

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on ajakohastada töötervishoiu ja tööohutuse seadust (TTOS), vähendada tööandjate ja Tööinspektsiooni (edaspidi ka *TI*) töökoormust 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 ka *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 Peamiselt seisnevad muudatused dubleerivate kohustuste kaotamises, teavitamiskohustuste vähendamises ning järelevalve korralduse muutmises.

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

Tööandjate ja TI töökoormuse 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 ühises 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;

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](#).

— kaob TI kohustus kontrollida uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele.

Maksukorralduse seaduses tehtavad muudatused on samuti seotud halduskoormuse vähendamisega ning annavad TI-le õiguse teha järelevalvet Maksu- ja Tolliameti töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogusse (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 vähese riskiga sektorites tegutsevad tööandjad lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest, kui nad lähetavad töötaja Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikus. Seega vähendatakse halduskoormust ka seoses lähetatud töötajatega.

Eelnõuga muudetakse tööohutuse süsteem selgemaks, kaotades dubleerivad kohustused, seejuures on jälgitud, et muudatuste järel säiliks töötaja jaoks ohutu ja tervist hoidev töökeskkond. Ettevõtjate halduskoormus väheneb, kaovad dubleerivad kohustused ning paraneb õigusselgus (sh muutub selgemaks joobekontrolli kord, juhendamine ja esmaabiandja määramine ning OÜ-des vähendatakse riiklikke tööohutuse nõudeid). Töötajatele uusi kohustusi ei lisandu, kuid reeglid muutuvad selgemaks. Tööinspektsiooni järelevalve tõhusus paraneb, kuna volitused TÖR-i ja TTKI andmete järelevalve puhul laienevad. Kaob mitu formaalset kohustust, nt töökeskkonnaspetsialist või töökeskkonnavolinik ei sisesta enam andmeid andmekogusse.

Muudatuste tulemusel väheneb kokkuvõttes ettevõtjate halduskoormus, kuna teavitamis- ja aruandluskohustuste hulk väheneb ning mitmed seni kohustuslikud toimingud muutuvad paindlikumaks või ei ole enam vajalikud. Elanike (töötajate) ja vabaühenduste halduskoormus ei muutu.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

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

Eelnõu mõjuanalüüsi on koostanud töövaldkonna andmete nõunikud Ingel Kadarik (ingel.kadarik@mkm.ee) ja Deisi Tamme (teenistussuhe peatunud). Eelnõule tegi õiguslikke ettepanekuid õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleteimetanud 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, 03.12.2025, 12);
- 2) Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse redaktsiooni (RT I, 17.04.2025, 18);
- 3) maksukorralduse seaduse redaktsiooni (RT I, 02.10.2025, 4);
- 4) sotsiaalmaksuseaduse redaktsiooni (RT I, 30.12.2025, 34).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälteenamus.

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

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on vähendada tööandjate halduskoormust ja TI töökoormust. MKM koondas perioodil 31.03.–11.04.2025 töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna ekspertide, sh sotsiaalpartnerite⁵ ja TI ettepanekuid TTOS-i ja selle alusel vastu võetud rakendusaktide võimalike muudatuste kohta, sh ettepanekuid halduskoormuse vähendamiseks. Ettepanekutest lähtudes koondas MKM võimalikud muudatused, mis lähtuvad TTOS-i aluspõhimõtetest, on vastavuses Euroopa Liidu õigusega ning säilitavad töötajate ohutuse töökeskkonnas, vähendavad halduskoormust tööandjatel ning esitas need 8. mail 2025 valitsuse majanduskabineti nõupidamisele, kus valitsus andis muudatusettepanekutele oma toetuse.⁶ Peamiselt seisnevad ettepanekud sellise halduskoormuse vähendamises, mis seisneb dubleerivate kohustuste kaotamises, andmete sisestamises, regulatsiooni täpsustamises jms.

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse koostamist, kuivõrd tegemist on kiireloomulise eelnõuga, mis tuleneb Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppes 2025–2027 (9.4. Tööjõupoliitika, ülesanne 261) olevast ülesandest, mille tähtaeg oli 2025. aasta IV kvartal, mis on oluline tööandjate halduskoormuse vähendamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse TTOS-i, §-ga 2 Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadust, §-ga 3 maksukorralduse seadust ning §-ga 4 sotsiaalmaksuseadust.

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

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb ka ettevõttel, 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).

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, nagu kohalduks TTOS juriidilise isiku juhatuse või seda asendava juhtorgani liikme tööle olukorras, kus töölepingut ei sõlmita.

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).

⁵ Tööandjate esindusorganisatsioonidelt, Eesti Kaubandus-Tööstuskojalt (KTK), Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonilt (EVEA) ja Eesti Tööandjate Keskkliidult (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.

⁶ 8.05.2025. a kabinetinõupidamine. Vähendame töökeskkonna ja -ohutusega seonduvaid aegunud nõudeid. [Otsused majanduse elavdamiseks ja bürokraatia vähendamiseks | Eesti Vabariigi Valitsus.](#)

TTOS-i üldine eeldus on selle kohaldumine töölepingulistele suhetele ja lisaks olukordadele, mis on nimetatud TTOS-i § 1 lõikes 3 punktides 1, 2 ja 4. TTOS-i kohaldamise põhimõtte ei ole muutunud ehk kui juhatuse liikmega töölepingut sõlmitud ei ole, siis talle TTOS-i sätted ei kohaldu (ei ole kohaldunud ka varem) ning ta täidab üksnes ettevõtte juhtimise funktsiooni. Töölepingu seaduse (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, tuleb selgelt määratleda, kas juhatuse liikmeks valimiseks nõusoleku andmisega on poolte kokkuleppel tööleping lõppenud või isik 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, kohaldub talle TTOS, sest TTOS-i kohaldumise aluseks on ennekõike töölepinguline suhe. Muudatusega parandatakse seega **õigusselgust**, kuivõrd juhatuse liikme suhtes, kellele on sõlmitud ka tööleping, kohaldub 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 kohaldub 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 teeb 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 tehakse. Muudatuste eesmärk on täpsustada seaduse kohaldamisala ja vähendada ebaproportsionaalset halduskoormust ettevõtetele, kus üks isik täidab ise nii juhatuse liikme, osaniku kui ka ettevõtte ainsa töötaja rolli.

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 endale ka 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, on formaalselt siiski tegemist selle ettevõtte töötajaga, mistõttu jäävad osaühingu puhul töötaja suhtes kehtima ja kohaldatavaks TTOS-i §-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-i § 12²). Tööandja võib maksta töötajale töövõimetuslehe alusel lisaks TTOS-i § 12² alusel makstud haigushüvitisele ning ravikindlustuse seaduses või selle alusel antud määruses sätestatud kindlustusjuhtumi korral makstud töövõimetushüvitisele vabatahtlikku töövõimetushüvitist (TTOS-i § 12³). Töötajal ja tööandjal on õigus kirjalikus vormis kokku leppida ajutiselt tervises seisundile 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-i § 12⁴). Rasedal ja emapuhkuse õigusega töötajal on õigus nõuda ajutiselt tervises seisundile vastavat tööd haiguslehe alusel, kui tema tervises seisund ei võimalda ettenähtud tööülesandeid kokkulepitud tingimustel täita (TTOS-i § 12⁵).

Eelnõu § 1 punktiga 3 sätestatakse TTOS-i §-is 4 õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks ehitustööde ja asbestitööde käigus töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise tagamiseks.

Lõikega 6 sätestatakse tööandja kohustus paigutada ehitusplatsil nähtavale kohale ehitusplatsi eest vastutavate isikute ja seal tööohutuse eest vastutavate isikute andmed. Ehitusplatsil töötavatel isikutel on oluline teada, kelle poole tööohutuse küsimustes pöörduda, ja seetõttu on vaja, et vastav info oleks kõigile ehitusplatsil viibivatele isikutele kättesaadav ja nähtaval kohal. Muudatus on seotud Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 1999. a määrusega nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“, mille § 3 lõike 13 täpsustab andmed, mis tuleb ehitusplatsil avalikuks teha. Kuivõrd avalikuks tehtavad andmed hõlmavad ka isikuandmeid, sätestatakse vastav nõue ka seaduse tasandil. Ehitusplatil tööohutuse eest vastutavate isikute andmete avalikustamise nõue tuleneb ka nõukogu direktiivist 92/57/EMÜ.

Lõikega 7 luuakse TTOS-i §-s 4 õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks, et täita asbestitöödel töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid. Vabariigi Valitsuse 11. oktoobri 2007. a määruse nr 224 „Asbestitööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“ § 6 kohaselt tuleb tööandjal enne asbestitööde alustamist esitada Tööinspektsioonile asbestitööde alustamise teatis, mis muu hulgas hõlmab andmeid asbestitööd tegevate töötajate kohta (töötaja nimi), töötajate läbitud väljaõppe kohta (väljaõpet kinnitavad tunnistused) ning töötajate tervisekontrolli läbiviimise kohta (viimase tervisekontrolli kuupäev). Kuna nimetatud andmed hõlmavad ka isikuandmeid, sätestatakse tööandja ja Tööinspektsiooni õigus isikuandmeid töödelda ka seaduse tasandil.

Eelnõu § 1 punktiga 4 sõnastatakse ümber säte, mis kehtestab 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 uuesti oma töökeskkond üle vaadata.

Seetõttu sõnastatakse § 13 lõike 1 punkt 1 täpsemalt, rõhutades tööandja kohustust kontrollida regulaarselt oma töökeskkonda ning vajaduse korral rakendada meetmeid tööohutuse parandamiseks, mitte ainult siis, kui riskid on muutunud või esineb TTOS-i § 13⁴ lõikes 4 toodud olukordi. Oluline on töökeskkonna pideval monitoorimisel kaasata protsessi ka töötajaid, nt küsida ettepanekuid töökeskkonna parandamiseks või pöörata tähelepanu sellele, kus töötajad puudusi näevad (nt ventilatsioon puhub liiga tugevalt, töö tegemiseks puudub piisav valgus, õhuvahetus tööruumides ei ole piisav jne).

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 tegemisest, vaid lihtsustab regulatsiooni, jättes ettevõtetele suurema paindlikkuse tööohutuse korraldamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks TTOS-i paragrahvi 13 lõike 1 punkt 2, mis näeb ette sisekontrolli korraldamise kord aastas.

