|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium | |  | | --- | | Teie: 05.11.2025 nr 2-/3780-1 | | Meie: 28.11.2025 nr 1.1-7/2209-3 | |

|  |
| --- |
| **Arvamus töötervishoiu ja tööohutuse seaduse, Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse ning maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõule** |

Edastasite Tööinspektsioonile (edaspidi *TI*) arvamuse avaldamiseks töötervishoiu ja tööohutuse seaduse, Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse ning maksukorralduse seadusemuutmise seaduse eelnõu koos lisadega. TI tänab arvamuse andmiseks antud tähtaja pikendamise eest ja esitab alljärgnevalt eelnõule oma arvamuse.

1. **Sissejuhatus**

Eelnõu seletuskirja sissejuhatusest selgub, et eelnõu eesmärk on ajakohastada töötervishoiu ja tööohutuse seadust (edaspidi *TTOS*), vähendada tööandjate ja TI halduskoormust ning tõhustada TI järelevalvet. Kahtlemata on sellise eesmärgi püstitus ning TTOS-i regulatsiooni ülevaatamine selle saavutamiseks põhjendatud ja vajalik, kuid TI hinnangul ei aita kõik kavandatavad muudatused nimetatud eesmärgile jõudmist. Mitmed eelnõus esitatud muudatused ei kahanda TI ega tegelikult ka tööandjate halduskoormust, osade muudatuste tulemuseks on aga TI järelevalve keerulisemaks ja kohati võib-olla ka võimatuks muutumine. Küll aga kerkib mitme muudatuse puhul üles küsimusi töötajate tervise ja ohutuse kaitse säilimisest tööl.

1. **Muudatused TTOS-i kohaldamisalas**
   1. TI-l ei ole vastuväiteid tehtavale muudatusele, millega tunnistatakse kehtetuks TTOS § 1 lg 1 p 3.
   2. Eelnõuga täiendatakse TTOS-i § 1 lõikega 31, mille kohaselt ei kohaldata edaspidi TTOS-i suuremas osas osaühingutele, mille ainuosanik, ainus juhatuse liige ja töötaja on sama isik. Erandina jäävad siiski kohaldatavaks TTOS-i § 12 lõiked 4–9, §-d 122–125 ja § 24 lõige 2.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatuse eesmärk vähendada selliste osaühingute ebaproportsionaalset halduskoormust. On mõistetav, et osaühingus, kus tegutseb erinevates rollides vaid üks isik, ei ole TTOS-i regulatsiooni tervikuna kohaldamine põhjendatud ega osati ka võimalik, kuid muudatus võib tuua TI hinnangul muu hulgas kaasa TTOS-i kohaldumise vältimise eesmärgil tegelike töötajate varjamise, järelevalve keerulisemaks muutumise ning faktiliselt tööd tegevate inimeste kaitse vähenemise. Selliste riskide maandamiseks vajab muudatus TI arvates sügavamat läbimõtlemist. TI leiab, et olukorras, kus riskid on veel piisavalt maandamata, tuleks vältida muudatusi, mis võivad viia pöördumatute kahjulike tagajärgedeni.

Esmalt märgib TI, et töötamise registris (TÖR) ei pruugi kajastuda õiged andmed, mistõttu võivad näiliselt ühe isikuga osaühingud, kes tegelikult siiski tööjõudu kasutavad, jääda põhjendamatult TTOS-i kohaldamisalast välja. Kui osaühing kasutab kas varjatud või ainult võlaõiguslike lepingute alusel teenuseid osutavate isikute tööjõudu, kohaldub TTOS talle üksnes väga piiratud ulatuses. See võib tööandjaid innustada tegelikke töösuhteid varjama ning töötajate tervise ja ohutuse kaitse võib sattuda seeläbi ohtu. Seletuskirjas mööndakse nende riskide realiseerumise võimalikkust ning märgitakse, et kuivõrd osaühingu ainuosaniku staatuses ettevõtted TI vaatevälja enam ei satu, võib selliste juhtumite avastamine olla keeruline. Samas märgitakse, et oluline on 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. TI leiab, et töötajate teadlikkuse tõstmisest ei pruugi sellistes olukordades olla märkimisväärset abi, kuna ka töötaja jaoks on pahatihti sissetuleku säilitamine olulisem kui ohutu töökeskkond ja sotsiaalsed tagatised.Enamasti puudutavad sellised ohud just madalama palga ja haridusega inimesi, kelle võimekus enda õiguste eest seista on samuti üldjuhul nõrgem.

Nagu seletuskirjas ka märgitakse, tuleb tööandjal 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. TI märgib, et renditööjõu kasutamine on levinud just sellisel tegevusaladel, kus töökeskkonnast tulenevaid ohte võib olla palju. Praegu ei ole tööelu infosüsteemi (TEIS) kaudu TI-le kättesaadav teave, kas osaühing kasutab renditööjõudu või mitte ning see selgub alles järelevalve käigus. TI hinnangul võib planeeritav muudatus aga raskendada juba järelevalve planeerimist, kuna TEIS-is oleva teabe järgi ei ole võimalik tuvastada, kas tegelikkuses töötab osanik ja juhatuse liige üksinda või kasutab renditööjõudu. Oluline on silmas pidada ka seda, et riigil on kohustus võtta meetmeid tööalase ärakasutamise ja inimkaubanduse vastu võitlemisel. Renditööjõuna kasutatakse järjest enam aga võõrtöötajaid, keda sageli ka tööalaselt ära kasutatakse. Seetõttu on oluline, et TI-le oleks kättesaadav teave, kus renditöötajad töötavad.

