



Pr Eneken Sepa

Nõunik

Töösuhete ja töökeskkonna osakond

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

e-post: Eneken.sepa@mkm.ee

Teie: 21.02.2025_e-kiri

Meie 31.03.2025 nr 3103/2025

EVEA seisukohad Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmiseks ja valdkonna halduskoormuse vähendamiseks

EVEA on Eesti ainus ettevõtjate sektoriülene organisatsioon, mis juba enam kui 30 aastat esindab mikro-, väike- ja keskmise suurusega ettevõtjaid (kokku 99.86% ettevõtlusmaastikust). EVEA liikmeteks on otse või läbi kollektiivliikmete enam kui 6000 ettevõtet üle Eesti (s.h. ka hõredalt asustatud või keskustest eemal asuvatest piirkondadest).

Töösuhteid (s.h. tööohutuse ja töötervishoiu valdkonda) reguleerivad, ajale jalgu jäänud normid ning selliste regulatsioonidega kaasnev, sageli põhjendamatult ja ebamõistlikult suur halduskoormus mõjutavad väike- ja keskmisi ettevõtteid otseselt ja vahetult.

Oleme seisukohal, et töösuhete regulatsioon, sealhulgas töötervishoiu ja tööohutuse valdkond vajab põhimõttelist taaskäivitust. Üksikute normide kaupa seaduse täiendamine (alates 1999. aastast on seadust muudetud enam kui 60 korda) toob tõenäoliselt kaasa pigem halduskoormuse suurenemise ega aita kaasa majanduse arengule ega avalike vahendite otstarbekamale kasutamisele.

Küsisime tagasisidet ka oma liikmetelt ning saime selge signaali – tööohutuse valdkonna halduskoormus on ebamõistlik ning valdkonna järelevalve on sageli ebaproportsionaalne ning sellega kaasneb sageli ka haldusküsimusi.

Eestis oli 2023. aasta lõpu seisuga kokku 156 183 ettevõtet. Kuni 10 töötajaga ettevõtteid oli Eestis 148 581. Tööinspeksioon teostab järelevalvet nende ettevõtete üle, kus töötab vähemalt üks töölepinguline töötaja või on töötajatena tegevad juhatuse liikmed. Kokku on Eestis ca 480 037 hõivatud töötajat, neist väike- ja keskmistes ettevõtetes töötab enam kui 360 000. Tööõnnetusi registreeritakse Eestis aastas ligikaudu 3400.

Isegi, kui võtame eelduseks, et osa tööõnnetusi jääb registreerimata, siis on selge, et enamikes ettevõtetes ei juhtu kunagi ühtki tööõnnetust ja seetõttu puudub enamikel ettevõtetel igasugune vajadus suhelda Tööinspeksiooniga muul põhjusel kui ainult riikliku

järelevalvemenetluse käigus. Ning on põhjendatud küsimus, millistes ettevõtetes riikliku järelevalve ressursi kulutamine on otstarbekas ja avalikes huvides?

Eesti on sarnaselt paljudele Euroopa riikidele mikro- ja väikeettevõtete ülekaaluka enamusega riik. Kas riik on endale teadvustanud, milline on 21. sajandil iseendale tööandjaks oleva inimese suhe talle kuuluva äriühinguga või väikeettevõtja suhe oma tööandjaga ning kas näiteks iseendale tööandjaks olevate ettevõtjate kontrollimine Tööinspeksiooni poolt on aja- ja asjakohane? Sellise, riigi seisukohalt ainetu kuid kuluka järelevalvetegevuse lõpetamine annaks Tööinspeksioonile olulist aja- ja raharessurssi, et tegeleda nende ettevõtetega, mida tõepoolest on vaja kontrollida.

Peaksime endalt küsima, millist turvatunnet ühiskonnale annab iseendale tööandjaks oleva juhatuse liikme aega ja raha kulutav tegevus, et koostada iseenda tegevusele riskianalüüs, laadida see riskianalüüs üles Tööinspeksiooni andmekogusse, koostada iseenda tegevuse tarbeks ohutusjuhendid, viia läbi iseenda juhendamine ja väljaõpe ning registreerida see kõik; väljastada iseendale allkirja vastu isikukaitsevahendeid ja korraldada endale tervisekontrolli ja tellida töötervishoiuanalüüs oma ettevõtte töötervishoiu olukorra hindamiseks; esitada Tööinspeksioonile igasuguseid teateid ja nimekirju (nt kantserogeenide käitlemisega alustamisest, öötöö tegemisest vms); määrata iseennast töökeskkonnaspetsialistiks ja esmaabiandjaks ning osta teenusepakkuvalt iseendale selleks seadusega määratud koolitusi?