Eelmises punktis kirjeldatud muudatusest lähtudes on töökeskkonnas tööohutuse ja töötervishoiu nõuete ja olukorra jälgimine pidev protsess. Tegemist on töötervishoiu ja tööohutuse korralduse loomuliku osaga, mis toimub ettevõttes riskianalüüsi ja muude seadusest tulenevate kohustuste täitmise käigus. Tööandja ei peaks vaatama oma töökeskkonda üle ainult kord aastas, nagu praegu kehtivast sõnastusest võib mulje jääda. Tööandja ülesanne ja kohustus on igal juhul töökeskkonda monitoorida ja parendada. Seetõttu tunnistatakse kehtetuks säte, mis näeb ette kohustuse teha seda regulaarselt igal aastal.

Eelnõu § 1 punktiga 6 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 tööl ehitajad, peab tööandja koostama ehitustöö ohutusjuhendi ja ehitustöö käigus kasutatavate töövahendite ohutusjuhendid (näiteks ketassaag, trell, teemantlõikur). Praktikast 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 kasutamisega⁷, on otstarbekam keskenduda töövahendi ohutusjuhendile, mis

⁷ 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](#).

annab konkreetsed juhised töövahendi ohutuks käsitsemiseks. Töövahendi ohutusjuhendis on mõistlik hõlmata vajaduse korral ka tööprotsessi võtmelemente, nagu töövahendi käsitsemine, hoiukord, töökeskkonna nõuded, isikukaitsevahendite kasutamise nõuded.

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 järgmised õigusaktid:

— tarbijakaitseseadus⁸, mille § 6 lõigete 1 ja 2 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;

— toote nõuete vastavuse seadus⁹, mille § 11 lõike 1 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 asjakohase juhendi koostamist, kui järelevalve käigus ilmneb, et tööandja kasutab ohtlikku seadet (tarbijakaitseseaduse § 6 lõike 1 kirjeldusele vastavat seadet), millel puudub ohutusjuhend või kasutusjuhend ja mis võib töötajale ohtlik olla. Järelevalve käigus on sageli tulnud ette olukordi, kus tööandja kasutab nt puidulõhkumismasinat, mille tellis Hiinast ja millel ei olnud kaasas ühtegi kasutusjuhendit. Järelevalve käigus näeb inspektor, et tegemist on ohtliku seadmega, mis nõuab töötajalt selle kasutamise erioskusi (nt ohutute töövõtete, käitamisjuhiste, isikukaitsevahendite tundmist jne), sest võib vastasel juhul põhjustada ohtu töötajale endale või teistele töökeskkonnas viibivatele isikutele. Kui inspektor tuvastab ohtliku seadme kasutamise ja tööandjal puudub selle ohutus- või kasutusjuhend, on Tööinspektsiooni inspektoril järelevalve käigus õigus nõuda 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

⁸ Tarbijakaitseseadus, RT I, 08.07.2025, 32. <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072025032?leiaKehtiv>.

⁹ Toote nõuetele vastavuse seadus, RT I, 11.03.2025, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032025003?leiaKehtiv>.

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 7 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 (edaspidi *joobes*) töötaja. Samas ei ole aga tööandjal kehtiva seaduse järgi õiguslikku alust ega korda joobe mõõtmiseks. See on tekitanud praktikas olukorra, kus tööandjal on seaduse tasandil kohustus, kuid puudub selle täitmiseks selge õiguslik alus.

Tööandjale ei anta korrakaitseadusest (KorS)¹⁰ tulenevaid õigusi ega suurendata tema asjaomaseid 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 õiguste kaitse. Seejuures juhime tähelepanu, et **tööandjast ei saa joovet kontrollides korrakaitseorgan**. Tööandja saab joovet kontrollida vaid tööohutuse tagamise eesmärgil ning ettevõttes kehtestatud sisekorra raames ning alusel.

Seadus näeb ette tööandjale õiguse kontrollida joovet, kuid ei näe ette seadmeid või detailset korda (miinimumnõuded), kuidas või millega peab tööandja joovet mõõtma. See tähendab, et lubatud on kasutada tööandja ettevõttele sobivaimat vahendit – näiteks automaatkontroll kui kontrollimahud on suured ja ettevõttes on kõrge riskitase või automaatkontrollid on integreeritud seadmetesse (nt sõidukitesse) ja töökohal esineb riskitase, mis seda põhjendab. Kui tööandjal on töötaja, kes ise saab/soovib/on määratud mõõtma joovet, on see samuti lubatud. Samuti saab näiteks tööandja kasutada meditsiinipersonali, kui tema töötervishoiu teenusepakkuja võimaldab sellist lahendust. Eesmärk on aidata tööandjal sobitada joobe mõõtmine võimalikult tema töölaadi ja ettevõtte profiilile sobivaks, pidades silmas tööohutuse tagamist ja töötajate õiguste maksimaalset kaitset kogu protsessis.

Isiku tervises seisund kuulub eriliigiliste isikuandmete hulka, seetõttu on ka joobe tuvastamine käsitatav isikuandmete töötlemisena IKÜM mõttes. IKÜM artiklis 9 näeb ette eriliiki isikuandmete töötlemise tingumusi. Andmesubjekti nõusolekuta võib isikuandmeid töödelda seaduse alusel, sh kui see on vajalik ohu ära hoidmiseks. Selline seadusesäte, mis volitaks tööandjat või asutuse administratsiooni tuvastama isiku joobeseisundit isiku nõusolekuta, kehtivas õiguses puudub¹¹.

Õigusliku aluse puudumisele on juhtinud tähelepanu varem nii Andmekaitse Inspeksioon¹² (AKI) kui ka Riigikohus¹³. Andmekaitse Inspeksioon on oma pöördumises muu hulgas esile toonud, et juba praegu kontrollivad paljud tööandjad alkomeetritega töötajate joovet, ent kuna joove on tervises seisund, kaasneb selle kontrollimisega töötajate terviseandmete töötlemine ehk

¹⁰ Korrakaitseadus, RT I, 05.07.2025, 12. [Korrakaitseadus – Riigi Teataja](#).

¹¹ Samas.

¹² [Töötajate joobe kontrollimist võimaldav eelnõu valmib enne aasta lõppu | Eesti | ERR](#).

¹³ Riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus halduskolleegiumi 26. oktoobri 2011. a otsuse kohta asjas nr [3-3-1-45-11](#), p 4.

riive inimese eraelu puutumatusel, 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. Seetõttu kehtestatakse tööandjale õigus kontrollida joovet, kuid kohustus kehtestada selge kord, mille alusel joovet kontrollitakse.

Joobeks võib pidada alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud tervise seisundit, mis avaldub väliselt tajutavas häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides. Eeltoodust lähtudes võivad joobeseisundi liigid olla 1) alkoholijoove ja 2) narkootilise, psühhotroopse või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud joove. Isiku võimalikule joobeseisundile viitavad tunnused on näiteks isiku välimus, aeglustunud reaktsioon, häirunud kõne; aja, isiku ja koha tajumise häired, teadvuse seisund, mäluhäired, koordineerimishäired, käitumishäired. Lisaks nimetatud tunnustele võib isikul esineda joobeseisundile viitavate tunnustena alkoholi tarvitamisest põhjustatud alkoholijoobe korral alkoholilõhn väljahingatavas õhus, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase joovastava aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundi korral aga hõlbed silmade välimuses ja silmavaates.

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 võib põhjendatud kahtluseks pidada olukorda, kus esinevad eelmises lõigus nimetatud tunnused. Samuti näiteks olukord, kus tööülesannete täitmine on takistatud, töötaja seab või võib seada joobe tõttu töökeskkonnas 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 tunnus, mida on kirjeldatud eelmises lõigus ja mille tõttu tööandjal tekib kahtlus, et töötaja on joobes ja seab või võib seada seetõttu ohtu nii ennast kui ka teisi töötajaid. Kahtlus on piisav, kui esinevad välised muutunud reaktsiooni tunnused ja ka kõrvalt vaatavale isikule nähtub, et töötaja ei käitu oma tavapärase reaktsioonitaju piires, nt töövahendid või esemed ei püsi käes, mootorika on muutunud vms. Põhjendatud kahtlusega ei ole tegemist juhul, kui tööandjal on pelgalt hüpoteetiline oletus, et töötaja võib olla joobes, kuid välistest tunnustest ega kehaliste reaktsioonide talitlusvõimest seda ei nähtu.

Seejuures on tööandjal oluline arvestada, et iga organismi muutunud reaktsioon või talitus ei tähenda automaatselt joovet, nt võib töötaja olla šokiseisundis või võidakse indikaatorvahendiga tuvastada ravimi tarvitamisest tingitud joove, mida töötaja saab tõendada. Riigikohus on selgitanud, et joobe tuvastamiseks ei eeldata kindlat alkoholikontsentratsiooni veres ega väljahingatavas õhus ehk puudub numbriline piirmäär, mille korral saaks öelda, et tegu on joobega. Samas eeldatakse töötaja joobe hindamisel isiku tüüpiliste kehaliste või psüühiliste funktsioonide või reaktsioonide muutumise või häirumise tuvastamist. Riigikohus on samuti leidnud, et joobeseisundi tuvastamise pädevus ei ole üksnes politseiametnikel ja joobeseisundi tõendamiseks võib kasutada menetlusosalise seletusi, dokumentaalseid tõendeid, asitõendeid, tunnistaja ütlusi, eksperdi arvamust.¹⁴

Põhjendatud kahtlust ei ole vaja, kui töötaja tööülesanded hõlmavad **suurema ohu allika valitsemist** või kui töötaja viibib suurema ohuallikaga seotud töökeskkonnas. Suurema ohu allikas on defineeritud võlaõigusseaduse § 1056 lõikes 2, mille kohaselt loetakse asja või

¹⁴ Riigikohtu 26. oktoobri 2011. a otsus nr 3-3-1-45-11.

