



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Signe Riisalo

Sotsiaalkomisjoni esimees
Riigikogu
sotsiaalkomisjon@riigikogu.ee
helgi.kundla@riigikogu.ee

Meie 07.05.2026 nr 1-8/26/61

Eesti Advokatuuri seisukohad töötervishoiu ja tööohutuse seaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu (888 SE) osas

Lugupeetud Signe Riisalo

Riigikogu sotsiaalkomisjoni menetluses on töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (888 SE). Advokatuur esitab teile advokatuuri tööõiguse komisjoni kujundatud seisukohad eelnõu osas.

1. Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) § 1 lõike 3 punkt 3, mille kohaselt kohaldatakse seadust juriidilise isiku juhatuse või teda asendava juhtorgani liikme tööle.

Kavandatav muudatus ei ole pelgalt tehniline (nagu seda selgitatakse seletuskirjas), vaid sisuline ning mõjutab oluliselt väljakujunenud praktikat. Juhatuse liikmeid ei saa TTOS-i reguleerimisalast välja arvata ilma põhjalikku mõjuanalüüsi tegemata. Mõjuanalüüs selgitaks ka praktikas esinevad võimalikud probleemid, mida käesoleva eelnõuga püütakse lahendada.

Analoogset muudatust sarnase põhjendusega kavandati 2021. aastal. Tööõiguse komisjon esitas tollal (2021. aasta detsembris) oma seisukoha ja jääb selle juurde, korrates sisuliselt toona väljendatud seisukohti.

Seletuskirjas põhjendatakse muudatust vajadusega kõrvaldada väidetavalt eksitav sõnastus ja saavutada õigusselgus:

„Tegemist on eksitava sõnastusega, mis annab alust arvata sõnastuse kohaselt nagu kohalduks TTOS juriidilise isiku juhatuse või seda asendava juhtorgani liikme tööle olukorras, kus töölepingut ei sõlmita. TTOS üldine eeldus on selle kohaldumine töölepinguliste suhetele ja lisaks olukordadele, mis on nimetatud TTOS § 1 lõikes 3. TTOS kohaldamise põhimõte ei ole muutunud ehk kui juhatuse liikmega töölepingut sõlmitud ei ole, siis talle TTOS-i sätteid ei kohaldu (ei ole kohaldunud ka varasemalt) ning ta täidab üksnes ettevõtte juhtimise funktsiooni. [...]. Just sellisel juhul, kui juhatuse liikmel on lisaks juhatuse liikme lepingule olemas tööleping, kohaldub talle TTOS, sest TTOS kohaldumise aluseks on ennekõike töölepinguline suhe. Muudatusega parandatakse seega õigusselgust, kuivõrd juhatuse liikme suhtes, kellega 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 juhatus liikmele ka juhul, kui temaga eraldi töölepingut sõlmitud ei ole. Pelgalt juhatus liikmeks olemisega ei kaasne TTOS-i kohaldumine, seda ei tulene ka varasemast praktikast.“

Tööõiguse komisjon leiab, et selline käsitus on ekslik ega ole kooskõlas seaduseandja tahtega ega väljakujunenud praktikaga. Komisjoni liikmed ei ole oma praktikas täheldanud, et kehtiv seadus tekitab küsimusi või õiguslikku ebaselgust. Eelnõus on käsitletud vastavat muudatust kui tehnilist, mistõttu ei ole teostatud isegi selle muudatuse mõjuanalüüsi, kuigi sellel muudatusel on praktikas märkimisväärne sisuline mõju.

TTOS § 1 lõike 3 punkt 3 viidi seadusesse 2003. aastal. Tolleaegse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas põhjendati seda järgmiselt: „Paragrahvi 1 muutmisel on võetud aluseks Tööinspektsiooni seisukoht, et lõikes 1 tuleb sätestada teiste tööseadustega ühetaoline reguleerimisala, mille kohaselt seadus reguleerib töölepingu alusel töötavate isikute ja avalike teenistujate tööle esitatavaid töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid. Lõike 2 senine sõnastus on praktikas tekitanud arusaamatusi ja segadust. Kui seadusega ei määrata kindlaks reguleerimisala ulatust, jääb segane olukord kestma. Samuti on vajalik sätestada töötervishoiu ja tööohutuse nõuete laienemine vangide tööle ning õpilaste ja üliõpilaste tööle õppepraktikal. Eelnimetatud isikud teevad küll tööd, kuid mitte töölepingu alusel. Õpilaste ja üliõpilaste praktika on üks õppeprotsessi kohustuslik osa ning levima on hakanud ka vangide töötamine kas vanglas või selleks loodud ettevõttes. Vaatamata asjaolule, et nimetatud isikud ei tööta töölepingu alusel, on nad töökeskkonnas samuti ohustatud nagu teisedki töötajad. Analoogselt eeltoodule on töötervishoiu ja tööohutuse nõuded kehtestatud ka juriidilise isiku juhatus või seda asendava juhtorgani liikme tööle.“

