



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 05.11.2025

Meie 04.12.2025

nr 2-2/3780-1, MKM/25-
1220/-1K
nr 8-2/8934

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

Austatud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostööstamiseks töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS), Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse ning maksukorralduse seaduse (MKS) muutmise seaduse elnõu. Justiits- ja Digiministeerium koostööstab elnõu järgmiste märkustega.

- 1. Eelnõu § 1 p 5** – kõnealuse sättega nähakse ette tööandja õigus töödelda terviseandmeid joobe tuvastamiseks. Kavandatava õiguse puudumist arutas ka justiits- ja digiministri loodud Andmekaitse Nõukoda oma esimesel kohtumisel. Kohtumise protokolliga on võimalik tutvuda Justiits- ja Digiministeeriumi kodulehel¹. Nõukoda leidis, et kohustust ei saa olla ilma õiguseta kontrolli teostada, samas norm seda kontrolli teha ei luba otseselt ja isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM) nõuab eriliiki isikuandmete puhul spetsiifilisemat regulatsiooni. Juhime tähelepanu, et Nõukojas väljendati ka arvamust, et hetkel TTOS-is kehtiv absoluutne kohustus isik töölt kõrvaldada ei pruugi olla proportsionaalne. Palume aga seletuskirjas selgelt välja tuua, et tööandjal on kohustus IKÜM-ist tulenevalt määrata kindlaks, kuidas toimub isikuandmete töötlemine, kaua neid säilitatakse jne. Lisaks sellele palume selgitada ja kaaluda, kas seaduses tuleks ette näha ka sätted selle kohta, kuidas toimub joobe tuvastamise vaidlustamine, kui töötaja ei ole nõus mõõtmistulemusega.
- 2. Eelnõu § 1 p 5** – elnõuga luuakse õiguslik alus tööandjale töötaja joobe kontrollimiseks, samas ei looda elnõuga vajalikku korda.

Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et kuigi tööandjale ei anta korrakaitse seaduses (KorS) sätestatud õigusi ja pädevust, saab tööandja joobe defineerimisel ja joobeseisundile viitavate tunnuste puhul tugineda KorS-ile või selle rakendusaktile.

Justiits- ja Digiministeerium ei toeta sellist lähenemist. KorS reguleerib riiklikku järelevalvet, s.o järelevalvet, mida viib läbi riik oma ametite läbi ja mille raames kontrollitakse riigist väljapool asuvate isikute poolt õigusnormidest tulenevate nõuete täitmist. Tööandja kontroll oma töötajate üle ei ole riiklik järelevalve. Seega ei saa ka sellisele kontrollile laiendada

¹ [Andmekaitse Nõukoda | Justiits- ja Digiministeerium](#)

riiklikku järelevalvet reguleerivaid sätteid. Eriti veel teha seda vaid seletuskirjas mainimise teel.

Palume tööandja poolt joobe tuvastamise kord reguleerida eelnõus. Lisaks palume kaaluda, kas joobe tuvastamise protsess tuleb tööandjal ka dokumenteerida.

3. **Eelnõu § 1 p 5** – sõnastus lubab kontrollida vaid juhul, kui esineb põhjendatud kahtlus või juhul, kui töötaja tööülesanded hõlmavad suurema ohu allika valitsemist. Millal on tegu põhjendatud kahtlusega, võiks olla seletuskirjas selgemalt kirjeldatud.
4. **Eelnõu § 1 p 11** – muudatuse eesmärk jääb arusaamatuks. Muudatusega ei võeta tööandjalt kohustust riskianalüüs koostada, küll aga sätestatakse, et alla kümne töötajaga tööandjad ei pea seda edastama Tööinspektsioonile (kas siis taasesitamist võimaldaval kujul nagu see koostati või koostades riskianalüüsi vahetult andmekogus ja edastades analüüsi seeläbi inspektsioonile). Arusaamatuks jääb, milles seisneb halduskoormuse vähendamine ettevõtja jaoks.
5. **Eelnõu § 1 p 17** – kõnealuse sätte alusel kontrollib töökeskkonnanõukogu, kas tööandja täidab töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid. Palume seletuskirjas välja tuua, milliste nõuete ja milliste andmete põhjal kontrolli teostatakse ja kuidas on tagatud nõukogu juurdepääs kontrolliks vajalikele andmetele. Juhime ka tähelepanu, et kui kontrolli teostamiseks on vaja töödelda isikuandmeid, siis tuleb isikuandmete töötlemise võimalus näha ette seaduse tasandil².
6. **Eelnõu § 1 p-d 19 ja 20** – kui luuakse võimalus kutsehaigestumise ja tööõnnetuse uurimise raporteid edastada kannatanule või tema huvide kaitsjale töökeskkonna andmekogu kaudu, siis on oluline, et kannatanu ja tema esindaja oleks teadlikud sellisest edastamise viisist. Tagada tuleb vastavate kasutajarollide loomine töökeskkonna andmekogus. Seletuskirja punktis 6 tuua välja, kas eelnõuga kaasnevad kulud töökeskkonna andmekogu arendamiseks või kolmandate osapoolte andmekogude (näiteks Maksu- ja Tolliamet) arendamiseks.
7. **Eelnõu § 1 p 20** – kõnealuse sätte kohaselt peab tööandja koostama raporti töökeskkonna andmekogus. Märgime nimetatud andmekoguga seoses, et mõned andmekogu reguleerivad sätted vajavad täpsustamist. Esiteks näeb TTOS § 24¹ lg 5 ette, et töökeskkonna andmekogu asutab ja põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kuna andmekogu on seaduse tasandi regulatsiooni kehtestamisega juba asutatud, siis puudub võimalus selle asutamise edasi delegeerimiseks ministrile, seega tuleb sättest välja jätta sõnad „asutab ja“.