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. Sellisteks näideteks töökeskkonnas on:

- tõsteseadmete ja kraanade juhid, kes liigutavad töötades raskeid koormaid ning kelle eksimus võib põhjustada ulatuslikke kehavigastusi või vara kahjustamist;
- bussijuhid, veokijuhid ja teised (ühis)sõidukite juhid, kes vastutavad sõitjate ja teiste liiklejate ohutuse eest ning kelle joobes olek suurendaks oluliselt raske liiklusõnnetuse ohtu;
- ehitusplatsil torni- ja autojuhtkraanade operaatorid, kelle töökeskkond on juba olemuslikult suure riskiga ning kus ka väike koordinaatsioonihäire võib viia fataalsete tagajärgedeni, aga ka teised ehitusplatsil töötajad, kes opereerivad ohtlike töövahendite, seadmete või sõidukitega;
- keemiatööstuse töötajad, kes käsitlevad plahvatusohtlikke, suure rõhu all olevaid või toksilisi kemikaale ning kelle joobeseisund võib viia raske tööõnnetuse, mürgistuse või keskkonnakahjuni;
- elektritööde tegijad kõrgepingeliinidel või alajaamades, kus üks vale liigutus võib põhjustada eluohtliku elektrilöögi või ulatusliku elektritarnehäire;
- suurte automaatliinidega töötavad masinaoperaatorid, kelle liinidel on suur lõikamis-, survestamis- või purustamisjõud, jne.

Seda, kas konkreetse tööandja juures hõlmavad töötaja tööülesanded suurema ohu allika valitsemist või töötaja viibib suurema ohuallikaga seotud töökeskkonnas tuleb tööandjal välja tuua **riskianalüüsis**. Samuti on tööandjal kohustus tutvustada töötajale koos joobe tuvastamise korraga, kas töötaja töökoht (milliste töötajate töökoht) hõlmab suurema ohu allika valitsemist ja millised töötajad (nt osakond, milliste ametikohtade töötajad või milliste tööülesannete tegijad) viibivad suurema ohuallikaga seotud töökeskkonnas.

Joobe kontrollimine on oluline töökeskkonnas ohutuse tagamiseks. Joobe kontrollimine ei anna tööandjale õigust kontrollida kõiki töötajaid tööle tulemise ajal pelgalt isikliku huvi, mitte ohutuse tagamise eesmärgil. Näiteks on olenemata sellest, kas töötaja täidab suurema ohuallikaga seotud töökeskkonnas parasjagu tööülesandeid või läbib sellist töökeskkonda lahkumiseks või töökohale suundumiseks, oluline veenduda, et tööohutus on tagatud. Ka sellist töötajat võib tööandja kontrollida joobe olemasolu tuvastamiseks ilma põhjendatud kahtluseta, näiteks automaatkontrolliga, eeldusel et töötaja viibib suurema ohuallikaga seotud töökeskkonnas (nt kemikaalirohke töökeskkond, suurte automaatliinidega töökeskkond jms) või on sinna teel.

Alkoholist põhjustatud joovet võib kontrollida näiteks alkomeetriga (nt tõenduslik alkomeeter, kalibreeritud alkomeeter, automaatkontrolli seadmed jm indikaatorvahendid). Samuti on tööandjal võimalik kaasata ka 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 kahtlustab.

Lõigetes 4 ja 5 sätestatakse tööandja kohustus kehtestada (kirjalikult) töökeskkonnas töökorralduse sisekorra reeglite alusel kindel kord, kuidas toimub töökohal joobe tuvastamine, ning kohustus tutvustada seda korda töötaja(te)le. Joobe kontrollimise kord peab minimaalselt sisaldama:

1) alkoholi-, narkootilise või toksilise joobe või psühhotropse aine mõju all olemise kontrollimise protseduuri kirjeldust – nimetatud punktis on tööandjal kohustus kirjeldada detailselt, kuidas toimub ettevõttes protseduuriliselt joobe kontrollimine. Näiteks kirjeldab siinkohal tööandja, millise aine joovet tööandja kontrollib, kuidas (nt puhumine, uriini- või vereanalüüs) ja millise seadmega joovet kontrollitakse, kuidas seade või test töötab, kes ja kas

viibib kontrollimise juures, mis hetkel kontrollitakse joovet (nt kas pisteliselt tööülesannete täitmise ajal, sisenedes tööruumi või rangelt enne töö alustamist). Samuti on tööandjal vaja selgelt välja tuua, millistele töötajatele või töötajate gruppidele (osakond, tööloik, töökeskkond vm) joovet kontrollitakse arvestades tööiseloomu. See tähendab, et tööandja peab korras tutvustama töötajatele, kelle töökoht on seotud suurema ohuallika valitsemisega või sellega seotud töökeskkonnas viibimisega ja millistel töötajatel kontrollitakse joovet ainult põhjendatud kahtluse korral. Samuti saab tööandja defineerida korras, mida peetakse põhjendatud kahtluseks, mis toob kaasa joobe kontrollimise protseduuri. Tööandja peab proovid dokumenteerima ja säilitama vastavalt ettevõtte sisekorrale, sh määratlema, milliseid andmeid säilitatakse (kuupäev, kellaaeg, proov, kas leiuga või ilma, kes viibis mõõtmise juures kui viibis jne);

2) mida loetakse positiivseks leiuks ja selle õiguslikku tagajärge – joobe kontrollimise korras peab tööandja välja tooma, millise aine ja millist joovet (numbriline väärtus) ning kust mõõdetuna (bioloogiline piirmäär verest või uriinist, või väljahingatavas õhust vm) nimetatakse positiivseks leiuks, milline on mõõteviga. Töötajale on oluline selgeks teha, mis saab kui tuvastatakse positiivne proov. Näiteks, kuidas positiivset leidu menetletakse, nt kas töötajat hoiatatakse ning kaasneb töölt eemaldamine konkreetseks päevaks, kas kaasneb rahaline karistus töötajale, millisel juhul lõppeb töösuhe (töösuhete lõppemise alused peavad olema kooskõlas TLS-iga ja on kirjeldatus sh allpool), kas see on seotud joobe korduva tuvastamisega või joobe määra ja kaasnevate asjaoludega. Töötajale peab olema ühemõtteliselt arusaadav ja selge, mida tööandja peab joobeks ja mis kaasneb, kui joove tuvastatakse. Joobe kontrollimine on töökohal lubatud ainult tööohutuse tagamise eesmärgil. Riigikohus (kehtiv praktika) on selgitanud, et joobe tuvastamine ei eelda kindlat alkoholikontsentratsiooni veres ega väljahingatavas õhus ehk puudub numbriline piirmäär, mille tuvastamisel saaks öelda, et tegu on joobega. Ehk tööandja saab kasutada mõteseadmeid indikaatorina ja kehtestada korra (sh kokkuleppeline väärtus, mille ületamisel loetakse leid positiivseks), mitte ei ole tegemist täpse joobe tulemuse tuvastamisega. Töötaja joobe hindamine eeldab konkreetse isiku tüüpiliste kehaliste või psüühiliste funktsioonide või reaktsioonide muutumise või häirumise tuvastamist (Riigikohtu 16. oktoobri 2011. a otsus nr 3-3-1-45-11). Joobe tõendamiseks on võimalik kasutada kõiki tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud tõendeid (nt töötaja või tunnistajate ütlused, asitõendid jm) (Riigikohtu 21. aprilli 2003. a otsus nr 3-2-1-46-03). See tähendab, et ka töötaja saab luua tõendeid tõendamaks seda, et ta ei olnud joobes, nt filmida ennast, enda diktsiooni, küsida kolleegilt ütlusi jne;

3) töötaja kaitse meetmeid – tööandja koostatud korras peab kindlasti sisalduma, millised on joobe kontrolli juures töötaja õigused, nt õigus kordusproovile peale positiivset proovi, millise aja möödudes, kas töötajal on õigus taotleda alternatiivse meetodi kasutamist (nt tuua tervishoiutöötaja testi näitaja tööandja mõõdetud näidu asemel) või mõteseadme vahetamist (nt ühe alkomeetri asemel teise alkomeetri kasutamist kui töötaja kahtleb tööandja kasutatava seadme täpsuses), kas töötaja saab teha proovitesti enne kui tulemust arvestatakse, kas töötajal on õigus keelduda mõõtmisest ja milline tagajärg sellega kaasneb. Näiteks tagatakse töötajale teise testi võimalus (nt alkoholijoobe korral teine puhumine pärast kindla aja, nt 15 minuti möödumist) või võimalus teha proovitest, enne kui tööandja joovet tuvastama asub (nt proovipuhumine või test riietusruumis) või tehakse proov teise vahendiga pärast seda, kui esimese vahendiga saadud tulemus vaidlustatakse. Samuti peab tööandja läbi mõtlema, mis on tagajärg, kui töötaja testimisest keeldub, nt kas kasutatakse muid tõendeid nagu tunnistajate ütlused vms;

4) joobe kontrollimisest keeldumise tagajärjed töötajale – tööandja peab korras ette nägema, millised on tagajärjed, kui töötaja keeldub proovi andmisest ehk joobe kontrollimisest, näiteks saab tööandja kehtestada, et töötaja saadetakse koju ehk kõrvaldatakse ajutiselt töölt, loetakse proov ka sellisel juhul positiivseks, viiakse töötaja selleks päevaks teisele tööle üle (nt vähemohklikule) jms;

5) mõõtmistulemuste dokumenteerimise ja säilitamise korda – tööandja peab arvestama, et mõõtmistulemust tuleb protokollida, lisades muu hulgas kuupäeva, kellaaja, töötaja nime, keda kontrolliti, indikaatorvahendi tüübi ja selle näidu jms andmed, mis on asjakohased ning hoiavad ära valearusaamad või ebatäpsused hilisema vaidluse korral, säilitamine võib toimuda automaatselt seadme süsteemis, kui tulemused on kättesaadavad tööandjale hilisemate vaidluste korral või kasutades alternatiivset säilitamise korda ettevõtte siseselt. Tööandja peab sisekorraga kehtestama kui kaua ja milliseid andmeid säilitatakse. Näiteks võib tööandja kehtestada, et tulenevalt ettevõtte profiilist, töö iseloomust ja proovide arvust säilitatakse andmeid 2 aastat, või näiteks kehtestada, et negatiivseid proove (ilma leiuta proove) säilitatakse ainult seadme automaatses vahemälus ning kustutatakse, aga positiivseid proove säilitatakse 1 aasta. Tööandja peab hindama, milline on joobe tagajärg ja tulemuste mõju ettevõttele;

6) mõõtmistulemuse vaidlustamise korda – tööandja peab reguleerima korras, kas vaidlustamine toimub töövaidlusorganis (töövaidluskomisjon või kohus) või menetleb ta juhtumit alguses ettevõtte sees (näiteks kõrvaldatakse töötaja positiivse tulemuse korral töölt, kuni pooled esitavad tõendeid ja uurivad joobe tuvastamist). Samuti peab tööandja läbi mõtlema, kas saab vaidlustada tulemust, mõõtmisprotseduuri ja/või õiguslikku tagajärge.

