

**TNO aruanne**

| Lõpparuanne

**Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik  
analüüs**

**Healthy Living**

Polarisavenue 151  
2132 JJ Hoofddorp  
P.O. Box 718  
2130 AS Hoofddorp  
The Netherlands

[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

T +31 88 866 61 00  
F +31 88 866 87 95  
[infodesk@tno.nl](mailto:infodesk@tno.nl)

Kuupäev	31. oktoober 2011
Koostaja(d)	Jan Harmen Kwantes, Wolfgang von Richthofen, Janno Järve, Jan Michiel Meeuwsen
Kellele:	Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium
Lehekülgede arv:	146 (koos lisadega)
Lisade arv:	5

Kõik õigused kaitstud.

Käesolevat aruannet ei tohi taasesitada ja/ega avaldada trükis, fototrükis, mikrofilmil või muul viisil ilma TNO kirjaliku nõusolekuta.

Kui käesolev aruanne on koostatud kellegi tellimusel, siis kohaldatakse lepingupoolte õigustele ja kohustustele kas TNO tellimuste täitmise üldtingimusi või lepingupoolte vahel sõlmitud lepingu tingimusi. Aruande tohib esitada läbivaatamiseks isikutele, kellel on selle vastu otsene huvi.

© 2011 TNO



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

## Sisukord

<b>Tänuõnad</b> .....	<b>4</b>
<b>Kokkuvõte</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Projekti põhjendus</b> .....	<b>12</b>
1.1 Sissejuhatus .....	12
1.2 Taust .....	12
1.3 Lähenemisviis ja meetodika .....	13
1.4 Rahvusvaheline õiguskeskkond .....	13
<b>2 Tähelepanekud</b> .....	<b>19</b>
2.1 Eesti üldine TTO poliitika .....	19
2.2 TTO õiguslik raamistik .....	21
2.3 Täitmise tagamise poliitika .....	33
2.4 TTO taristu .....	35
<b>3 Järeldused ja soovitused</b> .....	<b>36</b>
3.1 Kolmepoolne sotsiaaldialog TTO teemal .....	36
3.2 Järelduse TTO õigusliku raamistiku kohta .....	37
3.3 Soovitused Eesti TTO õigusliku raamistiku kohta .....	38
3.4 Järeldused täitmise tagamise poliitika kohta .....	44
3.5 Soovitused täitmise tagamise poliitika kohta .....	47
3.6 Järeldused TTO taristu kohta .....	47
3.7 Soovitused TTO taristu kohta .....	48
<b>Lisad</b>	
A Õigusaktide analüüsi tabelid	
B Ülevaade küsitletud sidusrühmadest	
C Küsimused ministeeriumilt	
D Tulemuste analüüs	
E Kasutatud allikad	

## Tänuõnad

Uuringu viis 2010. ja 2011. aastal läbi TNO tihedas koostöös Eesti Rakendusuuringu Keskusega CentAR. TNO meeskonda kuulusid Wolfgang von Richthoven (töötingimuste järelevalve ja töökaitse rahvusvaheline konsultant, IALI tehniline nõunik, Maailmapanga nõunik, endine ILO vanemspetsialist), Jan Harmen Kwantes (õigusspetsialist) ning Jan Michiel Meeuwssen (vanemkonsultant ja meeskonna juht).

Uuringu meeskonda lisandus ka Janno Järve, kes on pikka aega (2001–2008) töötanud Eesti valitsuse heaks, esmalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis ja seejärel Sotsiaalministeriumis (2005–2008) tööala asekanclerina, ning kelle teadmised olid väga väärtuslikud.

Uuringu kulgu ja vahetulemusi jälgis Sotsiaalministeriumi esindajatest koosnev tööühm. Sellesse kuulusid Pille Strauss-Raats, Mariliis Proos, Ester Rünkla, Rauno Piirsalu, Tiit Kaadu ja Ivar Raik.

Ilma nende väärtusliku toe ja nõuanneteta ei oleks projekti tulemusi saavutatud.