On vaja põhjalikult ümber hinnata, millised ettevõtted kuuluvad Tööinspeksiooni järelevalve alla. Kas mikroettevõtted, kus ainsaks töötajaks on juhatuse liikmed (selliseid ettevõtteid on Eestis kümneid tuhandeid) või kus kuni 10 töötajat teevad madalate riskidega tööd (nt. kuvaritööd), peaksid üldse olema Tööinspeksiooni järelevalve objektiks?

Töösuhete ning tööohutuse ja töötervishoiu valdkonna korrastamiseks ja ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ilma haldusmenetluse põhimõtteid riivamata on kõigepealt vajalik Tööinspeksiooni volituste ja töökorralduse põhjalik hindamine - kas Tööinspeksioon ikka peab teostama järelevalvet töölepingu tingimuste üle ning kas Tööinspeksioon peab pakkuma tasuta konsultatsiooni ja nõustamist madalate riskidega suuretele ettevõtetele või kas tööinspektoril on mõistlik sõita Jõhivist Tallinna ettevõtteid inspekteerima või Paide inspektoril Ida-Virumaale? Kas Tööinspeksiooni töökeskkonna konsultandil on mõistlik sõita Rakverest Tallinna selleks, et veeta 2 tundi A-klassi ärihoone kontoris, et tuvastada üks rippuv arvutijuhe, puuduv esmaabikleps ja registreerimata kontoritöötaja väljaõpe?

Alljärgnevalt toon välja mõned probleemsemad teemad kehtivast töötervishoiu ja tööohutuse seadusest:

1. TTOS § 13; 13⁴ - töökeskkonna riskianalüüs

Riskianalüüsi läbiviimise üldine nõue vajab kiiresti muutmist. Väga väikestes, näiteks ühe või paari töötajaga ettevõtetes, eriti kui ainsaks töötajaks omanik ise, on selline nõue sisutu. Olukorras, kus ettevõttes on alla kümne töötaja ning kõik töötajad teevad kuvaritööd, võiks ettevõtte riskihindamise kohustuse asendada nõudega tagada töö iseloomu arvestav, kuvaritööks sobiv töötamiskoht, sobiv töö- ja puhkeaja vahekord ning hüvitada töötajale vajadusel kuvaritööks kasutatavad prillid.

Juhin ka tähelepanu, et TTOS järgi peab tööandja viima läbi uue riskihindamise kui töötervishoiuarst on tervisekontrolli käigus tuvastanud töötaja tööga seotud haigestumise. Tööga seotud haigestumine võib TTOS § 23 lg 2 kohaselt olla kas tööst põhjustatud haigus või kutsehaigus.

TTOS §23 lg 6 kohaselt teatab töötervishoiuarst tööandjale vaid kutsehaigestumisest, §23 lg 7 sätestab, et tööst põhjustatud haigestumisest teatab töötervishoiuarst vaid Tööinspeksioonile.

Seega ei ole mõistlik panna tööandjale riskianalüüsi uuendamise kohustust kui tööandjani ei jõua uuendamise eelduseks olev teave.

Töötajal peab ennekoike endal lasuma vastutus oma tervise eest ning on hädavajalik täiendada TTOS §23 lg 7 ja panna töötervishoiuarstile kohustus teavitada tööandjat ka tööst põhjustatud haigestumisest juhul, kui tööhaiguste jagamist kaheks kategooriaks üldse mõistlikuks pidada. Lisaks vastuolu kõrvaldamisele TTOS §13⁴ lg 4 p. 5 rakendamiseks aitaks see kaasa ka töökeskkonna seisundi üldisele parandamisele kuna tööandja saaks vajalikke muudatusi rakendada õigeaegselt.

Tööandjal on kohustus täiendada riskianalüüsi ka siis, kui tööinspektor on järelevalve käigus tuvastanud, et riskianalüüsis ei ole piisavalt hinnatud töökeskkonnas esinevaid riske, sealhulgas ei ole mõõdetud ohutegurite parameetreid, või ei ole ette nähtud abinõusid ohtude maandamiseks.

Tööinspektori õigus nõuda riskianalüüsi uuendamist töökeskkonna riskide hindamise ebapiisavuse, ohutegurite parameetrite mõõtmise vajaduse või ohtude maandamiseks rakendatavate abinõude ebapiisavuse korral peab kindlasti sisaldama ka seaduses selgesõnaliselt sätestatud selgitamis- ja põhjendamiskohustust.