TTOS § 12 lg 1 esimene lause ja lõige 3 näevad ette, et tööandja tagab töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise igas tööga seotud olukorras. Tööandja ja töötajad on kohustatud ohutu töökeskkonna nimel tegema koostööd. Tööandja konsulteerib töötajate või töötajate esindajaga küsimustes, mis puudutavad töökeskkonna parandamise abinõude kavandamist, juhendamist ja väljaõppe ning töötervishoiuteenuse osutamise korraldamist, päästetööde ja esmaabi korraldust ning uue tehnoloogia ja uute töövahendite valikut ja rakendamist. Tööandja arvestab võimaluse korral tehtud ettepanekuid ja kaasab töötajad kavandatu elluviimisesse. Töötajate esindajad saavad teha ettepanekuid parema ohutuse tagamiseks, millega tööandja saab võimaluse korral arvestada.

Töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punkt 4 ja lõige 3 näevad koosmõjus ette, et töölepingu ülesütlemine joobe tuvastamise tõttu ei saa toimuda üldjuhul pärast esimest positiivset testitulemust. Tööandja võib töölepingu töötaja kohustuse rikkumise tõttu üles öelda, kui ülesütlemisele on eelnenud tööandja hoiatus. Seega kui tööandja saab töötaja joovet määrates positiivse tulemuse ja kõrvaldab töötaja töökeskkonnast, tuleb töötajat hoiatada, et joobe korduva tuvastamise järel öeldakse tema tööleping üles. TLS-i § 88 lõike 1 punktis 4 viidatakse korduvale samasisulisel rikkumisele ehk töötaja on korduvalt viibinud tööl joobeseisundis ning tööandja on töötajat hoiatanud, et taolise käitumise jätkumine ei ole lubatud ja võib tuua kaasa töölepingu ülesütlemise. Seadus ei näe ette hoiatuse vormi, kuid hilisemate vaidluste vältimiseks oleks mõistlik teha hoiatus kirjalikult¹⁵. Sisekorraeeskirjade olemasolu või nende tutvustamist ei saa käsitada hoiatusena.

TLS-i § 88 lõige 3 näeb ette, et eelnevat hoiatamist ei ole vaja, kui töötaja ei saa kohustuse rikkumise erilise raskuse tõttu või muul põhjusel seda hea usu põhimõtte järgi tööandjalt oodata. Tööandja peab arvestama, et TLS-i põhiprintsiipide kohaselt on eesmärk anda töötajale mõista, milline konkreetne käitumine toob kordudes kaasa töösuhte lõppemise. Tööõiguses kehtiva ülesütlemiskaitse põhimõtte kohaselt tuleb töösuhte ülesütlemisest võimaluse korral hoiduda ning kasutada seda kõige viimase meetmena olukorras, kus töösuhte jätkamine ei ole enam kuidagi võimalik. Riigikohus on selgitanud, et hoiatuse eesmärk on anda töötajale võimalus oma käitumist parandada¹⁶. Seetõttu ei saa lugeda lõike 3 kohaseks töölepingu hoiatuseta ülesütlemise olukorraks seda, kui näiteks töötaja annab esimese positiivse joobeproovi enne, kui ta on tööle asunud (nt ei ole sisenenud töökeskkonda või tööpostile ega ole asunud tööd

¹⁵ Selgitused töölepingu seaduse juurde. 2024, lk 201

¹⁶ Riigikohtu 16. märtsi 2016. a otsus nr 3-2-1-187-15.

tegema, nt viibis joobe tuvastamise ajal riietusruumis ja kõrvaldati töölt ehk tal keelati tööd tegema asuda). Töölepingu ülesütlemine peab olema rikkumisega proportsionaalne.

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). Juhul kui näiteks joobe kontrollimiseks on määratud konkreetne töötaja, lasub tal TTOS-i § 14 lõike 1¹ kohaselt kohustus hoida töötaja terviseandmeid tähtajatult saladuses. Eelnõuga tehtavate muudatuste järgi saab tööandja joovet kontrollides teada töötaja terviseandmetena analüüsi tulemuse ehk asjaolu, kas töötaja on joobes või mitte. Muid terviseandmeid tööandja teada ei saa. Tööandjal on õigus lisaks terviseandmetele (joobe), tuvastada ka oma töötaja isikusamasus ehk töödelda joobe tuvastamisega seotud isikuandmeid. Isikuandmeid, mida tööandja võib kasutada (ainult eesmärgil, mis on vajalik joobe tuvastamiseks ja minimaalses määras) on sh biomeetrilised andmed ainult juhul, kui näiteks mõõtmisseade omistab mõõtmistulemused sellisel viisil õigele töötajale.

Lõikes 7 sätestatakse joobe kontrollimise õigus ka ühises töökeskkonnas tegutsevatele tööandjatele.

Tuleb arvestada, et tööandja kohustus tagada töötervishoid ja tööohutus kehtib igas tööga seotud olukorras, sh olukorras, kus ühe tööandja töökeskkonnas töötavad teise tööandja töötajad (nt alltöövõtu olukorrad). TTOS-i § 12 lõige 4 jj näeb ette, et kui töökohal töötavad samal ajal vähemalt kahe tööandja töötajad, kooskõlastavad tööandjad oma tegevuse ohtlike olukordade vältimiseks. Kui töökohal töötab lisaks töötajatele ka teenuseosutaja, teavitab tööandja teenuseosutajat ohtudest ning teenuseosutaja peab tagama, et tema tegevus ei ohusta töötajaid. See tähendab, et kui ettevõtte A kehtestab sisekorra alusel töötajate joobe kontrollimise korra, kuid töökeskkonnas töötavad lisaks partnerettevõtte B töötajad ja teenuseosutaja C, siis võib ettevõtte A kontrollida ohutuse tagamise eesmärgil ka B ja C töötajaid. Seejuures peab selliseid meetmeid B ja C töötajatele enne tööle asumist tutvustama ning ettevõtte A saab ainult mõõta töötajate joovet, informeerida tööandjat ning vajaduse korral kõrvaldada töötaja (sh B ja C töötaja) töökeskkonnast. Positiivse joobetesti korral saab selle töötaja töösuhtele rakendada õiguslikke tagajärgi vaid töötaja enda tööandja. Tulemusi joobe tulemustest säilitab töötaja tööandja.

Tööandja peab joobe kontrollimise puhul tagama, et ettevõttes ei teki töötajate ebasoodsat või ebavõrdset kohtlemist.

Lõikes 8 sätestatakse tööandjale joobe mõõtmise andmete säilitamise tähtaeg. Tööandja säilitab joobe mõõtmistulemusi kuni kolm aastat mõõtmisest alates. Nimetatud tähtaeg on seotud tavapärase rahalise nõude esitamise tähtajaga, mis tuleneb tsiviilseadustiku üldosa seadusest, mis näeb ette §-is 150 lõikes 1, et kahju õigusvastasest tekitamisest tuleneva nõude aegumistähtaeg on kolm aastat ajast, mil õigustatud isik kahjust ja kahju hüvitama kohustatud isikust teada sai või pidi teada saama. Samuti on varasemalt Tööinspektsioon välja toonud, et kolm aastat on piisav aeg ka tööõnnetuste uurimiseks ning ka tavapärase töövaidluse menetlemiseks, sh juhul kui pooled vaidlustavad juhtumi edasi. Kui tööandja leiab, et kolm aastat andmete säilitamist ei ole tema jaoks vajalik, siis võib neid säilitada lühemalt, kui tööandja selle lühema tähtaja oma sisekorras sätestab ning põhjendab. Näiteks võib tööandja sätestada sisekorras, et leiuta ehk negatiivseid tulemusi säilitatakse lühemalt, kuivõrd suurem tõenäosus tulemuste vaidlustamiseks esineb positiivsete tulemuste korral. Samuti võib tööandja kehtestada, et vaidluste lõppemisel ei säilitata selle vaidluse aluseks olevaid mõõtmistulemusi.

Eelnõu § 1 punktiga 8 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 tähtaja puhul töötajatele enamasti rakendatava katseajaga, asjaoluga, et katseaeg võib pikeneda (TLS-i § 10¹ lg 4), ning sellega, et tervisekontrolli korraldamiseks peab tööandjale jääma piisav aeg. 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 tähtajaks 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 kontroll töötajale, kelle töösuhe võib lõppeda katseaja jooksul töötaja või tööandja soovil.

Katseaja eesmärk on nii töötajal kui ka tööandjal veenduda töötaja sobivuses töökohale. 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 jooksul, et oleks selge, et töötajal puuduvad töö tegemist välistavad tervislikud seisundid. Vastasel korral võib selguda töötaja tööle sobimatus pärast katseaja möödumist, mis teeb töölepingu ülesütlemise pooltele keerulisemaks.

Tööandja peab tervisekontrolli korraldama riskianalüüsi tulemustest lähtudes ning võib selle korraldada ka varem kui kuuendal töökuul, sh juhul, kui katseaeg on lühem (nt üks kuu). Näiteks on töö iseloomu ja töökeskkonna riskide tõttu oluline veenduda juba katseaja jooksul, kas töötaja tervis võimaldab konkreetset tööd teha, eriti kui tegemist on ohtliku tööga või tööga, mis vajab erioskusi, nt kõrgustes või üksinda töötamine, töö ohtlike kemikaalidega jms.

TTOS-i § 13¹ lõike 6 teises lauses sätestatud korda ei muudeta. Kui töötaja on viimase kuue kuu jooksul läbinud teise tööandja juures tervisekontrolli töökeskkonna samu ohutegureid ja sama töölaadi arvestades, võib tööandja korraldada tervisekontrolli töötaja esitatud tervisekontrolli otsuses märgitud ajal ega pea tegema töötajale tervisekontrolli esimese kuue kuu jooksul tööle asumisest arvates.

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 9 kitsendatakse tööandjate ringi, kellel on kohustus korraldada ettevõtte töötervishoiu olukorra analüüs vähemalt üks kord kolme aasta jooksul.

Tervikliku töötervishoiu 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 töötervishoiu 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 töötervishoiuteenuse osutajal kui ka tööandjal endal lihtsamalt teha järeldusi ettevõtte kui terviku kohta ilma põhjalikuma analüüsi vajaduseta.