TI teeb ettepaneku sätestada järelevalve planeerimise lihtsustamiseks selliste osaühingute kohustus (koos võimaliku vastutusega) TI-d teavitada, kas ta kasutab renditööjõudu. Kõige kohasem ja tööandja jaoks mugavam viis sellise teabe andmiseks oleks TI arvates lisada TEIS-i tööandjale vastav andmeväli. Igal juhul vajab TEIS-i kasutusulatus selliste ettevõtete puhul läbimõtlemist ja vajadusel arendamist. Praegu ei ole ka selge, kas nende ettevõtete jaoks kaoksid osad TEIS-i moodulid täiesti või jäävad ära ainult automaatteavitused ja kogu ülejäänud vaade jääks alles.

2024. aastal registreeriti kokku 3384 tööõnnetuse juhtumit, nendest ühe töötajaga ettevõtetes 227 juhtumit (s.o 6,7%). Paraku ei ole statistilisi andmeid selle kohta, paljudes neis juhtumites oli töötajaks isik, kes oli samal ajal osaühingu ainus osanik ja juhatuse liige. Muudatuse kohaselt ei kvalifitseeru viimastega juhtuvad õnnetusjuhtumid enam tööõnnetusteks, samuti ei ole ettevõtte ainsal töötajal, kes on samal ajal osanik ja juhatuse liige, edaspidi õigust kutsehaiguse diagnoosile. Seeläbi väheneb kahtlemata selliste töötajate sotsiaalne kaitse.

TI peab oluliseks ja toetab seda, et kohaldatavateks jäävad §-des 122–125.

1. **Ohutusjuhendite koostamise kohustuse vähendamine**
   1. Kavandatava muudatusega tunnistatakse kehtetuks kohustus koostada tehtava töö ohutusjuhend, jättes alles vaid kohustuse koostada kasutatava töövahendi ohutusjuhend.

TI ei nõustu eelnõu seletuskirjas väljendatud arusaamaga, et tehtava töö ohutusjuhendite koostamise kohustus ei pruugi suurendada töötajate teadlikkust ega parandada töökeskkonna ohutust. TI on seisukohal, et ohutuse tagamiseks koostatavaid juhiseid ei ole õige käsitada pelgalt formaalsete nõuete täitmisena. Hästi koostatud ja töötajatele kergesti mõistetav ohutusjuhend on hädavajalik meede tööõnnetuste ärahoidmiseks. Tehtava töö ohutusjuhend hõlmab kogu tööprotsessi ja töökoha riske, mida sageli ka töövahendi juhend ei kata. See on läbimõeldud juhis tööülesannete ohutuks ja tervist säästvaks täitmiseks, mis peaks muu hulgas arvestama konkreetse töökeskkonna eripärasid.

Nii ei saa maaler töövahendi (nt värviprits) juhendist teadmisi selle kohta, kuidas toimida seadmega suletud ruumis või muus piiritletud keskkonnas, kui ta kasutab värve, hermeetikuid, pahtleid, puutudes seejuures kokku diisotsüanaatidega. Töö ohutusjuhend sisaldab juhiseid ka isikukaitsevahendite kasutamiseks. Ohutusjuhendi puudumisel väheneb tööandjal võimalus tõendada, et ta on töötajat juhendanud konkreetse töö tegemisel isikukaitsevahendeid kasutama.

Ohutusjuhendid koostatakse küll riskianalüüsi alusel, kuid töötajatele kiirelt ja lihtsalt teabe andmise vahendina täidavad need riskianalüüsist erinevat eesmärki. TI on seiskohal, et kui ettevõtte riskianalüüsis ei ole seni nõutava ohutusjuhendiga samalaadset teksti ohtliku töö kohta, peab olema olemas ka töö ohutusjuhend. Samuti peab töö ohutusjuhendi koostama siis, kui tööd tehakse mitme erineva töövahendiga ja ohtlikes tingimustes (nt tugev tuul, libedus vms).

* 1. Muudatusega nähakse ette, et ka töövahendi ohutusjuhendit ei pea koostama, kui tootja ei kohustatud koostama töövahendile kasutusjuhendit või kui tootja koostatud töövahendi kasutusjuhend sisaldab piisavat teavet töövahendi ohutuks kasutamiseks.

TI arvates on tööandjal ilmselt raske hinnata, millisel juhul on tootja kohustatud koostama töövahendile kasutusjuhendi. Samuti muudab kavandatav võimalus TI järelevalve tegemise väga keeruliseks ja kohati ilmselt võimatuks. Seletuskirjas viidatakse kasutusjuhendi koostamise kohustuse kindlakstegemiseks tarbijakaitseseadusele (TKS) ja toote nõuetele vastavuse seadusele. Kummagi viidatud seaduses kehtestatud nõuete järgimiseks ei ole TI-l järelevalve tegemise pädevust, mis tähendab, et nendele seadustele ei saaks TI oma ettekirjutustes tugineda.