Kehtiv norm on põhjendamatult üldsõnaline ning jätab tööinspektorile liiga avara diskretsiooniõiguse. Diskretsiooni piirid on käsitletud HMS §4 kuid ilma õigusteadmisteta tööandjaid ei saa ohutusalaste kohustuste täitmiseks panna olukorda, kus on vaja tunda suurt hulka erinevaid õigusakte ning praktikas on kinnitust leidnud, et tööinspektorite teadmised diskretsiooniõigusest on puudulikud või suisa olematud. Selline norm on sagedasti kaasa toonud halduskiusuna käsitatavaid juhtumeid, kus ametnik nõuab tööandjalt riskianalüüsi täiendamist ilma, et selleks oleks mõistlikku põhjendust.

§13⁴ lg 7- tööandja koostab riskianalüüsi töökeskkonna andmekogus või edastab selle kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis Tööinspeksioonile;

Lg 8 - riskianalüüsi säilitatakse töökeskkonna andmekogus, välja arvatud juhul, kui tööandjal puudub kohustus riskianalüüsi andmekogusse lisada.

Töökeskkonna riskianalüüs on TTOS mõtte kohaselt ennekoike ettevõttesisene töökorralduslik protsess ja dokument ja selle koostamise eesmärk on hinnata riske töötaja tervisele ja ohutusele. Töökeskkonna riskianalüüsi koostamise käigus ega selle kinnitamise eel või järel ei kooskõlastata seda Tööinspeksiooniga. Selliseks tegevuseks puudub ka ilmselgelt sisuline vajadus.

Puudub igasugune ratsionaalne põhjendus, miks peaks Tööinspeksioonile esitama või Tööinspeksiooni andmekogus koostama ettevõtte sisemiste protsesside juhtimiseks koostatud dokumenti.

TTOS sätestab selgelt, millised on Tööinspeksiooni pädevus ja volitused tööohutusalase järelevalve teostamisel ning selle järelevalve käigus muuhulgas riskianalüüsi kontrollimisel. Järelevalvemenetluse läbiviimise reeglid on sätestatud Haldusmenetluse seaduses (HMS) ja korrakaitseseaduses (KorS).

EVEA on nõus, et tööandjatel võib olla vabatahtlik võimalus Tööinspeksiooni andmekogu kasutamiseks, seal riskianalüüsi koostamiseks (täna pakutav mudel kahjuks ei vasta vähimalgi moel riskianalüüsile esitatavatele nõuetele, olles pelgalt ohutegurite loetlemise võimalus) või oma dokumentide sinna üleslaadimiseks kuid see saab olla vaid vabatahtlik. Mikro- ja väikeettevõtetele on tänane regulatsioon toonud kaasa ebamõistliku halduskoormuse ja järelevalveobjektiks sattumise pelgalt seetõttu, et riskianalüüs on andmekogusse esitamata (kuigi ühtki sisulist probleemi ettevõttes ei esine).

Lisaks tuleb ka andmekogu vabatahtlike kasutajate jaoks TTOS-s selgelt sätestada, millised on Tööinspeksiooni volituste piirid (teade tööandjale haldusmenetluse algatamisest vms) andmekogusse üleslaaditud dokumentide hindamisel ja analüüsimisel, välistamaks ettevõtja dokumentide ja andmete menetlusvälist meelevaldset käsitlemist „kalastamise“ ehk õigusrikkumiste otsimise eesmärgil.

Tööinspeksiooni andmekoguga sundliitmine on tekitanud paljudele mikro- ja väikeettevõtetele mõttetu täiendava halduskoormuse.

Isegi kui Tööinspeksiooniga suhtlemine on tingitud ettevõtte soovist pädeva nõustamisteenuse või teavituse järele, ei ole selleks vaja kohustuslikku liitumist andmekoguga ning ettevõtte ohutusalaste dokumentide üleslaadimist sellesse süsteemi.

2. Töötajate tervisekontroll ja töötervishoiu analüüs

Tänaseks peaks kõigile selge olema, et Eesti ei jaks üleval pidada kaht paralleelset esmatasandi tervishoiusüsteemi – perearstisüsteemi ja töötervishoiusüsteemi.

Olgugi, et perearstisüsteemi rahastatakse läbi Tervisekassa, tuleb ka see raha siiski maksumaksjatelt.

Vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele (TTKS) on töötervishoiuarst eriarst aga täna peab ta tegelema esmatasandi tervishoiuteenusega – kontrollima rutiinselt (ja tööandja raha eest) iga Eestis töölepingu alusel töötava inimese tervist. On hädavajalik selline raiskamine lõpetada ning kasutada töötervishoiuarstide ressursi mõistlikult, suunates nende vastuvõtule vaid pereõe juures esmase läbivaatuse läbinud ja tõendatult töötervishoiuarsti kui erialaspetsialisti teenust vajavad patsiendid. Erandjuhtudel võiksid töötervishoiuarsti juures esmasel visiidil käia suurte riskidega kokkupuutuvad töötajad (võimalik määrata tegevusvaldkonnad, kus see võiks olla vajalik). Olemasolevad töötervishoiuarstid on koondunud suurematesse linnadesse ning mujal Eestis on töötervishoiuarsti teenus ebamõistlikult kallis või suisa kättesaamatu. Tegu on selgelt ettevõtjate ebavõrdse kohtlemisega põhiseaduse tähenduses.

2022. aastal ilma sisulise mõjuanalüüsita seadusesse kirjutatud töötervishoiuanalüüsi nõue toob käesoleval aastal kaasa pretsedenditu olukorra – kõik Eesti ettevõtted, kus on kasvõi 1 palgatöötaja, peavad tellima töötervishoiuarstilt lisaks tervisekontrollile veel töötervishoiu

analüüsi. Kas normi koostajad suudavad ette kujutada, millise töökoormuse toob selline nõue kaasa töötervishoiuarstidele (kelle teenus on juba täna väljaspool suuremaid linnu sisuliselt kättesaamatu) ning millise haldus- ja rahalise koormuse väikesetele maapiirkondade ettevõtetele?

3. Tööohutusalane juhendamine ja väljaõpe

Tööohutuse juhendite koostamine töödele ja töövahenditele, mille kasutamine ei eelda eriteadmisi ning mis on mõeldud igaühele kasutamiseks, on ainetu. Lihtsat, vähese ohtlikkusega tööd tegeva töötaja või ühe töötajaga ettevõttes iseenda väljaõppe läbiviimine ja selle registreerimine seaduses sätestatud viisil on samuti ainetu ning on toonud lugematu hulga ainetuid menetlusi mis päädivad sunnirahahoiatustega kuna tööandja lihtsalt ei saa nõudest aru ning sellisel nõudel puudub sisuline eesmärk ja selle rakendamiseks ja järelevalvamiseks puudub avalik huvi.

4. Tööohutuse struktuuride moodustamine – töökeskkonnaspetsialisti määramine, töökeskkonnavoliniku valimine, esmaabiandja määramine.

Kehtiv TTOS nõuab töökeskkonnaspetsialisti ja esmaabiandja määramist alates 1 töötajast ning töökeskkonnavoliniku valimist alates 10 töötajast. Lisaks määramisele, valimisele tuleb korraldada asjakohased koolitused ning esitada info määratud ametikandjate kohta Tööinspektsiooni andmekogusse.

Need nõuded tuleb viivitamata üle vaadata ning viia vastavusse ettevõtete sisulise vajadusega. Töökeskkonnaspetsialisti määramise asemel piisab, kui kuni 10 töötajaga ettevõttes loetakse vaikimisi tööohutuse eest vastutavaks isikuks juhatus. Esmaabiandja määramine paljudes ettevõtetes on tänasel kujul ainetu. Töökeskkonnavoliniku järele puudub väikeses ettevõttes sisuline vajadus – tegu on vaid koolitajatele rahavoo kindlustamisega ning sisutuid järelevalvemenetlusi genereeriva nõudega. Kõige krooniks on töölepingu seadusesse kirjutatud täiesti ebamõistlikud sanktsioonid töökeskkonnavolinikuga töösuhte lõpetamise õigusvastaseks tunnistamisel (12 kuupalga suurune hüvitis) – pahatihti on mikroettevõtja ebapiisavate õigusteadmiste tõttu teinud mõne väikese formaalse vea mis toob kaasa väga ränga tagajärje.

Seda loetelu võiks pikalt jätkata kuid mõistlik on siinkohal teema kokku võtta soovitusena, koostada uus kaasaegne ning Eesti ettevõtlusstruktuuri, regionaalset arengut, ettevõtete tegelikku olukorda ning muutunud töösuhteid arvestav töötervishoiu ja tööohutuse seadus. Oleme EVEA poolt valmis selles protsessis nõu ja jõuga abiks olema.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ille Nakurt-Murumaa

EVEA president

e-post: ille@evea.ee

tel. +372 57809806