Eeltoodust nähtub, et TTOS § 1 lõike 3 punkti 3 eesmärgiks ei ole olnud juhatus liikmete hõlmamine TTOS-i reguleerimisalasse vaid pelgalt juhul, kui juhatus liige töötab äriühingus paralleelse töölepingu alusel, vaid peaaesjalikult just juhul, kui ta seda ei tee.

Komisjon on seisukohal, et juhtorgani liikmete hõlmatus TTOS-iga on vajalik. Teadaolevalt ei tee Eesti töölepingu seadus erisusi juhtivtöötajatele, kelle puhul on sageli vajalik suurem iseseisvus, otsustuspädevus ja töötingimuste paindlikkus kui töölepingu seadus seda võimaldab.

Äriseadustik näeb ette, et juhatus liikmega on võimalik sõlmida juhatus liikme leping, mis oma iseloomult on käsundusleping. Ka tekib juhatus liikme ja äriühingu vahel käsundilaadne suhe ilma taolist lepingut sõlmimata ning juhatus liige võib täita oma kohustusi ja ülesandeid ka üksnes seaduse alusel või vastavalt kõrgemalseisva organi juhistele.

Juhatus liikmega sõlmitavas käsunduslepingus on võimalik kokku leppida paindlikemas tingimustes kui töölepingus. See puudutab peaaesjalikult tööajaarvestust, puhkuse regulatsiooni, vastutuse küsimusi ja lepingu ülesütlemise tingimusi.

Väga sageli on praktikas äriühingutes erinevaid juhtimisfunktsioone täitvad isikud nimetatud äriühingu juhatus liikmeteks. Juhatus liikmetel on õigus esindada äriühingut erinevates tehingutes ja toimingutes äriseadustiku alusel ilma eraldi volikirja omamata, samuti on juhatus liikmel lihtne pääseda kasutama erinevaid riigi poolt pakutavaid digilahendusi nagu ettevõtjaportaali, e-maksuamet, jne. Juhatus liikmeks olek ja sellega kaasnevad õigused seega hõlbustavad erinevate juhtimisfunktsioonide teostamist ja tehingute sõlmimist, mis omakorda hõlbustab äriühingu igapäevast toimimist.

Sellised juhtimisfunktsioonid ei pruugi seisneda üksnes tegev- või üldjuhtimises, vaid juhatus liikmetena tegutsevad tegev- ja peadirektorite kõrval ka nt finantsjuhid, personalijuhid, tehnoloogiajuhid, õigusdirektorid, jne. või on juhatus liikmed omavahel juhtimisfunktsioonid valdkonnapõhiselt ära jaotanud. Sellised spetsiifilisemad valdkonnapõhised juhtimisülesanded sisalduvad reeglina juhatus liikme lepingutes või on

pandud juhatuse liikme ülesandeks kõrgemalseisva organi otsusega ja juhatuse liikmetega ei sõlmita selliste erifunktsioonide täitmiseks paralleelseid töölepinguid.

Juhatuse liikmetega paralleelsete töölepingute sõlmimine tekitab sageli ka olukorra, kus juhatuse liikme leping isiku juhatuse liikme ametikohalt tagasikutsumisel lõpeb (kusjuures juhatuse liikme tagasikutsumiseks ei pea olema isegi ühtegi põhjust), kuid juhatuse liikmega sõlmitud paralleelset töölepingut ei ole võimalik üles öelda, sest selleks puudub alus. Seetõttu on levinud ja soovitatav praktika pigem vältida juhatuse liikmega paralleelse töölepingu sõlmimist.