Seletuskirjas on selgitatud, et tööandja peab arvestama, et tööinspektor võib nõuda erandlikes olukordades vastava juhendi koostamist, kui järelevalve käigus selgub, et tööandja kasutab ohtlikku seadet (TKS §-le 6 lõike 1 kirjeldusele vastavat seadet), millel puudub ohutusjuhend või kasutusjuhend. TI märgib, et TKS-i eesmärk on tagada tarbija õigused (TKS § 1 lg 2) ning tarbijaks on füüsiline isik, kes tegutseb eesmärgil, mis ei ole seotud tema majandus- või kutsetegevusega (TKS § 2 lg 1 p 1). TKS alusel nõutav kasutusjuhend 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 (TKS § 6 lg 2 esimene lause). Töökeskkonnas kasutatavad töövahendid peavad olema mõeldud aga majandustegevuses kasutamiseks. Seda, kas tootja peab tarbijakaitseseaduse alusel kasutusjuhendi koostama või ei pea, saab hinnata Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, mitte TI.

TI juhib tähelepanu ka sellele, et kasutusjuhend on üldjuhul väga pikk (erinevalt heast ohutusjuhendist, mis on lühike ning sisaldab pilte ja jooniseid) ning sellest ei pruugi saada kiiret ülevaadet ohutusest. TI peab oluliseks, et kasutusjuhend oleks sellisel juhul eesti keeles ning ühtlasi ka keeles, mida töötajad räägivad ja mõistavad.

* 1. TI õigus nõuda teatud juhtudel ohutusjuhendi olemasolu peaks olema sätestatud seaduses (sh ka tehtava töö osas, mitte ainult vahendi osas. Vrd nt TTOS § 133 lg 3 p 5 ja § 134 lg 4 p 6). Kindlasti on vaja ohutusjuhendit nii töövahendile kui ka tehtud tööle, kui on ettevõttes juhtunud tööõnnetus.
  2. Eelnõus seletuskirjas on TTOS mõjualasse jäävatele majandusüksustele majandusliku mõju analüüsis leitud, et 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. TI leiab, et seletuskirjas ei peaks rõhutama seda, et ohutusjuhendite koostamine on formaalne, dubleeriv ja koormav ülesanne. Seletuskirjast saadakse muu hulgas teavet seadusandja arusaamast ja tahtest. Pigem võiks juhtida tähelepanu sellele, et ohutusjuhenditel on oluline roll ohutu töökeskkonna loomisel. Tõepoolest, kui ohutusjuhendid koostatakse üksnes kohustuse täitmiseks ja TI jaoks, siis need oma eesmärki ei täida ja väga palju abi nendest ilmselt ei ole. Vastutustundlikult ja tööandja ja töötajate koostöös koostatud ohutusjuhendid on aga ohutu töökeskkonna saavutamiseks väga tõhusad. Märkida tuleb ka, et tegemist on ühekordse ülesandega, mis aga toob pikaajalise kasu.

Seletuskirjas on samas esitatud ka selgitus, et tööandja saab edaspidi ise otsustada, kuidas korraldada, jälgida ja analüüsida töötervishoiu ja tööohutuse olukorda ettevõttes ning tagada tööks vajalike ja ohutust tagavate juhendite kättesaadavus. TI peab eksitavaks selgitust, mille kohaselt on selliste tegevuste korraldamine ja jälgimine üksnes tööandja enda otsustada. Tuleb silmas pidada, et põhiseaduse § 29 kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all. See tähendab muu hulgas pidevat järelevalvet töötingimuste üle ja vajadusel meetmete võtmist.

**Eeltoodule tuginedes teeme ettepaneku** säilitada ohutusjuhendi koostamise kohustus ka **tehtava töö kohta juhtudel**, kui tehtava tööga võivad kaasneda ohud, mis ei ole teiste ohutusjuhenditega reguleeritud; kui töid tehakse mitme erineva töövahendiga; kui tööd tehakse ohtlikes tingimustes (tugev tuul, libedus, kõrgustes jne) või kui töid tehakse koos teiste töötajatega. Ohutusjuhendi koostamisest võib TI hinnangul loobuda üksnes **selliste töövahendite** puhul, mille puhul sisaldab tootja poolt koostatud kasutusjuhend teavet töövahendi ohutuks kasutamiseks, sh kõiki riskianalüüsis välja toodud riske ja nende riske maandamiseks vajalikke meetmeid.

1. **Tervisekontrolli korraldamine**

Eelnõu § 1 punktiga 6muudetakse töötaja tööle asumise järgset tervisekontrolli korraldamise tähtaega. Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja korraldama töötaja tervisekontrolli esimese nelja kuu jooksul töötaja tööle asumisest arvates.

Kuna töötaja katseaeg on reeglina neli kuud, siis võib tekkida olukord, kus ohtlike tööde puhul (nt kõrgustes töötamine) lubatakse pärast katseaja lõppemist iseseisvale tööle töötaja, kelle tervislik seisund seda ei lubaks. Kui pärast katseaja möödumist tehtavas tervisekontrollis selgub, et töötaja terviseseisund ei võimalda tema tööle lubamist, tähendaks see keerukamaid vaidlusi ja töötaja poolt talle terviseseisundi tõttu sobimatu töö tegemist.