Samas lõikes on toodud põhimääruse kehtestamise volituse raamid. Kuigi põhimäärus näeb ette nii vastutava kui volitatud töötleja ülesanded, siis volitusnorm seda ei kajasta. Seega tuleks volitusnormis välja tuua ka vastutava töötleja ülesanded. Lisaks sellele näeb seadus hetkel ette säilitustähtajad, kuid põhimääruse kohaselt kustutatakse andmed aasta jooksul pärast säilitustähtaja saabumist, seega ületab põhimääruses ette nähtud säilitusaeg seadusega ette nähtud säilitusaja. Andmete kustutamine peab toimuma seaduses ette nähtud ajaraamides, st juhul kui soovitakse andmeid kustutada aasta jooksul pärast säilitustähtaja lõppu, siis tuleb selline regulatsioon näha ette seaduse tasandil.

TTOS § 24 lg 6 näeb ette, et andmekogu andmed ei ole avalikud. Juhime tähelepanu, et avalik teave on avaliku teabe seaduse (AvTS) kohaselt üldistatult kogu teave, mis tekib avalikke ülesandeid täites, seega algselt on kogu riigi käes olev teave avalik, v.a juhul, kui sellele kehtib mõni juurdepääsupiirangu alus (asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine ehk AK-alus). Juurdepääsupiirangu alused sätestab AvTS § 35. Eriseaduses AvTS-is sätestatud ei korrata ning üldjuhul peaks AvTS § 35 katma kõik võimalikud juurdepääsupiirangu juhud. Kui see aga nii ei ole, tuleb eelnõus näha ette uus alus.

² Vt selle kohta ka juhust isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes. Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-10/Juhis%20eeln%C3%B5ude%20koostamiseks.pdf>

Juhime tähelepanu, et AvTS §-s 35 sätestatud juurdepääsupiirangud ei kohaldu automaatselt, vaid teabevaldajal on igakordne kohustus kaaluda, kas piirangut teabe suhtes kohaldada või mitte (v.a mõned üksikud n-õ absoluutsed juurdepääsupiirangud, kus seadusandja on sellise piirangu ette näinud). Samuti tuleb silmas pidada, et isegi kui teave on tunnistatud asutusesiseseks (AK) teabeks, siis olukorras, kus selle suhtes esitatakse teabenõue, peab teabevaldaja iga kord hindama, millises osas seda teavet saab siiski avalikustada ja millises osas kehtib mõni juurdepääsupiirang, ning enne teabe avalikustamist piiratud osa kinni katma (AvTS § 38 lõige 2).

Seega, kui andmekogu sisaldab tundlikke andmeid, mille avalikkus võib kahjustada näiteks eraelu puutumatust vms, siis saab sellised andmed tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks AvTS alusel ning puudub vajadus eraldi juurdepääsupiirangu aluse kehtestamiseks. Teiseks võimaldab AvTS eriseadusega ette näha ka juurdepääsu eritingimusi, viise ja korda. Hetkel ei ole lõike 6 põhjal selge, kas soovitud on kehtestada juurdepääsupiirangu alust või näha ette eritingimusi juurdepääsuks, seega tuleks lõike 6 sõnastust täpsustada.

8. Eelnõu § 1 punktiga 22 loetakse TTOS § 27⁶ §-ks 27⁸ ja selles asendatakse tekstiosa „27^{5a}“ tekstiosaga „27^{6a}“.

Paragrahv 27⁶ reguleerib menetlust. Menetluse säte peab tõepoolest olema vastutuse sätetes kõige viimane, kuid esitatud kujul ei saa seda muudatust toetada.