Kuigi juhatuse liikmel tekib äriühinguga käsundilaadne suhe, ei saa juhatuse liiget kindlasti samastada tavapärase käsundisaaja või töövõtjaga või veelgi enam füüsilisest isikust ettevõtjaga. Juhatuse liikme side äriühinguga on olemuselt tugevam ja siduvam, kui seda on iseseisva käsundisaaja või töövõtja oma. Kui juhatuse liikme näol ei ole just tegemist nn passiivse juhatuse liikmega, viibib oma juhtimisfunktsioone aktiivselt täitev juhatuse liige tavapäraselt sarnaselt töölepinguliste töötajatega igapäevaselt äriühingu ruumides või territooriumil. Tema ülesannete ja kohustuste täitmine enamasti ei erine sellest, kuidas töötajad igapäevaselt oma tööd teevad. Samas käsundisaajad ja töövõtjad viibivad enamasti äriühingu ruumides ja territooriumil seoses oma teenuste osutamisega lühikest aega ja nende kokkupuude äriühingu töökeskkonnaga on juhuslikumat laadi ning nad on oma tegevuse teostamisel iseseisvad ega allu äriühingu juhtimisele ja kontrollile. Juhatuse liikme ülesannete täitmine seevastu on püsiva iseloomuga ning juhatuse liige on kohustatud täitma kõrgemalseisva organi poolt antud juhiseid. Samuti kuuluvad käsundisaajate ja tööettevõtjate puhul töö tegemise vahendid neile endile, kuid juhatuse liikme kasutusse antakse reeglina äriühingule kuuluv vara, töökoht ja töövahendid. Seega ei ole juhatuse liikme ja käsundisaaja või töövõtja ülesannete iseloom ja suhe äriühinguga omavahel võrreldavad või samaväärsed. Sisuliselt on tänapäeval paljud juhatuse liikmed palgatöötajad, kuigi neil on töölepingu asemel juhatuse liikme leping ning nad ei ole klassikalises mõttes töötajad.

Seega on juhatuse liikmed töökeskkonnas samaväärselt ohustatud kui töötajad ning juhul, kui juhatuse liikmed välistatakse TTOS-i reguleerimisalast, jääb arusaamatuks, kuidas juhatuse liige peaks iseseisvalt töökeskkonnas oma tervise ja ohutuse eest vastutama või vastavat tegevust korraldama ning kuidas vastavad kulud kaetakse või hüvitatakse. Sellisel juhul, näiteks kui äriühing sooviks juhatuse liikmele kokkuleppel võimaldada analoogseid isikukaitsevahendeid nagu töötajatelegi, siis peab ta seda tegema maksustatava erisoodustusena, sest tulumaksuseaduse kohaselt loetakse juhtorgani liikmeid töötajateks. Töötajate puhul loetakse riskianalüüsi tegevuskavas ette nähtud isikukaitsevahendite soetamine ettevõtlusega seotud kuluks.

Veelgi enam, kui juhatuse liikmeid käsitleda tavapärase teenuseosutajatena TTOS § 12 mõttes, siis tuleks juhatuse liikmetel ja äriühingutel (sh juhatuse liikmetel omavahel) hakata üksteist vastastikku teavitama oma tegevusega kaasnevatest ohtudest ja nende vältimise abinõudest, määrata töid korraldav isik, sõlmida kokkuleppeid vastutuse jagamise kohta jne. See tekitab täiesti absurdse olukorra. Märksa lihtsam ja selgem oleks kohaldada juhatuse liikmetele TTOS-i ja hõlmata nad äriühingu üldisesse töökeskkonda ja tööohutuse korraldusse.

Märkimist väärt on ka see, et kavandatava muudatusega jääksid juhatuse liikmed ilma äriühingu kui tööandja poolt makstavast haigushüvitisest, mille maksmine on ette nähtud just nimelt TTOS-is. Kuigi sageli lepatakse kokku juhatuse liikme lepingus, et juhatuse liikmele jätkatakse haiguse ajal juhatuse liikme tasu maksmist või võimaldatakse täiendav vabatahtlik tervisekindlustus, siis see alati see nii ei ole. Seega võivad juhatuse liikmed jääda ajutise töövõimetuse ajal sissetulekust ilma. Samuti on ebaõiglane olukord, kus töötajatele on võimalik maksta haigushüvitist, mida ei maksustata sotsiaalmaksu ega töötuskindlustus- ja

kogumispensioni maksetega, kuid juhatuse liikmete puhul poleks maksuvaba haigushüvitise maksmine enam võimalik.

Seega suurenevad äriühingute jaoks kulud seoses hüvedega, mida soovitakse pakkuda juhatuse liikmetele. Samuti võib tekkida olukord, kus enam ei leidu isikuid, kes sooviksid juhatuse liikmena tegutseda. Käesoleval ajal on niigi probleemiks asjaolu, et juhatuse liikmetele ei laiene töötuskindlustus ega õigused vanemapuhkustele. Positiivse näitena võib siin tuua aga samas hiljutise muudatuse isapuhkuste regulatsioonis, mille kohaselt anti isapuhkusele jäämise õigus ka juhatuse liikmetele. Seega pigem võiks olla suundumus juhatuse liikmete sotsiaalse kaitse suuremale tagamisele, kui selle vähendamisele.