Eraldi tahaksime tänada Pille Strauss-Raatsi, kes tööühma valdava osa ajast juhtis. Samuti tahaksime tänada Egle Kääratsit, kes lubas oma alluvatel pühendada projekti meeskonna aitamisele palju aega. Lisaks tuleks projekti meeskonna toetamise ja teadlastega korraldatud aruteludes osalemise eest tänada ka Tööinspektsiooni peadirektorit Katrin Kaarmat.

Lõpetuseks täname kõiki kahest sidusrühmade seminarist osavõtjaid aruteludes osalemise eest.

## Kokkuvõte

### ***Põhjendus***

2010. ja 2011. aastal viis TNO Sotsiaalministeeriumi tellimusel läbi uurimisprojekti. Projekti eesmärk oli koostada Eesti valitsuse jaoks analüüs, mis hõlmab Eestis töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas kehtivaid õigusakte ja praktikat ning nende kooskõla rahvusvahelise õiguse, ELi direktiivide, teiste liikmesriikide praktika ja heade tavadega. Tähelepanu pöörati ka töötervishoiu ja tööohutuse taristu ülesehitusele Eestis ning võeti arvesse Eesti riigi eripärasid.

Analüüsi koostamiseks ning soovitude tegemiseks Eesti õigusaktide ja nende rakendamise ajakohastamise ja parendamise kohta hõlmas lähenemisviis ja meetodika alljärgnevat:

- Eesti õigusaktide ning rahvusvahelise õiguse ja ELi õigusaktide vaheliste lünkade analüüs (vt lisa A);
- intervjuud ja ühiskohtumised mitme Eesti sidusrühmaga (vt lisa B);
- ELi head tavad, mis võiksid aidata kõrvaldada Eestis täheldatud puudused (vt lisa C);
- uuring sidusrühmade seas laiemalt (vt lisa D);
- Eesti dokumentide uurimine (vt lisa E);
- aruanne koos soovitustega.

Analüüsi koostamisel lähtusime arusaamast, et Eesti seaduse muutmisel ja parendamisel peavad saama sõna sekka öelda mitte üksnes seadusloojad, vaid ka Eesti töötervishoiu ja tööohutuse taristu osapooled (sidusrühmad).

### ***Tulemused***

Analüüsi tulemused jagati tähelepanekuteks, järeldusteks ja soovitusteks nelja teema raames:

- töötervishoiu ja tööohutuse poliitika;
- töötervishoiu ja tööohutuse õiguslik raamistik;
- täitmise tagamise poliitika;
- töötervishoiu ja tööohutuse taristu.

Lisaks tegeles TNO uurimismeeskond põhjalikult enam kui 40 küsimuse ja alamküsimusega, mis moodustasid kokku üle 100 Sotsiaalministeeriumi jaoks olulise probleemi. Küsimused ja vastused on esitatud lisa C. Need hõlmavad väga suurt ELi ja ILO rahvusvahelist töötervishoiu ja tööohutuse õiguse tõlgendus- ja rakendusala, mis on seotud konkreetselt Eesti olukorraga. Vaadeldakse ka mitmeid asjakohaseid häid tavasid mujal Euroopa Liidus ja maailmas. Lisis D on esitatud põhjalik analüüs uuringu kohta, mis viidi läbi sidusrühmade esindajate seas Eestis. Analüüs annab huvitava pildi sellest, mida sidusrühmad arvavad Eesti kehtivast töötervishoiu ja tööohutuse õigusest ja poliitikast. Üldjoontes on sidusrühmad Eesti riikliku töötervishoiu ja tööohutuse poliitika suhtes kaunis kriitilised.