**TI teeb ettepaneku jätta** **ohtlike tööde puhul** tervisekontrolli korraldamise tähtajaks neli kuud töötaja tööle asumisest arvates.

1. **Esmaabiandja määramine**

Eelnõu § 1 punktiga 8sätestatakse erandid, mille korral ei pea tööandja ettevõttes esmaabiandjat määrama, muu hulgas ei pea tööandja esmaabiandjat määrama, kui ettevõtte töötajad töötavad üksinda.

TI peab seda muudatust põhjendatuks, samal ajal aga näeb TI vajadust piirata võimalust üksinda ohtlike tööde tegemiseks. TI leiab, et esmaabiandja määramise korra muutmisel peaks kindlasti arvestama sellega, et ohtlike tööde puhul peab esmaabi andmine olema igal juhul tagatud. Vähemohtlike tööde puhul, kus esmaabiandja määramise nõue üksinda töötamise puhul ei ole asjakohane, on oluline, et töötajal oleksid baasteadmised, kuidas ennast kiirabi tulekuni aidata, tagatud esmaabivahendid ja reaalne võimalus kiirabi kutsumiseks.

1. **Juhendamine ja väljaõpe**

TI peab põhjendatuks muudatust, mille kohaselt liidetakse ühte lausesse juhendamine ja väljaõpe, kuna tegemist ei ole eraldiseisvate tegevustega, vaid kattuvate eesmärkidega tervikprotsessiga. Samas peab TI vajalikuks säilitada väljaõppe eesmärgi parema mõistmise jaoks säilitada ka kehtivas regulatsioonis sisalduv sõnastus „ohutute töövõtete omandamiseks“.

1. **Riskianalüüsi koostamist ja esitamist puudutav muudatus**

Eelnõuga muudetakse tööandjate ringi, kes on kohustatud koostama töökeskkonna andmekogus töökeskkonna riskianalüüsi või esitama selle TI töökeskkonna andmekogusse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Selline kohustus jääks edaspidi ainult tööandjatele, kelle ettevõttes töötab vähemalt kümme töötajat (edaspidi *mikroettevõtted*).

TI märgib esmalt, et talle teadaolevate andmete kohaselt moodustavad mikroettevõtted 91,2%kõigist tööandjatest. Seega jääks riskianalüüsi TEIS-is koostamise või selle TEIS-i üleslaadimise kohustus kehtima ainult 8,8% tööandjatel.

TI jääb oma korduvalt väljendatud seisukoha juurde, et tegemist ei ole põhjendatud ja vajaliku muudatusega. Tööandjate poolt eeldatavalt kokkuhoitud mõned minutid ei kaalu üles muudatusega kaasneda võivaid negatiivseid tagajärgi.

* 1. Kahelda ei saa selles, et riskide hindamise protsess on iga tööandja puhul oluline ning seda sõltumata töötajate arvust ja tegevusalast. Riskide hindamise eesmärk on ohtude märkamine ja riskide maandamise võimaluste läbimõtlemine, mida tööandja muidu ei pruugi teha. Kindel on ka see, et riskianalüüs peab olema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis koostatud ja töötajatele tutvustatud. Kui see on aga tehtud, ei saa valminud dokumendi üleslaadimine TEIS-i olla tööandja jaoks ülemäära suur koormus.

TEIS-i iseteeninduskeskkonnas riskianalüüsi koostamine ei ole samuti ajamahukas ega keerukas - selleks loodud töövahend on mõeldud tööandjat pigem abistama ja riskianalüüsi koostamist lihtsustama. Aastate jooksul on TEIS-i pidevalt arendatud, lähtudes just mikroettevõtete vajadustest ja soovidest. 2021. aasta kevadel lisandus iseteenindusse töökeskkonna riskide hindamise abivahend, mille abil on igal ettevõtte esindajal võimalik hinnata töökeskkonna riske ning lisada tegevuskavasse abinõud riskide maandamiseks ja kõrvaldamiseks. Riskianalüüsi mooduli eeskujuks võeti Iirimaa BeSmart lahendus, mida kohandati ja täiendati Eesti tingimustele sobivaks. Riskianalüüsi koostamine TEIS-is on tänaseks just mikroettevõtete puhul kiire, lihtne ja efektiivne.

* 1. Kuigi riskianalüüsi tegemine on kohustuslik ka alla kümne töötajaga ettevõtetele, võib muudatuse tagajärjel tekkida olukord, et paljudel tööandjatel jääb sisuline riskide hindamine kas üldse tegemata või siis nõuetekohaselt tegemata või töötajatele tutvustamata (praegu on töötajatel võimalik riskianalüüsiga tutvuda ka TEIS-is). Ei ole aga mingit mõistlikku põhjust eeldada, et alla kümne töötajaga ettevõtetes oleks töökeskkonnast tulenevad riskid madalamad.
  2. Tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste seisukohast on oluline, kuidas olid riskid hinnatud vahetult enne tööõnnetuse juhtumist või kutsehaigestumist. Kui riskianalüüs on TEIS-is, saab TI objektiivselt hinnata, kas tööõnnetuse põhjuseks oli puudulik riskide hindamine või muud asjaolud. Planeeritav muudatus aga võimaldab pahatahtlikel tööandjatel andmetega manipuleerida, jättes tervisekahjustuse saanud töötaja õigused kohase kaitseta.
  3. Tõenäoliselt pikendab kavandatav muudatus TI järelevalve mahtu ja kestvust ning on selliselt ka tööandjale koormavam.