Eeltoodust lähtudes ei pea eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt töötervishoiu olukorra analüüsi korraldama tööandja, kelle ettevõttes töötab püsivalt alla kümne töötaja. Ettevõttes, kus töötajate arv regulaarselt kõigub, olles põhjustatud näiteks hooajalistest töödest, tuleb teha terviklik töökeskkonna analüüs, kui ettevõttes on püsivalt tööl vähemalt kümme töötajat, arvestades muu hulgas töötajate arvu muutumist. Töötajate arvu määramisel kohaldatakse töötajate usaldusisiku seaduse § 18 lõiget 2, mis näeb ette, et töötajate arvu määramisel võtab tööandja arvesse kuue kuu keskmise töötajate arvu informeerimise ja konsulteerimise kohustuse tekkimise päevast arvates. Töötajate arvu tuleb lugeda ettevõtte, mitte aga tööandja kui juriidilise või füüsilise isiku põhisel. Ettevõtte mõiste ei ole sama mis tööandja mõiste. Ettevõtte mõiste annab TsÜS § 66¹, mille kohaselt on ettevõtte majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb.¹⁷

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 töötervishoiu olukorra analüüs, kuid enam seadus teda selleks ei kohusta. Seega on tööandjal võimalik tellida terviklik analüüs soovi korral ka siis, kui ettevõttes on alla kümne töötaja, kuid tööandja tahab oma töökeskkonda parandada ja sellesse investeerida.

Eelnõuga tehtavad muudatused ei mõjuta tööandja ja töötervishoiuteenuse osutaja omavahelist koostööd töökeskkonna parandamisel. Töötervishoiuarstil 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 10 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. Praktikast 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, kui töötaja töötab töökeskkonnas, kus tegutseb samal ajal mitu erinevat tööandjat või kus esmaabi on korraldanud mitu ettevõtet ühiselt. Sellised ühised töökeskkonnad on näiteks kaubanduskeskused või muud hooned, kus mitme tööandja töötajad tegutsevad samal

¹⁷ Töölepingu seaduse selgitused, lk 209 - [TLS selgitused 2024 august.pdf](#)

pinnal ja on kokku leppinud ühtses esmaabikorralduses. Seetõttu peab iga tööandja oma esmaabikorralduse läbi mõtlema 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, jaemüügipindu jne.

Üksi töötav töötaja on töötaja, kelle töökeskkonnas ei ole teisi, sealhulgas teiste tööandjate töötajaid, ja kes ei jaga teiste töötajatega ühist üüripinda. Sellises olukorras on näiteks väikeses kaupluses või tanklas üks 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 neilt esmaabiandja määramist nõuda. 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 11 ja 12 muudetakse töötajate juhendamise ja väljaõppe sätteid.

Kehtiv õigus näeb ette, et enne tööle asumist tööandja juhendab töötajat, tehes teatavaks näiteks ettevõtte tervishoiu ja tööohutuse nõuded ning 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, mis korraldatakse lähtudes töö iseloomust. Näiteks on keeruliste töövahendite ja tööprotsesside puhul 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 11).

Eelnõu § 1 punktiga 13 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.¹⁸ Praktikas 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. Töötajate arvu määramisel kohaldatakse töötajate usaldusisiku seaduse § 18 lõiget 2, mis näeb ette, et töötajate arvu määramisel võtab tööandja arvesse kuue kuu keskmise töötajate arvu informeerimise ja konsulteerimise kohustuse tekkimise päevast arvates. Töötajate arvu tuleb lugeda ettevõtte, mitte aga tööandja kui juriidilise või füüsilise isiku põhiselt. Ettevõtte mõiste ei ole sama mis tööandja mõiste. Ettevõtte mõiste annab TsÜS § 66¹, mille kohaselt on ettevõtte majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb.¹⁹

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 riskianalüüsi peab tööandja säilitama ise 55 aastat).

Eelnõu § 1 punktiga 14 muudetakse TTOS-i § 16 lõike 1 sõnastust.

Igas ettevõttes peab olema töökeskkonnaspetsialist. See on töökeskkonnaalaste teadmiste ja oskustega töötaja, kes täidab ettevõttes töötervishoiu- ja tööohutusalaseid kohustusi.

Sätte sõnastust täpsustatakse lähtuvalt halduskoormuse vähendamise eesmärgist, kaotades ära bürokraatliku volitamise nõude. Edaspidi saab tööandja ise otsustada, kuidas ettevõttes töökeskkonnaspetsialist valitakse või teda volitatakse. Kohustuse täitmiseks on tööandjal mitu võimalust, näiteks:

- 1) kui tööandjal endal on töökeskkonnaalased teadmised ja oskused, võib tööandja ise täita töökeskkonnaspetsialisti kohustusi (TTOS-i § 16 lg 9) ega pea sellisel juhul kedagi volitama;
- 2) kui ettevõttes on töötaja, kellel on töökeskkonnaalased teadmised ja oskused, võib tööandja leppida selle töötajaga kokku, et tema täidab ettevõttes töökeskkonnaspetsialisti kohustusi;
- 3) kui ettevõttes ei ole töökeskkonnaspetsialisti ning tema teadmiste ja oskustega töötajat, kuid on töötaja, kes sooviks olla töökeskkonnaspetsialist, saab tööandja saata sellise töötaja

¹⁸ Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus 257 SE. Seletuskirja lk: [Eelnõu – Riigikogu](#).

¹⁹ Töölepingu seaduse selgitused, lk 209 - [TLS selgitused 2024 august.pdf](#)

täienduskoolitusele, mille järel asub töötaja täitma ettevõttes töökeskkonnaspetsialisti kohustusi;

4) kui ettevõttes ei ole töökeskkonnaspetsialisti teadmiste ja pädevustega töötajat, saab tööandja kasutada ettevõtteväliseid töökeskkonnaspetsialisti teenuste pakkujaid (TTOS-i § 16 lg 2).

Eelnõuga vähendatakse tööandja halduskoormust ja edaspidi ei pea tööandja bürokraatlikult volitama eraldi töökeskkonnaspetsialisti, vaid määrab ettevõttes ise, kuidas täita asjaomast seadusest tulenevat kohustust.

Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu, et töökeskkonnaspetsialistil on töökeskkonnas ohutuse tagamisel keskne roll, mistõttu on ääretult oluline, et isik, kes niisugust rolli täidab, oleks selleks pädev. Kui tööandja tunneb, et tal on piisavad teadmised, võib ta seda rolli täita ise ega pea kedagi volitama. 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.

Eelnõu § 1 punktiga 15 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 nime, ametikoha ja 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 16–18 muudetakse töökeskkonnavoliniku valimise ja töökeskkonnanõukogu (edaspidi *TKN*) 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 TKN 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 töökeskkonnavolinik valida (**eelnõu § 1 punkt 16 ja 17**). Sarnast lähenemist kasutatakse ka töötajate usaldusisiku seaduses²⁰, kus usaldusisiku valimiseks võib üldkoosoleku kokku kutsuda vähemalt 10% tööandja töötajatest. Samuti säilib tööandja

²⁰ Töötajate usaldusisiku seadus, RT I, 07.01.2025, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112021018?leiaKehtiv>.

kohustus konsulteerida tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes töötajatega, kui töökeskkonnavoliniku valimiseks soovi ei avaldata või volinikku ei valita (TTOS-i § 12 lg 3). TKN moodustatakse eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt tööandja algatusel või kui vähemalt 10% ettevõtte töötajatest selleks soovi avaldab (**eelnõu § 1 punkt 18**).

Samuti kaotatakse TKN-i kohustuslik liikmete arv, rõhutades seda, et töötajate ja tööandjate esindajaid peab TKN-is olema võrdselt. Kuivõrd edaspidi saab TKN-i moodustada ka väiksem kui 150 töötajaga ettevõtte, võib mõne väiksema ettevõtte puhul olla neli liiget liiga koormav. TKN saab otsustada ise oma liikmete arvu olenevalt töökeskkonnast ja TKN-is kerkivatest küsimustest. Praktikas on näha, et TKN-e moodustatakse ka ettevõtetes alla 150 töötaja, kuivõrd tööandjad näevad töökeskkonnanõukogus töökeskkonnast huvitatud isikute koostöö võrgustikku ja tööandjat abistava organina.

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 TKN moodustatud formaalsuse tõttu, kuid sisuline vajadus selle jaoks ettevõttes tööandja ja töötajate hinnangul puudub. TI järelevalve praktikas on ilmnenu jätakuvalt, et tööandjad korraldavad töökeskkonnavoliniku valimised, kuid töötajate vähesel huvi tõttu volinikku siiski ei valita. See toob kaasa valimisprotsessi 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 TKN-i moodustamist. Oluline on, et tööandja teavitab töötajaid sellise võimaluse olemasolust ning tagab, et otsused tehakse läbipaistvalt ja töötajaid kaasates.

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

Eelnõu § 1 punktiga 19 täpsustatakse, millega peab TKN tutvuma. Kehtiva õiguse kohaselt tutvub TKN ettevõtte töökeskkonna sisekontrolli tulemustega ning vajaduse korral teeb ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks.

Eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt tutvub TKN edaspidi sellega, kuidas tööandja täidab töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid, ning teeb vajaduse korral ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks. Selleks tutvub TKN töökeskkonna riskianalüüsi ja tegevuskavaga, tööinspektsiooni ettekirjutustega ning vaatleb töökeskkonda. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega tunnistatakse kehtetuks töökeskkonna sisekontrolli kohustus. Muudatus ei mõjuta TKN-i rolli töökeskkonna ohutuse küsimustega tegelemisel.

Eelnõu § 1 punktiga 20 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 kutsehaigestumise ja tööst põhjustatud haigestumise statistilisi andmeid ise analüüsima, seetõttu ei ole otstarbekas säilitada kohustust edastada andmed 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 keskliitude 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 kohtumistel²¹, mis sisuliselt täidavad Töökeskkonna Nõukoja funktsiooni. Eeltoodust lähtudes ei ole eraldi Töökeskkonna Nõukoja moodustamine põhjendatud ning regulatsioon vajalik.

Eelnõuga seoses muutub kehtetuks seoses volitusnormi kehtetuks tunnistamisega (HMS § 93 lg 1) sotsiaalministri 14. septembri 2000. a määrus nr 58 „Töökeskkonna Nõukoja põhimäärus“.