### ***Eesti töötervishoiu ja tööohutuse poliitika***

2010. aasta veebruaris kiitis Sotsiaalministeerium heaks uue töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2010–2013. Strateegia elluviimiseks on olemas ka

üksikasjalik tegevuskava. Puuduvad siiski kvantitatiivsed eesmärgid, näiteks sellised olulised näitajad nagu tööõnnetuste ja kutsehaiguste arv. See strateegia ei ole avalikkusele mõeldud dokument. Tegu on riigiteenistujate igapäevategevuse tarbeks mõeldud tulevikunägemuse ja tegevuskavaga, mille otstarbeks on tagada, et nad ei kaotaks pikemas perspektiivis sihti. Iga riik peaks koostöös tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonidega formuleerima sidusa riikliku tööohutuse, töötervishoiu ja töökeskkonna poliitika, seda rakendama ja perioodiliselt uuendama (kooskõlas ILO konventsiooni nr 155 artikliga 4).

ILO konventsioonis nr 187 töötervishoiu ja tööohutuse edendamise raamistiku kohta (Eesti ei ole seda veel ratifitseerinud) nõutakse ka „määratud aja jooksul saavutatavaid eesmärgid“, prioriteete, töötervishoidu ja tööohutust parandavaid meetmeid ning selles vallas tehtud edusammude pideva hindamise meetmeid sisaldava riikliku tööohutuse ja töötervishoiu programmi koostamist ja rakendamist. Neid elemente ja vahendeid Eesti töötervishoiu- ja tööohutuspoliitika süsteemis hetkeseisuga ei ole ning need tuleks sellesse lisada.

### ***Töötervishoiu ja tööohutuse õiguslik raamistik***

Kehtiva töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) terviktekst avaldati esimest korda 1999. aastal. Enne seda reguleerisid töötervishoidu ja tööohutust (TTO) Eesti Vabariigi töökaitse seadus (vastu võetud 1992. aastal) ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi töökoodeksi peatükk 11. Alates seaduse vastuvõtmisest 1999. aastal on seda muudetud 21 korda. Hoolimata arvukatest seadusemuudatustest on märkimisväärseid muudatusi tehtud vähe. Suuremad muudatused tehti 2003. ja 2007. aastal. Suur osa muudatustest tulenes vajadusest järgida ELi direktiive. Lisaks TTOSile on olemas suur hulk sellest tulenevaid määruseid. TTOS ja sellest tulenevad arvukad määrused on väga keerulised.

Vaadates ELi raamdirektiivi ja võrreldes seda Eesti TTOSi tekstiga, on üldine tähelepanek, et Eesti on raamdirektiivi väga tubliski rakendanud. ELi õigusraamistik ei ole mitte pelgalt sõna-sõnalt üle võetud. Üsna hästi on TTOSi kirja pandud ka selle vaim. Analüüsi käigus ilmnisid vaid üksikud nähtavad lõigud (selged ja ilmsed erinevused). Mõnel juhul on käesolevas aruandes esitatud märkusi ja soovitusi, et parandada raamdirektiivi ülevõtmist Eesti TTOSi.

Ehkki lünkade analüüs näitas, et raamdirektiiv (RD) on enam-vähem täielikult üle võetud, saaks TTOSi (1999) struktuuri märkimisväärselt parandada ning loogilisemaks, sidusamaks ja kasutajasõbralikumaks muuta. Tänapäevased TTO õigusaktid algavad tavaliselt poliitikaeesmärkide kirjeldamisega ja sisaldavad mõisteid tutvustavaid paragrahve, mis Eesti kehtivas TTOSis puuduvad. Seejärel määratletakse peamised vastutajad (Eesti võiks esitada TTOSis palju pikema vastutajate loetelu), kelle jaoks õigusakt on koostatud, ning määratakse kindlaks kõigi nende õigused ja kohustused. Lisaks sisaldab see volitusnormi, mis annab ministrile õiguse anda vajaduse korral määrusi. Selle sätte alusel saab üksikasjalikumalt korra (nt praeguses 2. peatükis käsitletu) viia alamakti.

Kui Eesti otsustaks koostada ühtse TTO määruse, siis see võiks olla alus kõigi ELi nn tütarõigusaktide ülevõtmiseks. Parima praktika näitena juhime tähelepanu Hollandi TTO määrusele, kust leiab mitu ELi tütarõigusaktidele viitavat peatükki.