TI järelevalveasutusena peab muu hulgas kontrollima, kas tööandja on riskianalüüsi koostanud või mitte. Juhul kui riskianalüüs on TEIS-is koostatud või sinna üles laetud, saab selles osas toimuda kontroll automatiseeritult ning eraldi menetlust ei ole vaja alustada.

Kohapealse kontrolli tegemisel tuleb inspektoril hinnata, kas riskianalüüsis ettenähtud meetmed on ka tegelikkuses rakendatud. Kui riskianalüüsi TEIS-is ei ole, peab inspektor seda kõigepealt tööandjalt küsima (algselt dokumentide küsimine ning hiljem selleks sageli ka ettekirjutuse tegemine võtab keskmiselt paar kuud aega). See omakorda tähendab, et inspektor kas ootab kohapealse kontrolli teostamisega kuni riskianalüüsi esitamiseni või on sunnitud külastama töökeskkonda mitu korda (veendumaks, et kõik riskianalüüsis ettenähtud meetmed on tegelikkuses ka rakendatud).

TI rõhutab siinjuures, et suurem osa vihjeid rikkumiste kohta tuleb just väikestest ettevõtetest ning vihjete hulk on ajas kasvanud. Kui 2024. aastal laekus TI-le 793 vihjet, siis 2025. aastal on vihjeid laekunud juba 1070. Selleks, et otsustada vihje asjakohasus ja kontrolli vajadus, tutvub inspektor samuti esmalt töökeskkonna riskianalüüsiga. Selle kättesaadavuse puudumine TI jaoks võib tekitada samuti tööandjatele pigem suuremat koormust, sest TI kontrollkülastuste arv vihjete pinnalt, mis alati ei ole asjakohased, samuti suurenevad.

Selline TI sekkumiste kasv ja kestvus suurendab ühelt poole tööandjate õiguste riivet, kuid vähendab ka TI järelevalve võimekust ning seeläbi töötajate õiguste kaitset. Mida kauem üks järelevalvemenetlus kestab, seda vähem menetlusi saab inspektor läbi viia.

* 1. Praegu on riskianalüüsidele ligipääs ka töötervishoiuteenuse osutajatel, kellel on sellega võimalik tutvuda TEIS-i kaudu, et teha pakkumist teenuse osutamiseks ja et töötervishoiuarstil oleks võimalik saada teavet töökohas olevate riskide ja planeeritud abinõude jms kohta, mida arvestada töötervishoiukontrolli raames.
  2. Märkimist väärib ka asjaolu, et TEIS-i arendamisesse on suunatud juba *ca* 5 miljonit eurot. Riskianalüüsi koostamine TEIS-is on tänaseks just mikroettevõtete puhul muutunud seeläbi kiireks, lihtsaks ja eesmärki täitvaks. Plaanitav muudatus tähendaks seetõttu tohutult suure sammu tagasiastumist ning asjatult kulutatud inim- ja rahalisi ressursse.
  3. Kõnealuseid muudatusi võiks kaaluda olukorras, kui tööõnnetuste arv oleks pidevas langustrendis, mis kahjuks praegu nii ei ole. TI hinnangul võib eelnõu seletuskirjast nähtuv arusaam, et riskianalüüsi esitamine on liigselt koormav (ning ohutusjuhendite koostamine on formaalne kohustus), anda tööandjatele eksitava signaali, et ajaressursi kokkuhoid kaalub üles töötajate tööohutuse. Tööandjate suhtumine tööohutuse tagamise vajalikkusesse võib muutuda ükskõiksemaks ning tööõnnetuste arv seeläbi kasvada veelgi. Oluline on aga tööandjatel mõista, et tööõnnetused ja tööst tingitud terviseprobleemid toovad tööandjatele kaasa muu hulgas ka majanduslikku kahju.

Kokkuvõtvalt leiab TI, et tehtav muudatus ei vähenda TI halduskoormust, vaid suurendab seda. Muudatus ei kergenda aga ka tööandja halduskoormust, kuna riskianalüüsi kirjaliku koostamise kohustus ja selle nii töötajatele kui vajadusel TI-le kättesaadavaks tegemise kohustus jääb igal juhul alles. Samas TEIS-is riskianalüüsi koostamine pigem lihtsustab riskianalüüsi koostamist ning ka olemasoleva riskianalüüsi TEIS-i üleslaadimist ei saa pidada suureks halduskoormuseks. Suureneb tõenäosus, et riskianalüüs jääb alla kümne töötajaga ettevõttes üldse tegemata ning seeläbi kahaneb ka töötajate kaitse, millega võib ohtu sattuda nende elu ja tervis. Samuti suurendab kasvav järelevalve riivet tööandjate õigustele. Juba tehtud ning täiendava RA 2.0 arenduse (mis on olnud tööandjate soov ja kuhu riik panustab juba perioodil 1. september 2025 - 31. märts 2026 algselt 100 000 eurot) otstarbekus muutub küsitavaks.