Eelnõu § 1 punktidega 21 ja 22 muudetakse TTOS-i § 24 lõikeid 4 ja 4¹ eesmärgiga võimaldada kutsehaigestumise ja tööõnnetuse uurimise raporteid edastada kannatanule või tema huvide kaitsjale töökeskkonna andmekogu kaudu.

Kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja tegema kutsehaigestumise 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 23 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 praktikast 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.

²¹ Tööandjate ja ametiühingute esindajad kohtuvad regulaarselt majandus- ja tööstusministriga.

Põhjendatud kahtluse korral on TI-l vaja algatada 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 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.

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 ehtisregistri kaudu. Praktikas aga sellised ülevaatused väga sageli ei toimu ning osaliselt dubleerib see ka ehitusjärelvalve 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.²²

Eelnõu § 1 punktidega 24–27 täpsustatakse TTOS-i §-s 24¹ sätestatud töökeskkonna andmekogu regulatsiooni. Tehtavad muudatused on tehnilised ja parandavad õigusselgust.

TTOS-i § 24¹ lõike 5 sissejuhatavast lauseosast eemaldatakse viide andmekogu asutamise kohta, kuivõrd nimetatud lõikega antakse volitusnorm andmekogu põhimääruse kehtestamiseks, mitte andmekogu asutamiseks. Andmekogu on asutatud seaduse tasandil ja seetõttu ei ole korrektne volitusnormis viidata andmekogu asutamisele (**eelnõu § 1 punkt 24**).

Lisaks täpsustatakse TTOS-i § 24¹ lõike 5 punktide 1, 2 ja 4 sõnastust. Kuivõrd andmekogu põhimäärus reguleerib lisaks volitatud töötajate ülesannetele ka vastutava töötaja ülesandeid, lisatakse vastav täpsustus ka seadusesse (**eelnõu § 1 punkt 25**).

Punktides 2 ja 4 täpsustatakse, et andmekogu põhimääruses sätestatakse andmete täpne koosseis ning andmete säilitamise tähtajad (**eelnõu § 1 punktid 26 ja 27**). Sõnastuse muutmise eesmärk on parandada õigusselgust.

Eelnõu § 1 punktiga 28 tunnistatakse kehtetuks TTOS-i § 24¹ lõige 6, mis sätestas, et andmekogu andmed ei ole avalikud. Tegelikult siiski osa andmekogu andmeid on avalikud, nt järelvalve käigus tehtud ettekirjutused jm andmed, mis ei ole mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Avaliku teabe seaduse (AvTS) kohaselt on kogu teave avalik, kuni selle suhtes ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Juurdepääsupiirangu alused on sätestatud AvTS-i §-s

²² Lisainfo konsultatsiooniteenuse kohta: [Konsultatsiooniteenus ettevõtetele | Tööinspeksioon](#).

35. Andmekogus sisalduv teave tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks AvTS-i § 35 alusel, seetõttu puudub vajadus seda eriseaduses uuesti korrata. Eeltoodu tõttu jäetakse vastav säte TTOS-ist välja.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse ELTTS-i.

Eelnõu § 2 punktiga 1 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 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.

Tööinspeksiooni 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 riskitasemega sektorite välistamine lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest võimaldab Tööinspeksioonil 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 efektiivseim²³, 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 § 2 punktiga 2 muudetakse ELTTS-i § 5¹ lõiget 8, et võimaldada TI-l edaspidi küsida Politsei- ja Piirivalveametilt lähetatud töötajate kodakondsuse andmeid. Selleks tuleb luua õiguslik alus TI ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) andmebaaside vaheliseks andmevahetuseks, mida tehaksegi ELTTS-i § 5¹ lõike 8 muutmisega. Nimelt § 5¹ lõiget 8 täiendatakse pärast sõna „andmeid“ sõnadega „ja kodakondsuse andmeid“. Seega on eelnõuga muudetava § 5¹ lõike 8 uus sõnastus järgmine: „Tööinspeksioonil on õigus saada Politsei- ja Piirivalveametilt lähetatud töötaja kohta käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud andmeid ja kodakondsuse andmeid.“

Töötaja kodakondsus on oluline teave, et TI saaks tulemuslikult kavandada järelevalvet ja ressursikasutust. Ettevõtted kasutavad ära ennekõike kolmandate riikide kodanikke, sest neil on Eestis tööd tehes vähene teadlikkus kohalduvast õigusest, tööandja kohustustest ja enda õigustest. Arvestades, et kolmanda riigi kodanikud on haavatavamad ja tööturul nõrgemal positsioonil kui Eesti kodanikud, on oluline, et TI-l oleks teave selle kohta, kuhu ja mis ajaperioodiks lähetatud töötajad tööle saadetakse ja ennekõike selle kohta, kas tegemist on kolmanda riigi kodanikust töötajaga, kelle tegelike töötingimuste kontrollimiseks on vaja kavandada koos mitme eri asutusega ühiskontrolle.

Samuti on Tööinspeksiooni roll ennetada ohtusid ja võimalikult vara reageerida tööturu negatiivsetele trendidele. Aja jooksul on Eesti tööturul olnud kolmandate riikide kodanikke (nt Ukraina, Valgevene, Usbekistani ja Tadžikistani kodanikest töötajad), kes on langenud tööalase ärakasutamise ohvriks ja kellele ei ole tagatud seaduses sätestatud töötingimusi. Siiani on informatsioon selliste trendide kohta jõudnud TI-ni ennekõike PPA-st, sest nende kogutavate andmete analüüs võimaldab teha järeldusi, kuhu esmajoones TI järelevalveressurssi suunata.

Lisaks eelnevale tuleb Eestil iga aasta esitada Euroopa Tööjõuametile (European Labour Authority ehk ELA) aruanne Eestisse lähetatud töötajate kohta. Praegu saab TI anda ELA-le statistikat vaid üldarvudes, sest meil puudub võimalus eristada tööjõudu küsitud kodakondsuse alusel. Lähetatud töötajate statistilisi andmeid kogutakse eelkõige selleks, et kaardistada tööjõu liikumist Euroopas ja ka sissevoolu Euroopasse, aga praegu ei saa Eesti neid andmeid kodakondsuse alusel eristada. Ainus, mida saame ELA-le esitada, on lähetatud töötajate koguarv ja lähetamisteade (lähetusdeklaratsioonide) arv.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse MKS-i.

Muudatustega antakse TI-le õigus teha järelevalvet töötamise registrisse (TÖR) ning töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogusse (TTKI) andmete esitamise kohustuse üle. Ühtlasi täpsustatakse, et TI on vastavate andmekogude kaasvastutavaks töötlejaks, mis annab TI-le ka õiguse teha tööandja eest kanded TÖR-i ja TTKI-sse asendustäitmise korras.

²³ 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.

Kehtiva õiguse kohaselt on järelevalve tegemise õigus üksnes Maksu- ja Tolliamet (MTA) maksuhalduril. See aga tähendab, et kui TI inspektor tuvastab TTOS-i või TLS-i 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. Haldusmenetluse seaduse § 9 lõike 1 punkti 2 alusel kehtib põhimõte, et kui sama haldusmenetluse asi on mitme haldusorgani pädevuses, viib haldusorgani initsiatiivil algava haldusmenetluse läbi see haldusorgan, kes on esimesena saanud teada asjaoludest, mis on tinginud või tingivad haldusmenetluse algatamise. Tööinspeksioonil on õigus rikkumise korral rakendada sunniraha MKS-is sätestatud korras.

Tööinspeksioon võib järelevalve tegemiseks kohaldada korrakaitse seaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, mis on sätestatud TTOS-is ja kehtivad TTOS-i alusel tehtavale järelevalvele.

Näiteks TÖR-i puhul oleks TI järelevalve vajalik järgmistes situatsioonides:

- TI tuvastab järelevalve käigus töökohalt töötajad, kes on tööle asunud, kuid kelle kohta puudub kehtiv TÖR-i kanne,
- TI hindab järelevalve käigus võlaõigusliku lepingu ümber töölepinguks, tööandjat kohustatakse töötajat teavitama töölepingu seaduse § 5 lõike 1 andmetest ja töötamise registri kannet, kus töötamise aluseks on tööleping, muutma või sellist kannet tegema.

Seega on TI-l õigus töötamise registri kannete üle järelevalvet teha üksnes piiratud ulatuses ohuprognoosi alusel. Asendustäitmine on vajalik näiteks olukorras, 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. Asendustäitmise õigus tuleneb TI-l asendustäitmise ja sunniraha seadusest §-st 11. TI on haldusorgan, kes teeb järelevalvet töölepinguliste töösuhete üle ja sellega seoses ka töökeskkonna ja tööohutuse üle. TI järelevalve pädevus on sätestatud TTOS-is ja TLS-is.

TI-le järelevalve õiguse andmine TTKI-sse andmete esitamise üle on muu hulgas seotud ka muudatustega TTOS-i alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 8. detsembri 1999. a määruses nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“, mille raames kaotati ära senine tööandja kohustus esitada TI-le teade ehituse alustamise kohta, kuna samu andmeid on ettevõtetal kohustus edastada ka TTKI-sse ning andmete topelt edastamine kahele riigiasutusele toob kaasa ebamõistliku halduskoormuse. Nimetatud muudatusega seoses lisati TTKI-sse andmeväli tööohutuse koordinaatori andmete edastamiseks, mis on TI-le vajalik info töötervishoiu- ja -ohutusealase järelevalve tegemiseks. TTKI-sse tööohutuse koordinaatori andmete edastamise üle teeb järelevalvet TI.

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse sotsiaalmaksuseadust. Eelnõuga muudetakse TTOS-i kohaldamisala ja selgelt välistatakse selle kohaldamine juhatuse liikmele. Senise tõlgenduse kohaselt ei maksustatud sotsiaalmaksuga juhatuse liikmele makstud TTOS-i §-des 12² ja 12³ sätestatud hüvitist. Maksustamispõhimõtete säilitamiseks muudetakse sotsiaalmaksuseadust, et

võimaldada jätkata juhatuse liikmele sotsiaalmaksuvabalt vabatahtliku töövõimetushüvitise maksmisega ka edaspidi.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

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

6. 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. Eelnõu muudatuste rakendamine mõjutab sotsiaalvaldkonda, majandust ja riigivalitsemist. Sotsiaalne mõju avaldub töötajate ja osaühingu ainuosanike õigustes, kohustustes ja sotsiaalsetes garantiides. Majanduslik mõju seisneb peamiselt ettevõtjate halduskoormuse ja kulude vähenemises. Mõju riigivalitsemisele avaldub TI ning osaliselt EMTA töökorralduse ja järelevalve muutumises. Eelnõul puudub mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule, kuna eelnõu reguleerib töötervishoiu ja tööohutuse valdkonda ega too nimetatud valdkondades kaasa sisulisi muudatusi. 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.