Kuigi ILO konstitutsiooni kohaselt on kõigil ratifitseeritud konventsioonidel võrdne õigusjõud, käsitletakse nn kaheksat põhikonventsiooni (põhiõigused tööil) ja nelja prioriteetset konventsiooni ning kõiki ülejäänuid juba ligikaudu kümme aastat siiski erinevalt. ILO kaks töötingimuste järelevalve konventsiooni, millest üks hõlmab tööstust ja kaubandust ning teine põllumajandust, kuuluvad nelja prioriteetse ehk hea halduse konventsioonide hulka. Eesti on ratifitseerinud kõik kaheksa põhi- ja neli prioriteetset konventsiooni. Kahes ratifitseeritud konventsioonis, s.o 1947. aasta konventsioonis nr 81 töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses ning 1969. aasta konventsioonis nr 129 töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses, sätestatud norme võrreldakse Eesti TTOSiga ja asjaomaste alamaktidega. Kokkuvõttes võib öelda, et konventsioonide nr 81 ja 129 sätete rakendamise määr on suhteliselt kõrge, ent Eesti TTOSi ja töötingimuste järelevalve õigusraamistiku edaspidisel muutmisel on vaja arvestada konventsiooni nr 81 mõningate sätetega (ja konventsiooni nr 129 vastavate sätetega).

ILO kõige olulisemad rahvusvahelised TTO normid on 1981. aasta konventsioon nr 155 ja selle 2002. aasta protokoll ning 2006. aasta konventsioon nr 187 TTO edendamise raamistiku kohta. Koos konventsiooniga nr 161, mis reguleerib töötervishoiuteenuseid, moodustavad need ILO TTO raamistiku neli standardit. Neid raaminstrumente Eesti veel ratifitseerinud ei ole. Lünkade analüüsis pöörasime tähelepanu ka neile neljale TTO raamstandardile, sest kuigi neid ei ole veel ratifitseeritud, ei ole ratifitseerimine mitte omaette eesmärk, vaid küsimus on pigem nende standardite täielikus ülevõtmises Eesti õigusse ja praktikasse – seega on need pigem rahvusvahelise parima praktika näiteks ja võrdlusmaterjaliks seadusandjatele ja poliitikakujundajatele. Seepärast tuleks neid pidada silmas ka Eesti TTO poliitika ja õigusraamistiku edasisel muutmisel.

Nende nelja TTO raamstandardi analüüsi põhjal võib väita, et Eesti on juba nii juhuslikult kui ka teadlikult hakanud üle võtma mitmeid elemente, mis sisalduvad TTO konventsiooni sätetes. Sellest hoolimata esineb veel märkimisväärsed lünki, sest kõik sätted nõuavad pidevaid, institutsionaalseid ja struktureeritud konsultatsioone töötajaid ja töötajaid esindavate organisatsioonidega. Vajalik taristu – nt piisaval hulgal spetsialiste Tööinspeksioonis või perioodilise kontrolli mehhanismid – on endiselt puudu. Koostöö juhtkonna, töötajate ja nende esindajate vahel ettevõtte tasandil on töökohaga seotud ennetusmeetmete oluline osa ning ka seda tuleb parandada. Riiklik tööohutuse ja töötervishoiu ennetuskultuur on endiselt lapsekingades.

Võrdleva analüüsi käigus on selgunud (täpsemalt vt lisa A), et iseäranis konventsiooni nr 81 (töötingimuste järelevalve tööstuses ja kaubanduses) sätete osas on mõningaid tõsisemaid vajakajäämisi, ehkki mitte palju. Üks varasem probleem näib seisnevat selles, kas õigus- ja praktikalünki on võimalik kõrvaldada pelgalt kehtiva (1999. aastal vastu võetud ja korduvalt muudetud) TTOSi muutmise ja Tööinspeksiooni põhimääruse (2007) muutmise teel või oleks parem lahendada puudujäägid esiteks kogu TTO õigusraamistiku muutmise käigus ja teiseks uue põhjaliku riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika koostamise teel (meie toetame viimast lahendusvarianti muu hulgas ka seepärast, et Tööinspeksioon on juba selle tööga alustanud). Kui seda aga peetakse liialt aeganõudvaks, siis on meie võrdleva analüüsi põhjal sellegipoolest võimalik teha kehtivasse õigusesse lühikese aja jooksul mõned muudatused, mis annaksid konventsiooni nr 81 olulistele sätetele parema mõju.