1. **Töökeskkonnaspetsialist**

Eelnõuga muudetakse TTOS § 16 lõiget 9 ning sätestatakse eeldus, mille kohaselt juhul kui tööandja ei ole määranud töökeskkonnaspetsialisti, täidab ta töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid ise. Kui tööandja täidab töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid, peavad tal olema töökeskkonnaalased teadmised ja oskused. Samuti tunnistatakse kehtetuks TTOS § 16 lõige 10, mis sätestab tööandjale kohustuse teavitada TI-d määratud töökeskkonnaspetsialistist.

Jääb selgusetuks, kuidas kavandatav eeldus oleks tõlgendatav koos TTOS § 16 lg-ga 2, mis sätestab, et nimetatud töötaja puudumisel peab tööandja kasutama pädevat ettevõttevälist spetsialisti. Nõue määrata üks või mitu töötajat, kes tegelevad kaitse- ja ennetusmeetmetega, ning õigus kasutada juhul kui pädev töötaja puudub, ettevõtteväliseid isikuid tuleneb ka raamdirektiivi 89/391/EMÜ artikli 7 lõigetest 1 ja 3. Raamdirektiiv ei paku võimalust vabastada tööandjaid töökeskkonnaspetsialisti määramise kohustusest eeldusega, et neid ülesandeid täidab tööandja ise. Direktiivi artikli 7 lõike 7 kohaselt võivad liikmesriigid määratleda ettevõtteliigid, pidades silmas tegevusalade laadi ja ettevõtete suurust, mille puhul tööandja võib ise võtta vastutuse kaitse- ja ennetusmeetmete kohaldamise eest, tingimusel, et ta on selleks pädev. Seega näeb raamdirektiiv liikmesriikidele ette erandi kehtestamise õiguse kindlaksmääratud ettevõtteliikidele. Kõnealune muudatus puudutaks aga kõiki ettevõtteliike, olenemata nende tegevuslaadist ja suurusest.

Seletuskirjas juhitakse tähelepanu, et 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. TI leiab, et enda ettevõttes pädeva isiku leidmine ja töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid täitma volitamine ei saa olla tööandjale alternatiivne võimalus puhuks, kui ta ise ei oma piisavaid oskusi ja teadmisi. Euroopa Kohus on rõhutanud, et direktiivi 89/391/EMÜ artikli 7 lõikes 1 on sätestatud tööandja peamine kohustus, milleks on ühe või mitme töötaja määramine, kes tegelevad kutsealaste riskide suhtes kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega (vt 06.04.2006 otsus kohtuasjas C‑428/04: komisjon *vs* Austria, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohus kordas samas otsuses enda varasemat seisukohta, et direktiivi eesmärk on soodustada töötajate ja tööandjate tasakaalustatud osalust kutsealaste riskide kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamisel. Seega tuleks tööandjal alati esmalt püüda määrata töökeskkonnaspetsialist töötajate hulgast. Kuigi viidatud lahend puudutas tööandja valikut määrata pädev isik ettevõtte siseselt või kasutada ettevõtte välist teenust, on TI hinnangul mõistetav kohtu rõhuasetus direktiivi eesmärgile ja tööandja olulisele kohustusele määrata kaitse- ja ennetusmeetmetega tegelema ettevõtte siseselt üks või mitu töötajat.

TI hinnangul võib muudatus tuua kaasa olukorra, kus sisuliselt töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid ettevõttes ei täideta, sest puudub isik, kellel oleks selleks vajalikud teadmised ja oskused. Praktikas on paraku ka praegu tavapärane, et töökeskkonnaspetsialistil puuduvad tegelikult vajalikud teadmised ning oskused. Selline töökeskkonnaspetsialist ei täida tegelikkuses seadusega ettenähtud rolli. TI arvates on seetõttu vajalik, et töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid täitev isik läbiks töökeskkonnalaste teadmiste ja oskuste saamiseks vastava koolituse. TI-l peab olema võimalik töökeskkonnaspetsialisti sobivuse nõuete täitmist ka objektiivselt kontrollida (vt nt Euroopa Kohtu 22.05.2003 otsus kohtuasjas nr C-335/02: komisjon *vs* Luksemburg).

1. **Kutsehaigestumise ja tööõnnetuse uurimise tulemuste teatavakstegemine**

Eelnõugamuudetakse TTOS-i § 24 lõikeid 4 ja 41 eesmärgiga võimaldada kutsehaigestumise ja tööõnnetuse uurimise raporteid edastada kannatanule või tema huvide kaitsjale töökeskkonna andmekogu kaudu. Praegu peab tööandja tegema kutsehaigestumise ja tööõnnetuse uurimise tulemuste raporti teatavaks kannatanule või tema huvide kaitsjale kirjalikult.

TI märgib, et TEIS võimaldab praegu tööõnnetuse kohta käivale teabele ligipääsu tööandjale ja kannatanule. Juurdepääs on ka kannatanu seaduslikul esindajal, kelle esindusõigus nähtub rahvastikuregistrist. TTOS-is silmas peetud töötaja huvide kaitsja hõlmab aga laiemat isikuteringi kui seaduslik esindaja ning arvestama peab, et kannatanu volitatud huvide kaitsjatel peab olema samuti võimalik raport tegelikkuses kätte saada.

