tagamiseks. Töötaja terviseandmete töötlemiseta ei ole tööandjal võimalik seaduses sätestatud ülesandeid täita ega töötervishoidu ja tööohutust tagada. Eelnõu kohaselt on tööandjal õigus töödelda töötajate terviseandmeid kindlates olukordades, st vajaduse korral töötaja alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all olemise tuvastamiseks.

Eelnõuga täpsustatakse, millal ja milliseid andmeid on tööandjal õigus töödelda. Seeläbi on tagatud, et tööandjal ei ole õigus saada andmeid, mida tal töötervishoiu ja -ohutuse tagamiseks vaja ei ole.

Töötaja isikuandmete töötlemisel on tööandjal õigus otsustada töötlemise viisi üle, näiteks võib andmeid töödelda paberil või elektrooniliselt, kasutades selleks sobivad infosüsteeme. Kuivõrd eelnõuga ei laiendata tööandja õigusi töötaja isikuandmeid töödelda, ei kaasne muudatusega eelduste kohaselt tööandjale kohanemiskulusi, sest võib eeldada, et tööandjatel on juba toimivad süsteemid ja riskide maandamise meetmed rakendatud.

Tööandja peab töötajate terviseandmete töötlemisel arvestama IKÜM-i põhimõtete ja kohustustega (vastutava töötleja kohustus järgida art 5 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid ja kaitsemeetmeid, art 5 lg 2). Tööandja on kohustatud määrama isikud, kellel on õigus töötaja isikuandmeid töödelda. Üldjuhul on selleks töökeskkonnaspetsialist, kes täidab ettevõttes töötervishoiu- ja tööohutusülesandeid, või personalispetsialist. Terviseandmeid töötleva töötajal on nende andmete tähtsatu saladuses hoidmise kohustus, mille eesmärk on tagada töötajate terviseandmete konfidentsiaalsus ja maandada riske, et andmetest saavad teadlikuks kõrvalised isikud (TTOS-i § 14 lg 1¹). Terviseandmeid tuleb hoida saladuses kõigi ees, kellel ei ole nendele ligipääsu õigust ega vajadust. Vajadus saab esineda määratud isikul vaid enda tööülesandeid täites ja konkreetse andmetöötluse korral vajalikus minimaalses ulatuses. Samuti peab tööandja tagama tehnilised ja organisatoorsed turvameetmed, et andmetele ei saaks ligi kõrvalised isikud. Selleks saab tööandja kaitsta elektroonilisel kujul olevaid andmeid nt paroolidega, paberil olevaid andmeid aga suletud ruumis säilitades, samuti tagades, et andmeid ei töödelda väljaspool töökohta.

Töötajate isikuandmete kaitsmisega kaasneva andmekaitse mõju tööandjatele on oluline, kuid arvestada tuleb, et sellised kohustused on tööandjatel ka praegu.

6. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõuga tehtavate muudatuste mõju riigivalitsemisele avaldub peamiselt TI (väheses ulatuses ka Maksu- ja Tolliamet) töökoormuse ja töökorralduse muutustes. Üldiselt vähenevad TI kohustused (nt osaühingu ainuosanike järelevalve, mikroettevõtete riskianalüüsides kogumine, ehitiste töötingimuste kontroll, lähetusdeklaratsioonide menetlemine), mis võimaldab ressursse suunata sisulisema mõjuga järelevalvesse. Mõnes valdkonnas lisanduvad TI-le uued pädevused või tegevused (nt töövõtuahelate ja töötamise kestuse registreerimise järelevalve, töötajate trahvimise ja lühimenetluse rakendamine). Need muudatused eeldavad küll tööpraktika kujundamist ja teatud lisakoormust, kuid ei ole inspeksiooni jaoks üleliia mahukad. Maksu- ja Tolliameti töökoormus väheneb, kuna osa kontrollifunktsioonist liigub TI-le.

7. Rakendusaktid

Eelnõuga muudetakse järgmisi rakendusakte:

- Vabariigi Valitsuse 11. jaanuari 2000. a määrus nr 12 „Isikukaitsevahendite valimise ja kasutamise kord“;
- Vabariigi Valitsuse 11. jaanuari 2000. a määrus nr 13 „Töövahendi kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“;
- Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 2008. a määrus nr 75 „Tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise kord“;
- tervise- ja tööministri 18. veebruari 2021. a määrus nr 4 „Töökeskkonna andmekogu põhimäärus“;
- sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. a määrus nr 67 „Tööinspektsiooni põhimäärus“.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks sotsiaalministri 14. septembri 2000. a määrus nr 58 „Töökeskkonna Nõukoja põhimäärus“ (RT I, 13.07.2023, 84).

Määruste kavandid on esitatud eelnõu seletuskirja lisana.

8. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma üldises korras, kuivõrd eelnõuga tehtavad muudatused ei eelda eelnõuga puudutatud osapooltelt suuri muudatusi või ümberkorraldusi.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, MTÜ-le Eesti Personalijuhtimise Ühing, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Töötervishoiuarstide Seltsile, Eesti Kutsehaigete Liidule, Eesti Advokatuurile, Eesti Töökeskkonnaspetsialistide Nõukojale, Tööinspektsioonile, Tervise Arengu Instituudile, Terviseametile, Sotsiaalkindlustusametile, Eesti Töötervishoiu Teenuseosutajate Liidule ja Viru Keemia Grupile.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2025. a.