6.1. 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.²⁴ 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 (selliseid inimesi oli ca 21 500, mis tähendab, et ühel inimesel võib olla mitu osaühingut, mille osanik, juhatuse liige ja ainus töölepinguline töötaja see inimene on), mis moodustab 27% kõikidest TTOS-i kohaldusalasse kuuluvatest ettevõtetest. Seega on mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega. Piirkondlikult tegutseb väikeseid, st kuni 10 töötajaga ettevõtteid kõige enam Harjumaal (2025. a ca 89 000) ning kõige vähem Hiiumaal (ca 1200) ja Läänemaal (ca 2100). Osakaaluna maakonnas tegutsevatest ettevõtetest on väikeseid ettevõtteid enim Hiiumaal (97,6% kõikidest maakonna ettevõtetest) ja

²⁴ Statistikaameti andmebaas. Tabel [ER006: statistilisse profiili kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi. Statistika andmebaas.](#)

Läänemaal (96,5%), kuid see jaotus on siiski ühtlane, kuna väikeste ettevõtete osakaal kõikidest maakonna ettevõtetest jääb maakondade lõikes vahemikku 94,4–97,6%.²⁵ Arvestades, et ainuomanikest osaühingud kuuluvad väikeste ettevõtete hulka, on sihtrüma jaotus maakonniti tõenäoliselt sarnane.

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 töotervishoiu ja -ohutusega tegelemist aja- ja rahakulukaks. 2019. aasta uuringu ESENER²⁶ andmetel on vähemalt viie töötajaga tööandjate hinnangul peamised takistused töotervishoiu 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 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 töotervishoiu 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

²⁵ Statistikaameti andmebaas. [Tabel ER028](#): statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted töötajate arvu ja maakonna järgi (2017–2025)

²⁶ ESENER (2019). [Uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuring](#).

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)²⁷, mistõttu on osaühingu ainuosanike hulgas kutsehaiguse diagnoosimine üsna vähetõenäoline. 2024. aasta I kvartali andmetel²⁸ 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 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

²⁷ Tööinspeksioon (2025). Statistika. [Statistika | Tööinspeksioon](#).

²⁸ Statistikaamet. Eesti tööjõu uuring 2024. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi arvutused.

valeandmeid, ilma töötajatele seda mainimata. Riski maandab asjaolu, et võlaõiguslike 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.

6.2. 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.²⁹ 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. Piirkondlikult on enim ettevõtteid Harjumaal (ca 94 000, moodustades kõikidest Eesti ettevõtetest 59%) ja Tartumaal (ca 16 800 ehk 10%) ning vähim Hiiumaal (ca 1200 ehk 1%) ja Valgamaal (ca 2200 ehk 1%).³⁰ Täpsed andmed TTOSi haldusalasse kuuluvate ettevõtete piirkondliku jaotuse kohta puuduvad, kuid tõenäoliselt on jaotus sarnane.

Majanduslik mõju

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus

Muudatus 2: kaob iga-aastase 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. See ei tähenda, et tööandja ei pea oma töökeskkonda jälgima. Tööandja on kohustatud kontrollima töökeskkonda regulaarselt. 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. Selle tulemusena väheneb tööandja halduskoormus. 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

²⁹ Statistikaameti andmebaas. Tabel [ER006: statistilisse profiili kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#).

³⁰ Statistikaameti andmebaas. Tabel [ER028: statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted töötajate arvu ja maakonna järgi \(2017–2025\)](#)

ohutusjuhendeid ning suunata tähelepanu ja ressursid sinna, kus need aitavad töökoha spetsiifikat arvestades enim tööohutust tagada.

Avalduva mõju ulatus on väike, kuna tööandja tegevus lihtsustab 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 tõendusega (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 alkoholi- ja 19% narkootilist joovet³¹ ning neil märkimisväärseid 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, andmetöötamise ja -kaitse korraldamine). Mõju sagedus on väike – kuigi kolmandik ettevõtetest 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

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 ohuteguriga³², 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

³¹ Trummal A, Luuk K. (2019). [Töökoha tervisedenduse uuring 2019](#). Tallinn: Tervise Arengu Instituut.

³² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvutused.

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.³³ 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 töösuhete 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 tegevusaladel³⁴). 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 tervisekontrolli korraldada. Samuti ei puuduta muudatus neid tööandjaid, kelle töötajad puutuvad kokku kõrgema riskiga ohuteguritega (nt bioloogilised ohutegurid, kantserogeenid, mutageenid, reproduktiivtoksilised ained, pli 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 töösuhete alguses, võib kaasneda tervisekontrolli tähtsaja 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

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.³⁵ Kogu sihtrühma suurust 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

³³ Töö- või teenistussuhete lõppemine töölepingu seaduse § 86 (töölepingu ülesütlemine katseajal) või avaliku teenistuse seaduse § 91 (teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu) alusel.

³⁴ Statistikaameti andmebaas. [Tabel PAV011](#): vabad ja hõivatud ametikohad ning tööjõu liikumine põhitegevusala järgi (kvartalid).

³⁵ Tervise Arengu Instituudi tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. [Tabel TT10](#): iseseisvad tervishoiuasutused omaniku liigi ja maakonna järgi.

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 TKN-i moodustamise kord ning kaob teavitamiskohustus

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb töökeskkonnavolinik määrata igasse ettevõttesse, territoriaalselt eraldatud üksusesse või vahetusse, kus töötab vähemalt kümme töötajat, ning TKN 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 TKN-i 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.³⁶ TKN oli 79,5 protsendil 250 ja enama töötajaga ettevõtetest.³⁷ TI kogemus näitab, et volinike valimised ebaõnnestuvad sageli just töötajate vähesel huvi tõttu. Siiski, kui volinikku või nõukogu ei ole, jääb tööandjale kohustus kaasata töötervishoiu ja tööohutuse küsimustes töötajaid. Praktikas võib see tähendada, et tööandja peab 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 TKN-i 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 TKN, 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

³⁶ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU51](#): ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnavoliniku olemasolu järgi.

³⁷ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU55](#): ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnanõukogu olemasolu järgi.

halduskoormust. Praktikast 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 vähesel huvi tõttu puudub, on mõju ulatus ja sagedus keskmised – tööandja regulaarsed kohustused vähenevad, kuid sellega ei kaasne olulisi kohanemiskulusi. Kui seni ettevõttes töökeskkonnavolinik/TKN 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 kohustus 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 tööõnnetuseks 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 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 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 tööandjalt märkimisväärsed kohanemistegevusi. Mõju sagedus on valdavalt keskmine, sest asjaomaste kohustuste täitmine on regulaarne ja korduv, kuid mitte igapäevane tegevus. Töökeskkonnavoliniku ja TKN-i moodustamise korra muutmise mõju ulatus ja sagedus sõltuvad aga eelkõige töötajate initsiatiivist. Tööandja 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, tööandja kulud ja kohustused suurenevad. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on muudatuste majanduslik mõju oluline.

6.2.1. 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.³⁸ 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. Piirkondlikult on väikeettevõtteid (kuni 10 töötajaga ettevõtted) enim Harjumaal ja vähim Hiiumaal, kuid osakaaluna kõikidest maakonna ettevõtetest on jaotus maakondade lõikes üsna ühtlane (veidi enam on selliseid ettevõtteid Hiiumaal; vt täpsemalt pkt 6.1).

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 euron, kuid väikese kollektiivi puhul ei pruugi see anda sisulist lisandväärtust. Mikroettevõtetes on tööprotsessid sageli lihtsamad, riskid selgemad ning tööandja ja töötaja vaheline suhtlus vahetum. Seetõttu on töötervishoiu olukorra hindamine võimalik ka töötervishoiuarsti otsuste ja riskianalüüsi põhjal, ilma eraldi analüüsi tellimata. Samas säilib tööandjal 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, mis läbi väheneb bürokraatia. Samas säilib tööandjal

³⁸ Statistikaameti andmebaas: [ER006: statistilisse profilli kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#).

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.

6.2.2. Mõjutatud alasihtrühm: ehitusettevõtted

Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal Eestis kokku ca 205 000 aktiivset majandusüksust, millest ehitusvaldkonnas tegutses 8% (ca 17 000 ettevõtet)³⁹, mistõttu on mõjutatud sihtrühm keskmise suurusega. Ehitusettevõtteid on osakaaluna kõikidest maakonna ettevõtetest kõige rohkem Raplamaal (17%) ja Lääne-Virumaal (16%) ning kõige vähem Harjumaal (8%) ja Hiiumaal (11%)⁴⁰.

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 eri 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 järelevalvet töövõtuahela ja töötamise kestuse registreerimise üle

Muudatus ei too ettevõtetele kaasa uusi kohustusi, kuid muudab järelevalve 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

³⁹ Statistikaameti andmebaas: [ER006: statistilisse profiili kuuluvad üksused tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#).

⁴⁰ Statistikaameti andmebaas: [ER0270: Statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted maakonna ja tegevusala \(EMTAK 2008\) järgi](#)

seisuga on TI teinud Maksu- ja Tolliametile umbes 40 asjaomast vihjet. TI kogemus näitab, et ka järgmise objektikülastuse ajal ei pruugi andmed veel korras olla, kuna Maksu- ja Tolliamet ei ole jõudnud reageerida. Muudatus suurendab ettevõtjate jaoks tajutavat järelevalvesurvet ja vähendab võimalusi 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.

6.2.3. 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 ettevõtte⁴¹, 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 aruande⁴² 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

⁴¹ Eurostati andmebaas. [Tabel sbs_sc_ovw](#): Enterprise statistics by size class and NACE Rev. 2 activity (from 2021 onwards).

⁴² 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.

kindlustustegevuse sektoris esitas üks tööandja 10 deklaratsiooni. Euroopa Komisjoni hinnangul⁴³ 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.

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.