Kannatanule võib raporti omamine olla tema õiguste edasiseks kaitseks vajalik, sh esitada aegsasti tööandjale vastuväiteid raportis esitatud asjaolude kohta. TI arvates ei tohiks eeldada, et kannatanul on võimalik enda õiguste edasise kaitse seisukohast olulist dokumenti infosüsteemi kaudu kätte saada. Ka ei pruugi kannatanu või tema huvide kaitsja teada, et selline dokument on TEIS-i lisandunud. TI peab seetõttu oluliseks, et tööandja veenduks, et kannatanule või tema huvide kaitsjale tööõnnetuse uurimise tulemuste raport ka tegelikult kättesaadavaks tehakse. Kui isikul võib TEIS-i juurdepääs puududa (nt välismaalased, kellel võivad puududa muu hulgas tehnilised võimalused iseteeninduskeskkonda siseneda) või oskus seda kasutada või on tal näiteks oma terviseseisundi tõttu raskusi elektroonilise teabe kättesaamisel, tuleks tööandjal teha raport teatavaks kirjalikult.

1. **Töötaja karistamine ja lühimenetlus**

Eelnõugatäiendatakse TTOS-i §-dega 276 ja 277, sätestades uue väärteokoosseisu ning võimaldades TI-l kasutada väärteomenetluses lühimenetlust.

TI on oma praktikas tuvastanud korduvalt, et tööandja on oma kohustused nõuetekohaselt täitnud ja isikukaitsevahendid väljastanud, kuid töötaja ei kasuta neid, kui tööandja parajasti ei näe. Seetõttu on tehtav täiendus vajalik ja põhjendatud.

Seletuskirjas selgitatakse, et 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. TI nõustub selle selgitusega, kuid samas tekib küsimus, kas tööandja saab piisavalt tõendada ja TI veenduda, et tööandja on töötajat juhendanud, kus ja kuidas isikukaitsevahendeid kasutada, kui eelnõuga kaotatakse tehtava töö ohutusjuhendite koostamise kohustus.

1. **Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse muutmine**
   1. Eelnõuga 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 (jae- ja hulgikaubanduse või finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas) lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest, kui nad lähetavad töötaja Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikus.

TI ei ole pakutud muudatusele vastu. Küll aga võib tekkida küsimus, mis saab enne muudatuse jõustumist juba esitatud lähetusteadetes andmete muutumisest teavitamise kohustusest (ELTTS § 5¹ lg 2). Kas nendel andmetel ei ole edaspidi enam mingit tähendust või tuleks siiski tagada juba esitatud andmete õigsus? Üks võimalus oleks lisada rakendussäte järgmises sõnastuses: *„Jae- ja hulgikaubanduse või finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas tegutsev tööandja, kes on käesoleva seaduse § 5¹ lõike 1 kohaselt esitanud Tööinspektsioonile andmed lähetuse kohta enne jae- ja hulgikaubanduse või finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas lähetuse andmete esitamise kohustuse kaotamist, on kohustatud Tööinspektsiooni teavitama andmete muutumisest vastavalt käesoleva seaduse § 5¹ lõikele 2.“*

* 1. Lisaks teeb TI ettepaneku ELTTS-i täiendamiseks, mis võimaldaks TI-l saada teavet lähetatud töötajate kodakondsuse kohta. TI pakub selleks välja kaks võimalikku lahendust:

1. **Muuta ELTTS-i 01.01.2026 jõustuva redaktsiooni § 51 lg 8 sõnastust, täiendades seda pärast sõnu „lõikes 1 nimetatud andmeid“ sõnadega „ja kodakondsuse andmeid“.**
2. **Alternatiivselt muuta ELTTS § 51 lg 1 p 3 sõnastust, täiendades seda pärast sõnu „ isikukoodid või sünnikuupäevad“ sõnadega „, kodakondsuse andmed ja“.**

Töötaja kodakondsus on oluline teave, et tulemuslikult kavandada TI järelevalve läbi viimist ja ressursi kasutust. Võttes arvesse, et kolmanda riigi kodanikud on üldjuhul haavatavamad ja tööturul nõrgemal positsioonil, on vajalik, et TI omaks teavet selle kohta, kuhu ja milliseks ajavahemikuks lähetatud töötajad on tööle saadetud ning ennekõike, kas tegemist on kolmanda riigi töötajatega. TI ülesandeks on ka ohtu ennetada ja võimalikult vara reageerida erinevatele tööturu negatiivsetele trendidele. Kolmandate riikide kodanike puhul on järelevalve praktikas esinenud tööalase ärakasutamise juhtumeid, samuti on aja jooksul muutunud rahvuste grupid, keda see on mõjutanud. Samas on taolised „tööturu trendid“ ajas muutuvad ja nende jälgimine on ohu ennetamise eesmärgil tingimata vajalik.

Liikmesriikidel on igal aastal kohustus esitada aruanne lähetatud töötajate kohta enda liikmesriigis. Tänasel päeval saab TI statistikat edastada vaid üldarvudes, sest puudub võimalus eristada tööjõudu küsitud kodakondsuse alusel. Seetõttu ei ole võimalik edastada terviklikke andmeid, mille alusel analüüsitakse üleeuroopalist tööjõu liikumist.