Meie peamiseks soovitusel selles kontekstis on koondada kõik töötingimuste järelevalve seisukohast olulised küsimused ühte teksti, soovitavalt töötingimuste järelevalve seadusesse või uude põhjalikku töötingimuste järelevalve määrusesse.

Lähtudes selles küsimuses tehtud järeldustest, soovitame me veel kord analüüsida võimalust ratifitseerida neli TTO instrumenti, mida peetakse TTO rahvusvahelisel ja riiklikul tasandil jõustamise seisukohast kõige olulisemaks (nagu öeldud ILO üleilmses TTO tegevuskavas 2010–2016), s.o konventsioonid nr 155, 161 ja 187 ning konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll.

Lisaks võiks Eesti töötada välja põhjaliku riikliku töötervishoiuteenuste poliitika, mida nõutakse ILO konventsiooni nr 161 artiklites 2 ja 4.

Konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll artikli 1 rakendamine ei nõua mitte üksnes tööõnnetuste ja kutsehaiguste registreerimist, vaid ka „ohtlike olukordade, tööteel toimunud õnnetuste ning kutsehaiguste kahtluste” registreerimist. Neid sätteid Eesti õigusaktid ei sisalda. 1999. aasta TTOSi muutmisel või uue, tänapäevase ja põhjaliku TTOSi koostamisel tuleks neid puudujääke arvesse võtta.

### ***Täitmise tagamise poliitika***

Eesti Tööinspeksioon on hakanud töötama välja riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika elemente koostöös sotsiaalpartneritega, ent ei ole oma tööd veel sidusrühmadele laiemalt tutvustanud. Lähtepunkt on järgmine: TTOSi 6. peatükk (täpsemalt paragrahvid 25–27), mis sisaldab riikliku järelevalve sätteid. Lisaks on olemas Tööinspeksiooni põhimäärus (sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. aasta määrus nr 26) ja 19. detsembri 2007. aasta käskkiri nr 48 „Töökeskkonna järelevalve juhend”. Peale selle on laiemas mõttes täitmise tagamise vahendeid, nt “Ohutu Tööelu Tarkvara” (OTT), mis on Tööinspeksiooni kodulehel kättesaadav (kuuldavasti veel vähe kasutatud) digitaalne riskianalüüsi vahend. Ent mitte ükski nendest õigustekstidest ja TTO rakendamisvahenditest ei ole ei üksikult võttes ega tervikuna midagi sellist, mis võrduks paljudes (uutes ja vanades) ELi liikmesriikides juba välja töötatud riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikaga.

Konsultatsioonid on näidanud, et ühest küljest puudub põhjalik ja tänapäevane riiklik töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika ja teisest küljest on nii Sotsiaalministeeriumi kui ka Tööinspeksiooni esindajad rõhutanud tungivat vajadust selle järele. Seepärast soovitame töötada välja uue, selge, läbimõeldud, kõikehõlmava, sidusa ja järjepideva riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi abil.

Isegi suhteliselt väikesel tööinspeksioonil nagu seda on Eesti Tööinspeksioon peaks sellisel juhul olema ka personaliarenduse põhimõtted – see oleks tegelikult soovitatud riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika funktsionaalne tuletis – ehk missugust kvalifitseeritud inimressurssi on tarvis poliitika optimaalseks rakendamiseks. Praegu ei näi selliseid põhimõtteid olevat ja me soovitame tungivalt need välja töötada.