6.3.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 andmetel⁴⁴ 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. Kõikidest hõivatud inimestest pooled töötavad Harjumaal ja 12% Tartumaal. Neis maakondades on ka tööhõivemäär ehk hõivatute osakaal maakonna rahvastikust kõrgeim (Harjumaal 72,8% ja Tartumaal 72,1%). Kõikidest hõivatud inimestest vähim inimesi töötab Läänemaal (1,4%) ja Hiiumaal (0,6%), kuid tööhõivemäär on madalaim Ida-Virumaal (57,5%) ja Valgamaal 61,6%.⁴⁵

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 sisekorraeskirjades). 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.

⁴³ [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.](#)

⁴⁴ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TT262](#): palgatöötajad soo, elukoha ja töösuhte liigi järgi.

⁴⁵ [Statistikaameti tööpoliitika näitajate rakendus](#). Näitajad: hõivatud, tööhõivemäär; taustatunnus: maakond.

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.⁴⁶ Kuivõrd 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 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 alkoholihoovet ning 19% ettevõtetest narkojoovet⁴⁷, 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 töödel 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

⁴⁶ [Tööinspektsiooni aastaraamat 2024.](#)

⁴⁷ Trummal A, Luuk K. (2019). [Töökoha tervisedenduse uuring 2019.](#) Tallinn: Tervise Arengu Instituut.

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 ohuteguriga⁴⁸, 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.⁴⁹ Neile lisanduvad töösuhted, mis lõppesid kuni kuue kuu jooksul töösuhte algusest, kuid muul alusel (nt poolte kokkuleppel katseajaväliselt). Seega mõjutab muudatus arvestatavat osa töötajaid.

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 töötervishoiuarsti 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 tegevusaladel⁵⁰), võib osa töötajaid püsivalt tervisekontrollist kõrvale jääda, kui nad lahkuvad igalt uelt 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,

⁴⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvutused.

⁴⁹ Töö- või teenistussuhte lõppemine töölepingu seaduse § 86 (töölepingu ülesütlemine katseajal) või avaliku teenistuse seaduse § 91 (teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu) alusel.

⁵⁰ Statistikaameti andmebaas. [Tabel PAV011](#): vabad ja hõivatud ametikohad ning tööjõu liikumine põhitegevusala järgi (kvartalid).

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 või mis tegutsevad ühises keskkonnas (nt kaubanduskeskus või kontorihoone) või kus töötaja töötab üksi (nt müüjana väikepoes või -tanklas, öövalvurina tühjas tootmishoones). 2024. aasta andmetel töötas tervishoiuteenuse osutajate juures 27 806 tervishoiutöötajat.⁵¹ Kogu sihtrühma suurust on keeruline hinnata, kuivõrd üksi 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.

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.⁵² See viitab, et ka senine kohustus ei ole alati piisavalt hästi täidetud. Muudatus ei kaota tööandja kohustust tagada töötajale esmaabi kättesaadavus. Ebasoovitavad mõjud võivad ilmnedas siis, kui tööandja ei taga selget vastutust ega teavita töötajaid piisavalt.

Muudatus 7: muutub töökeskkonnavoliniku valimise ja TKN-i moodustamise kord ning kaob teavitamiskohustus

Muudatus suurendab töötajate otsustusõigust töökeskkonnaküsimustes, võimaldades neil ise otsustada, kas nad soovivad olla esindatud töökeskkonnavoliniku või TKN-i kaudu. Tööelu-uuringu 2021. aasta andmed⁵³ 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 TKN 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.

⁵¹ Tervise Arengu Instituudi tervisestatistika ja terviseuuringute andmebaas. [Tabel THT006](#): tervishoiutöötajad, täidetud ametikohad ja ületunnid ametiala ja tervishoiuteenuse osutaja liigi järgi.

⁵² Tööinspeksioon. [Kokkuvõte esmaabi korraldusest 2024 aasta ettevõtete kontrollide tulemustest](#).

⁵³ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TKU51](#): ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnavoliniku olemasolu järgi; [Tabel TKU55](#): ettevõtted ettevõtete rühma ja töökeskkonnakoostöö olemasolu järgi.

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 TKN-i 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 hääli 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 töötervishoiu küsimustes kaasata muul viisil.

Muudatus 8: TI saab uurida tööõnnetust kriminaalmenetlusega paralleelselt

Muudatus avaldab töötajatele positiivset mõju. Kui tööl töötaja vigastusega lõppenud õnnetus ei ole kvalifitseeritud tööõnnetusena, saab töötaja haigushüvitist tavapärases korras – tööandja maksab 4.–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 mõõdukalt positiivne. Kuigi tööandjate kohustusi leevendatakse, ei halvenda muudatused töötajate tööohutust ega tervise kaitset. Otsene positiivne mõju on töökeskkonnavolinike valimise ja TKN-i 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 risk võib tuleneda nii tööandjate puudulikust praktikast, lünkadest töötajate teadmistes kui ka paratamatutest asjaoludest. Näiteks tervisekontrolli tähtsuse 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 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

6.3.1. 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.

6.3.2. Mõjutatud alasihtrühm: ehitusvaldkonna töötajad

Statistikaameti andmetel⁵⁴ oli 2024. aastal ehitusvaldkonna palgatöötajaid 44 900, mis moodustas kõikidest palgatöötajatest 7%. Andmed selle kohta, kui paljud neist töötavad töölepinguga, ega ka piirkondliku jaotuse kohta 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. Järelevalve töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise andmete üle 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

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.

6.3.3. 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 inimese⁵⁵, 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 välistöötajad ei pea esitama lähetusdeklaratsiooni

Euroopa Komisjoni aruande⁵⁶ 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

⁵⁴ Statistikaameti andmebaas. [Tabel TT0200](#): hõivatud ja palgatöötajad tegevusala järgi.

⁵⁵ Eurostati andmebaas. [Tabel lfsi_emp_a](#): Employment and activity by sex and age – annual data.

⁵⁶ 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.

lähetusteadet) moodustasid hulgi- ja jaekaubanduse sektoris deklaratsioonid 49% (606 teadet). Finants- ja kindlustustegevuse sektoris esitas üks töandja 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 tööstussektoris –, 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.

6.4. 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

Muudatus vähendab vähesel määral TI järelevalvekoormust, 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. Praktikas 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 töandjate töötajatega (mis juhtudel TTOS kehtib). Mõju ulatus on keskmine – kuigi TI vabaneb suurel määral osaühingu ainuosanike üle järelevalve tegemisest, nõuab see kohanemist ning teatud määral uue tööpraktika juurutamist. Avalduva mõju sagedus on keskmine, kuna senine osaühingu ainuosanike üle järelevalve tegemine on regulaarne. Ebasoovitava mõjuna väheneb TI-l võimalus renditöötajate töötingimusi kontrollida. Kuna renditöö kasutamise kohta TEIS-is andmeid ei ole, jõuab TI renditööjõuni järelevalvetevõime kaudu. Kuivõrd muudatuse järel osaühingu ainuosanikud TI järelevalve 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 järelevalve all olevatest ettevõtetest. TI peab järelevalveasutusena kontrollima, kas töandja 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 järelevalve kestust, kuna TI ei saa enne ettevõtte külastust riskianalüüsiga tutvuda, vaid peab selle töandjalt välja küsima ja seda ootama või teatud juhtudel külastama ettevõtet kaks korda. Samas on mikroettevõtete tööprotsessid sageli lihtsad

ja riskitase madal ning praktikas 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. Praktikas 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, et kohustusi jääb vähemaks ja vabanevad ressursid, mida saab suunata suurema sisulise mõjuga tegevustesse. Ehitise ülevaatused dubleerivad osaliselt ehitusjärelevalvet, 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 rakendumist. 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 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.

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 vajaduse

korral 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 riskianalüüside kogumine, ehitiste töötingimuste kontroll, lähetusdeklaratsioonide menetlemine), mis võimaldab ressursse suunata sisulisema mõjuga järelevalvesse. Mõnes valdkonnas lisanduvad TI-le uued pädevused või tegevused (nt järelevalve töövõtuahelate ja töötamise kestuse registreerimise üle). 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. 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 töökoormus võib suureneja ja järelevalve kestus pikeneda mikroettevõtelt riskianalüüside 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.

6.5. 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 tähtsajatu 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.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõuga tehtavate 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 riskianalüüside 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). 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. Eelnõu kohaselt ei eeldata arenduskulusid asutustevahelise koostöö tõhustamiseks. Seaduse rakendamisega ei kaasne riigieelarvele eeldatavalt täiendavaid kulusid ega tulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga kavandatud muudatustega seoses on tarvis muuta 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 „Tööinspeksiooni põhimäärus“.

Eelnõuga kavandatud muudatuste tõttu muutub kehtetuks seoses volitusnormi kehtetuks tunnistamisega (HMS § 93 lg 1) sotsiaalministri 14. septembri 2000. a määrus nr 58 „Töökeskkonna Nõukoja põhimäärus“ (RT I, 13.07.2023, 84).

Määruste kavandid on esitatud eelnõu seletuskirja lisana 1.

9. Seaduse jõustumine

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

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Töoandjate 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, Tööinspeksioonile, Tervise Arengu Instituudile, Terviseametile, Sotsiaalkindlustusametile, Eesti Töötervishoiu Teenuseosutajate Liidule ja Viru Keemia Grupile.

Eelnõule esitasid arvamuse ja tagasiside Siseministeerium, Rahandusministeerium, Kaitseministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Personalijuhtimise Ühing PARE, Viru Keemia Grupp AS, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Töötervishoiu Teenuseosutajate Liit, Eesti Töötervishoiuarstide Selts, Eesti Töoandjate Keskliit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Terviseamet, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, MTÜ Töökeskkonna Praktikud, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Andmekaitse Inspeksioon, Tööinspeksioon, Protect Estonia, Taltech'i organisatsiooni ja juhtimise valdkonna esindajad (Marina Järvis, Karin Reinhold, Mari-Liis Ivask), Eesti Kutsehaigete Liit, Enefit Industry OÜ ning Enefit Power OÜ.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium andis teada, et kooskõlastab eelnõu märkusteta. Sotsiaalministeerium ja Kultuuriministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta.

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks teise kooskõlastusringi raames Justiits- ja

Digiministeeriumile ning teadmiseks esimeses ringis kaasatud partneritele.

Tagasiside eelnõule koos märkustega on lisatud koostöötabelisse (seletuskirja lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ „.....“ 2026. a.