Seletuskirjas on õigesti märgitud, et väärtekoosseisud tuleb esitada järjestikustes paragrahvides, mis parandab seaduse loetavust ja süsteemsust.

Kui eriseaduses soovitakse uusi väärteosätteid luua, siis tunnistatakse menetluse säte kehtetuks, sellele antakse uus number. Endist menetluse sätte numbrit ei kasutata uue väärtekoosseisu jaoks. Vt näiteks väärtepaberituru seaduse § 237⁵⁰ ja järgnevad, kus on lisandunud korduvalt uusi väärteosätteid ning menetluse sätet on tulnud omakorda korduvat kehtetuks tunnistada:

9. Eelnõu § 1 punktiga 23 täiendatakse töötervishoiu ja tööohutuse seadust §-dega 27⁶ ja 27⁷.

Seletuskirjas (lk 17) märgitakse, et 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.

Samuti rõhutatakse, et lühimenetluse kasutuselevõtt väärtemenetluses 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.

Seletuskirjas (lk 27) on välja toodud, et väärtegade menetlemiste arv on seni olnud väike (25 väärtegu 2024. aastal, 50 väärtegu 2023. aastal ja üheksa väärtegu 2022. aastal, kuid rikkumisi tuvastatakse siiski regulaarselt.

Sellest väljatoodud statistikast tulenevalt ei saa kuidagi toetada lühimenetluse regulatsiooni kehtestamist.

Kui seni on olnud väärtegade menetlemiste arv väike, kuidas nüüd ühe koosseisu lisandumisel toimub niivõrd suur väärtegade kasv, et see nõuab eraldi veel lühimenetluse kehtestamist? Praegu jääb mulje, et eesmärgiks on tõsta järsult vääртеomenetluste arvu. Aga seletuskirjas välja toodud statistika seniste menetluste kohta seda kuidagi ei toeta.

Kas siamaani on olnud vähese menetluste arvu põhjuseks üksnes see, et Tööinspeksioon ei ole saanud kohapeal kiiresti menetlust läbi viia? Või on põhjuseks ikkagi see, et tegelikult on käitutud korrektselt, seaduskuulekalt ning isikute karistamine ei olegi olnud põhjendatud. Tõstatame küsimuse, kui palju väljatoodud vääртеomenetlustest on läbi viidud kiirmenetluse korras, kui palju üldmenetluses. Kas kõik menetlused on lõppenud karistamisega, ühtegi menetlust ei ole lõpetatud nt otstarbekusest?

Palume eraldi välja tuua, kui palju konkreetset iga paragrahvi puhul on vääртеokaristust praktikas rakendatud, kui suur on olnud rahatrahvi summa, kas need rahatrahvid on ka tasutud. Kas kõik menetlused on läbi viidud ainult füüsiliste isikute suhtes või on loetelus ka juriidilise isiku karistamist?

Seletuskirjas nenditakse, et 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 Tööinspeksiooni edasisest praktikast ehk sellest, kui tihti ettevõtted TTOS-i nõudeid rikuvad ning kui tihti Tööinspeksioon nende tuvastamisel lühimenetlust kohaldab. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Arvestades senist väikest vääртеomenetluste hulka on ettevõtjad oma tööd töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas korraldanud siamaani ka võrdlemisi hästi ning täiendav kiire karistamise võimaluse loomine ei õigusta kuidagi ennast. Vajadusel tuleb tõhustada riiklikku järelevalvet, ettekirjutuse ning sunniraha kohaldamise sagedust. Mitte aga kasutada karistust kui *ultima ratio* meedet. Seletuskirja sissejuhatuses rõhutatakse ka eesmärgina Tööinspeksiooni järelevalve tõhustamist. Kas järelevalve tõhustamine on üksnes vääртеomenetluste arvu võimalik kasv?

Tööinspeksioonile tahetakse anda õigus vääртеomenetluse alustamisel kohaldada lühimenetlust TTOS-i § 27¹ lõikes 1, § 27² lõikes 1, § 27³ lõikes 1, § 27⁴ lõikes 1, § 27⁵ lõikes 1 ja §-s 27⁶ sätestatud vääртеokoosseisude korral.

Lühimenetluse rakendamine koos kindlas summas rahatrahviga peaks olema rakendatav eelkõige seesuguste rikkumiste puhul, mis on oma sisult väga standardsed. Oleme seisukohal, et mitmed neist koosseisudest pigem seda ei ole.

Lühimenetluse kehtestamisega soovitakse lihtsustada füüsilise isiku karistamist, samas enamik neist rikkumistest on tegelikult omistatavad juriidilisele isikule, kuivõrd on toime pandud juriidilise isiku huvides (nt kokkuvõtte töövahendite või isikukaitsevahendite arvelt).