## Töötervishoiu ja tööohutuse taristu

Analüüsi käigus selgus, et Eesti TTO taristus tegutsevad sidusrühmad suhtuvad taristusse ettevaatusega. Sotsiaalpartnerid ootavad, et valitsus ja teised sotsiaalpartnerid võtaksid midagi ette, ning samal ajal kritiseerivad väheseid edusamme, mida on senini Eesti tervishoiu ja ohutuse vallas tehtud. Hästi toimiva TTO taristu eeltingimus on eesmärged seadev valitsus, mis kutsub sotsiaalpartnereid osalema riiklikus programmis kindlaks määratud eesmärkide saavutamises. Mõned sidusrühmad väitsid, et ehkki on olemas kolmepoolne Töökeskkonna Nõukoda, ei jätku teemasid, mida arutada.

Meie analüüs näitab tõhusa, toimiva ja institutsionaalse sotsiaaldialoogi puudumist TTO ja töötingimuste järelevalve valdkonnas Eestis, kuigi 1999. aastal vastu võetud TTOSi sätted dialoogi nõuavad. Muudes küsimustes on nii institutsionaalne sotsiaaldialoog ILO/Eesti kolmepoolses nõukojas kui ka erikomisjonide näol ja koguni enam kui kolmepoolne sotsiaaldialoog täiesti olemas, näiteks praegu arutatakse ILO meretöönormide konventsiooni (MLC) rakendamist.

Me mõistame, et endine TTOSile tuginev TTO kolmepoolse sotsiaaldialoogi korraldamise viis ei andnud Eesti kontekstis soovitud tulemust, s.t ei lisanud poliitikakujundamise ja seadusandlikule protsessile väärtust Sotsiaalministeeriumi-välise oskusteabe näol. Lisaks ei olnud piisavalt kaasatud Tööinspektsiooni esindajad, ehkki see puudutas ka neid ja nad oleksid saanud anda olulise panuse mitte üksnes poliitikasse, vaid eelkõige menetlusküsimustesse, mis, nagu paljude ELi liikmesriikide näite varal võib öelda, on samuti sellise riikliku või sektoripõhise sotsiaaldialoogi teema. Väga arvestatavat oskusteavet, mis paljudes vabaühendustes nii kvantitatiivses kui ka kvalitatiivses plaanis olemas on, ei ole veel (piisavalt) ära kasutatud selleks, et arendada TTO ennetuskultuuri Eestis.

Seepärast soovitame moodustada uue TTO konsultatiivorgani, vajaduse korral kehtiva TTOSi muutmise teel või ministri määrusega uue institutsiooni põhimääruse kehtestamise teel. See organ võiks olla mitmepoolne riiklik TTO nõukogu, nõukoda või komisjon.

2011. aasta aprillis toimunud sidusrühmade kohtumisel sõlmitud kokkuleppe kohaselt on toimiva TTO taristu tagamise põhiteemad järgmised:

- õigusraamistik;
- kolmepoolne sotsiaaldialoog;
- tööõnnetuskindlustus;
- riskide hindamine;
- töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika;
- töötervishoiuteenused.

Seoses õigusraamistikuga soovitavad sidusrühmad alljärgnevat:

- TTOS on segu üldistest poliitikapõhimõtetest ja üksikasjalikest ettekirjutustest; TTO õigusaktides sisalduvad teemad on vaja loogiliselt ümber korraldada;
- näide: konkreetsed teemad (nt riskide hindamise protsess või töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika) peaksid olema paigutatud ühte peatükki või määrusesse;



- paljusid TTO õigusraamistikku kuuluvaid olulisi küsimusi reguleeritakse erinevates tekstides, mis muudab nende rakendamise raskeks – seda tuleks parandada;
- põhitegijaid tuleks õhutada kasutama pehmeid reguleerimisvahendeid, mis võimaldavad suuremat paindlikkust.