TI ettepaneku eesmärk ei ole kehtestada tööandjale uusi kohustusi, vaid luua õiguslik alus TI ning Politsei- ja Piirivalveameti andmebaaside vahel andmevahetuseks ning Euroopa Liidu kodanike puhul lisada lähetatud töötajate registreerimise andmestikku täiendav andmeväli.

1. **Maksukorralduse seaduse muutmine**

Eelnõuga tehakse maksukorralduse seaduse (MKS) muudatus, millega täiendatakse paragrahvi 1 lõikega 8, andes TI-le lisaks maksuhaldurile pädevuse teha MKS §-des 252, 2511 ja 2512 sätestatud kohustuste täitmise üle järelevalvet töölepingu seaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud järelevalve käigus. Järelevalve teostamiseks võib TI kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ning määrata sunniraha vastavalt MKS §-des 25¹⁵ lõikes 1 ja 25⁸ lõikes 1 sätestatule. Viimati nimetatud sätteid täiendatakse pärast sõna „maksuhaldur“ sõnadega „või Tööinspektsioon“.

Esmalt märgime, et TI-le järelevalve pädevuse andmine olukordades, kus TI tuvastab töölepingu seaduse ja TTOS-i alusel järelevalvet tehes, et töötamise registris (TÖR) või töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogus (TTKI) andmed puuduvad või on ebaõiged, on põhjendatud ja tervitatav. Oleme nõus, et TI-le õiguse andmine rikkumise tuvastamisel nõuda registrisse andmete esitamist, muudab järelevalve tulevikus tõhusamaks ja vähendab nii TI kui Maksu- ja Tolliameti halduskoormust, kuna võimaldab menetluse läbi viia rikkumise tuvastanud organil.

Siiski tahame esitada ka mõned tähelepanekud ja ettepaneku täpsustada TI tehtava järelevalve ulatust ja sellele kohalduvat regulatsiooni.

* 1. Kehtiva MKS §-d 258 lg 1 ja § 2515 lg 1 järgi võib maksuhaldur määrata registreerimiseks täiendava tähtaja ja teha hoiatuse MKS § 136 kohaselt, et kohustuse registreerimata jätmise korral võidakse rakendada sunniraha.

Esmalt tekib küsimus, kas TI-l tuleb tehtava muudatuse kohaselt teha järelevalve menetluses sunniraha hoiatus MKS § 136 kohaselt? MKS § 136 lg-s 3 on loetletud andmed, mis peavad hoiatuses sisalduma, muu hulgas peab selle lõike punkti 5 kohaselt sisalduma hoiatuses maksuhalduri nimetus. MKS § 136 lg-d 4-6 sätestavad üksnes maksuhalduri õigused ja kohustused.

Teiseks, eelnõu seletuskirjas MKS muudatuste kohta tehtava selgituse kohaselt saab olukorras, kus kohustatud isik keeldub kande tegemisest, ei täida kohustust määratud tähtaja jooksul või tal puudub see võimalus, TI kande ise ära teha asendustäitmise ja sunniraha seaduse (AtSS) kohaselt asendustäitmise korras. Juhime tähelepanu, et kõnealused sätted võimaldavad määrata üksnes sunniraha, mitte valida sobivat sunnivahendit. Maksuhaldurile tuleneb asendustäitmise rakendamise õigus MKS §-st 71 (MKS § 70 sätestatud kohustuse täitmata jätmise korral). MKS § 135 lg 1 ls 1 kohaselt kohaldatakse MKS §-des 25⁸, 67, 71 ja 91 ning maksuseaduses ette nähtud sunniraha ja asendustäitmise suhtes AtSS-s sätestatut, arvestades MKS-s ja maksuseaduses sätestatud erisusi.

* 1. TI teeb ettepaneku sõnastada MKS-s TI-le antud järelevalve pädevus selgemalt, jättes TI järelevalve selgesõnaliselt piiritletuks TLS ja TTOS-i alusel ja korras tehtava järelevalvega.

Selleks pakub TI järgmise sõnastuse:

**paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 8 järgmises sõnastuses:**

**„(8) Käesoleva seaduse §-des 252, 2511 ja 2512 sätestatud kohustuste täitmise üle teeb järelevalvet maksuhaldur. Tööinspektsioonil on õigus teha järelevalvet käesoleva seaduse §-des 252, 2511 ja 2512 sätestatud kohustuste täitmise üle töölepingu seaduses ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduses kehtestatud järelevalve käigus. Tööinspektsioon võib järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid.** *~~ning määrata sunniraha vastavalt käesoleva seaduse §-des 25¹⁵ lõikes 1 ja 25⁸ lõikes 1 sätestatule.“;~~*

***~~2)~~*** *~~paragrahvide 25~~~~8~~ ~~ja 25~~~~15~~ ~~lõiget 1 täiendatakse pärast sõna „maksuhaldur“ sõnadega „või Tööinspektsioon“.~~*

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaire Saarep

Peadirektor

Külli Vallimäe-Tuberg

kulli.vallimae@ti.ee

   