Kavandatud § 27⁶ näeb vastutuse ette töötajale, kui ta kasutab tööandja poolt väljastatud nõuetekohaseid isikukaitsevahendeid mittenõuetekohaselt või jätab kasutamata, kui sellega kaasnes oht töötaja enda või teiste töötajate tervisele või elule.

Oluline tingimus on seega oht töötaja enda või teiste töötajate tervisele või elule. **Kui on tegemist ohu kaasnemisega, siis tuleb see oht kindlaks teha. Selleks tuleb menetleda vääртеgu kiir- või üldmenetluse korras, et kõik asjaolud oleksid selged. Lühimenetlust ei saa mingil juhul toetada.** Kui tegemist on vähetähtsa vääртеoga, ohtu ei ole kaasnenud, saab piirduda hoiatamisega.

Tegelikult peame üldse probleemseks enesekahjustamise kriminaliseerimist. Küsitav on karistamine selle eest, et inimene iseenda ohutust ei taganud, ehkki võimalused tal selleks olid. Riik peaks tasakaalustama ja kindlustama, et töötajal oleks vajalikud vahendid

kättesaadavad, aga kas riik peab karistama seal, kus töötaja neid vahendeid ei kasuta – meie arvates pigem mitte.

10. **Eelnõu § 1 p 23** – sätte kohaselt on tingimuseks sh teiste töötajate elule ja tervisele kaasnud oht – siin tuleks mõelda, kas see on teadlikult nii või tuleks kirjutada ainsuse vormis, sest mõte ilmselt ikkagi selles, et kas või ühe töötaja elule või tervisele.
11. **Eelnõu § 3** – täiendatakse MKS § 1 lõikega 8, milles sätestatakse Tööinspektsiooni pädevus riikliku järelevalve tegemisel. Leiame, et § 1 ei ole järelevalve pädevuse reguleerimiseks õige säte, sest reguleerimis- ja kohaldamisala sättes ei tooda sisulisi regulatsioone, vaid määratletakse seaduse valdkond ning muude seaduste rakendumine. Seega palume leida sättele sobivam asukoht. Kaaluda võiks näiteks jao 3³ täiendamist, sest selles jaos reguleeritakse järelevalvatavat tegevust, samuti võimalikku sunniraha.

Pädevussätte sõnastamisel palume kaaluda töölepinguseadusele ning TTOS-ile viitamise vajalikkust. Viidatud eriseadused sätestavad Tööinspektsiooni järelevalvepädevuse konkreetsete seaduse sätete osas, pädevus kontrollida MKS §-dest 25², 25¹¹ ja 25¹² tulenevate nõuete täitmist saab Tööinspektsioonile tekkida eelnõu alusel. Rõhutame, et haldusorgan ei saa teha järelevalvet valdkonnas, milleks talle õigusaktiga pädevust antud ei ole. Järelevalvepädevusega koos antakse eelnõuga Tööinspektsioonile ka järelevalve erimeetmete ja sunniraha määramise õigus. Seega puudub eelnõus vajadus viidata eriseaduste alusel läbiviidavale menetlusele. See, kuidas haldusorgan erinevate seadustega antud järelevalvepädevust reaalselt ellu viib, on tema kaalutusõiguslik otsus.

Samuti palume kaaluda, kas MKS §-dest 25², 25¹¹ ja 25¹² tulenevate nõuete järelevalves on vajalikud kõik eelnõus sätestatud erimeetmed, eelkõige näiteks valduse läbivaatus. Erimeetmete lubamisel tuleb eelnõu seletuskirjas valitud erimeetmete vajalikkust põhjendada.

Lisaks juhime tähelepanu, et eelnõu § 3 p-ga 2 tehtav täiendus tagab Tööinspektsioonile sunniraha määramise õiguse. Seega ei ole seda pädevussättes vaja täiendavalt reguleerida.

12. **Seletuskirjas lk 39** märgitakse, et **praktikas teeb Tööinspektsioon ka praegu politseiga koostööd ning sageli on esimene õnnetuse asjaolud selgeks teinud juba enne kriminaalmenetluse alustamist**, kuid Tööinspektsiooni 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 Tööinspektsioon oma töö lõpetada oluliselt varem.

Kuidas sellest väitest aru saada, et politseiga tehakse koostööd ning õnnetuse asjaolud on selgeks tehtud juba enne kriminaalmenetluse alustamist? Kas see tähendab, et õnnetuse asjaolud on selged Tööinspektsioonile, aga mitte politseile?

13. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Markus Ühtigi 51914873
Markus.Yhtigi@justdigi.ee

Laura Glaase
Einar Hillep
Mari Käbi
Eleri Kästik
Alar Teras
Helen Uustalu
Karen Alamets