Juba praegu kohtab praktikas olukordi, kus juhatuse liikmetega sõlmitakse paralleelseid töölepinguid fiktiiivsetele ametikohtadele või otseselt juhatuse liikme funktsioonide täitmiseks (nt tööleping tegevdirektorina või peadirektorina töötamiseks), et tagada juhatuse liikmetele suuremad sotsiaalsed tagatised.

2. Eelnõu § 1 punktiga 6 täpsustatakse, milliste tööde ja töövahendite kohta on tööandjal vaja koostada ohutusjuhendid. Eelnõuga tehtavate muudatustega tunnistatakse kehtetuks kohustus koostada tehtava töö ohutusjuhend, jättes alles vaid kohustuse koostada kasutatava töövahendi ohutusjuhend. Tekib küsimus, kas ja kuidas on tagatud ohutus, kui töövahendit pole, aga töö sisaldab ohte, näiteks liikluse reguleerija, hooldustöötaja? Komisjoni hinnangul on teatud juhtudel siiski vajalik ka tehtava töö ohutusjuhendi koostamine.

3. 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. Eelnõu kohaselt peab tööandja edaspidi korraldama tervisekontrolli kuni kuue kuu jooksul töötaja tööle asumisest arvates.

Komisjon teeb ettepaneku lisada täiendavalt, et tervisekontrolli võib läbi viia kaks kuud pärast katseaja lõppu ehk paragrahvi 13¹ lõike 6 esimene lause muuta ja sõnastada järgmiselt:

„Tööandja korraldab töötaja tervisekontrolli kuue kuu jooksul töötaja tööle asumisest arvates või hiljemalt kaks kuud pärast katseaja lõppu.“

Selline tähtaja määratlus teenib oluliselt paremini seletuskirjas väljatoodud eesmärki võimaldada tööandjal korraldada tervisekontroll alles pärast katseaja lõppu, vältides vajadust teha seda töötajaga, kelle töösuhe võib lõppeda katseaja jooksul töötaja või tööandja soovil. Kuivõrd seoses nt puhkuse või haigusega võib katseaeg ajaliselt olla pikem kui 6 kuud alates tööle asumisest, ei täida see eelnõu praegune sõnastus eesmärki.

4. Eelnõu § 1 punktiga 10 sätestatakse erandid, mille korral ei pea tööandja ettevõttes esmaabiandjat määrama. Eelnõuga tehtavate muudatuste kohaselt ei pea tööandja esmaabiandjat määrama muuhulgas juhul, kui ettevõtte töötajad töötavad üksinda.

Määratlus „kui ettevõtte töötajad töötavad üksinda“ on ebaselge ja vajab täpsustamist. On tööandjaid, kellel kõik töötajad töötavad üksinda, näiteks kodukontoris, ning on selge, et sellises olukorras ei pea tööandja esmaabiandjat määrama. Enamasti on tegu aga kombineeritud versiooniga – osa töötajaid töötab üksinda, teised mitte; üksinda töötamine võib olla ka olukorra spetsiifiline, nt kui töötaja on öövahtuses, töötab ta üksinda, päevases vahetuses aga koos teiste töötajatega jne. Kas sellisel juhul peab tööandja esmaabiandja määrama? Ja kas see esmaabiandja peab olema igas tööga seotud olukorras tagatud? Sellised küsimused tuleks

eelnõuga lahendada.

5. Eelnõu § 1 punktidega 16 ja 18 muudetakse töökeskkonnavoliniku valimise ja töökeskkonnanõukogu moodustamise korda.

Komisjon teeb ettepaneku jätta alles kehtivas seaduses sätestatud künnised, millele lisandub kumulatiivselt tingimus, et 10% töötajatest avaldab soovi. Ettepanek on paragrahvi 17 lõige 2 muuta ja sõnastada järgmiselt:

„Ettevõttes, kus töötab 10 või rohkem töötajat ning vähemalt kümme protsenti ettevõtte töötajatest avaldab soovi valida töökeskkonnavolinik, tuleb tööandjal korraldada valimised. Kui töökeskkonnavoliniku valimiseks soovi ei avaldata või töökeskkonnavolinikku ei valita, on tööandja kohustatud konsulteerima tööohutuse ja töötervishoiu küsimustes töötajatega“.

Komisjon teeb ettepaneku paragrahvi 18 lõike 2 esimene ja teine lause muuta ja sõnastada järgmiselt:

„Vähemalt 150 töötajaga ettevõttes moodustatakse tööandja algatusel või juhul, kui vähemalt kümme protsenti ettevõtte töötajatest avaldab selleks soovi, töökeskkonnanõukogu, kus on võrdselt tööandja määratud esindajaid ja töötajate valitud esindajaid.“

Komisjoni hinnangul ei ole künniste kaotamist eelnõu seletuskirjas piisavalt põhjendatud. Jääb arusaamatuks, miks peab olema vajalik lubada töökeskkonnanõukogu moodustamist nt 10 töötajaga ettevõttes, kui arvuliselt üks töötaja (sh nt osaliselt ajaga töötaja) selleks soovi avaldab. Juhime tähelepanu, et alles 01.01.2019 hakkas kehtima 150 töötaja lävend, varasemalt oli see 50 töötajat, ning seletuskirja kohaselt oli lävendi suurendamise eesmärk kohustada töökeskkonnanõukogu olemasolu vaid nendes ettevõtetes, kus on palju töötajaid ja vajadus töökeskkonnanõukogu tegevuse järele.¹ Lävend 5-20 töökeskkonnavoliniku ja 50-150 töötajat töökeskkonnanõukogu moodustamiseks on ka enamikes teistes ELi riikides.

6. Eelnõu § 1 punktiga 23 tunnistatakse kehtetuks TTOS-i § 24 lõige 6, mille kohaselt TI ei uuri tööõnnetust, millega seoses toimub kriminaalmenetlus; ning 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.

Komisjon ei pea sellist muudatust õigeks. Seletuskirja kohaselt püütakse selle muudatusega lahendada töötaja rahalist küsimust: „Eelnõuga tehtava muudatuse eesmärk on tagada tööõnnetusse sattunud isikule võimalus saada haigushüvitist mõistliku aja jooksul, ilma et ta peaks ootama politsei algatatud kriminaalmenetluse lõppemist.“ Komisjon leiab, et töötaja rahalise küsimuse lahendamiseks ei ole õige tekitada paralleelmenetlusi, mis on tööandjale äärmiselt koormavad. Kriminaalmenetluse algatamisel teostab uurija sisuliselt kogu tööandja tegevusele auditi, mh nõutakse suures mahus dokumente, küsitletakse töötajaid, juhutuse liikmeid jne. Tööinspeksioon teeb seda samas mahus, aga eraldi menetlusena. Kui eelnõu eesmärgiks on vähendada tööandja halduskoormust, siis antud muudatus suurendaks seda koormust hüppeliselt.

7. Eelnõu §-ga 2 muudetakse ELTTS-is lähetatud töötaja andmete ja dokumentide esitamist ning andmete avaldamist reguleerivat ELTTS-i § 51 lõiget 1. Muudatuse eesmärk on vabastada

teatud vähese riskiga sektorites tegutsevad tööandjad lähetusdeklaratsiooni esitamise kohustusest, kui nad lähetavad töötaja Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikus.

Komisjoni arvates on muudatuse eesmärk mõistlik, kuid vähese riskiga valdkondi on mitmeid teisigi, mistõttu leiab komisjon, et muudatuse eesmärki teenib oluliselt paremini, kui sätestada vaid need kõrge riskiga valdkonnad, kus tuleb esitada Tööinspeksioonile seaduses sätestatud andmed. Sellised valdkonnad on seletuskirja kohaselt töötlev tööstus, veondus ja laondus ning ehitus. Komisjon teeb ettepaneku sõnastada muudatus järgnevalt:

„Lähetatud töötaja tööandja, mis tegutseb töötleva tööstuse, veonduse, laonduse või ehituse valdkonnas, esitab Tööinspeksioonile lähetuse kohta järgmised andmed: “.

Komisjon lisab, et kui seletuskirjas olev loetelu ei ole ammendav, siis tuleks tuua välja kriteeriumid, kuidas hinnata, kas tegemist on kõrge riskiga valdkonnaga. Komisjoni hinnangul ei ole kõrge riskiga näiteks haridus, meditsiin, turism jms, mis hetkel on aga kohustusega kaetud.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Merit Aavekukk-Tamm 6979 253
merit.aavekukk-tamm@advokatuur.ee