Seoses kolmepoolse dialoogiga soovivad sidusrühmad alljärgnevat:

- kahe- ja kolmepoolsetes TTO sotsiaaldialoogides on nii riiklikul kui ka ettevõtete tasandil palju puudujääke, mis tuleks kõrvaldada;
- näib, et sellise kahepoolse dialoogi jaoks on ruumi ja sotsiaalpartnerid saavad haarata initsiatiivi;
- sektori tasandil võiks kasutada kollektiivseid töölepinguid;
- juriidiliselt moodustatud kolmepoolne organ – töökeskkonnanõukogu – tuleb reformida, mõned ideed ja eesmärgid tuleb ümber sõnastada; meil on vaja selle käivitamiseks ajurünnakuid; tänane mudel ei tööta.

Seoses tööõnnetuskindlustusega soovivad sidusrühmad alljärgnevat:

- tähtsad ennetusvõimalused, mida pakub tänapäevane tööõnnetuste ja kutsehaiguste kindlustussüsteem, on oluline osa üldisest TTO süsteemist ning tuleb teha kättesaadavaks;
- sellise süsteemi kolm põhifunktsiooni (ennetus, rehabilitatsioon ja kompensatsioon) tuleks tuua ühe organisatsiooni alla;
- „saastaja maksab” põhimõte peaks olema sellise süsteemi lahutamatu osa; seepärast tuleks kaaluda tulemuspõhist panuse hindamise süsteemi, mille puhul tunnustatakse heade ja kehtestatakse sanktsioone kehvade TTO tulemuste eest;
- teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kogemused näitavad, et sellise süsteemi saab võtta kasutusele ilma kuludeta.

Seoses riskide hindamisega soovivad sidusrühmad alljärgnevat:

- riskide hindamise põhimõtted ja protseduurid peaksid olema piisavalt täpselt määratletud;
- vastutus riskide hindamise, selle toetamise ja riskide hindamise kvaliteedi kontrollimise eest peaks olema selgelt määratletud;
- kättesaadav peaks olema nii ettevõttesisene kui ka -väline oskusteave;
- kasutajasõbralikud riskide hindamise vahendid ja abimaterjalid, mis on kättesaadavad ELis, peaksid olema kättesaadavamad.

Seoses töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikaga soovivad sidusrühmad alljärgnevat:

- vaja on riiklikku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikat;
- tagada tuleks sotsiaalpartnerite aktiivne osalemine ka sektorite tasandil ja seda soodustada;
- see riiklik poliitika peaks sisaldama Tööinspektsiooni eesmäärke, põhimõtteid ja protseduure;
- poliitika peaks olema iseäranis selge sanktsioonide strateegilise kasutamise suhtes.

Seoses töötervishoiuteenustega soovivad sidusrühmad alljärgnevat:

- riiklik poliitika tuleks töötada välja lähtuvalt tänapäevaste töötervishoiuteenuste rollist, ulatusest ja funktsioonist (nt nagu on sätestatud ILO konventsioonis nr 161);
- eelkõige tuleks tagada töötervishoiuteenuse sisemine multidistsiplinaarsus;
- töötervishoiuteenuste roll riskide hindamise protsessis peaks olema selge;
- peaks olema selge tegevuskord sisemiste (töökeskkonnaspetsialist) ja väliste töötervishoiuteenustega seotud vastutuse ja koostöö kohta.

# 1 Projekti põhjendus

## 1.1 Sissejuhatus

2010. ja 2011. aastal viis TNO Sotsiaalministeeriumi tellimusel läbi uurimisprojekti. Projekti eesmärk oli koostada Eesti valitsuse jaoks analüüs, mis hõlmab Eestis töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas kehtivaid õigusakte ja praktikad ning nende kooskõla rahvusvahelise õiguse, ELi direktiivide, teiste liikmesriikide praktika ja heade tavadega. Tähelepanu pöörati ka töötervishoiu ja tööohutuse taristu ülesehitusele Eestis ning võeti arvesse Eesti riigi eripära.

Selle analüüsi koostamisel lähtusime arusaamast, et Eesti seaduse muutmisel ja parendamisel peavad saama sõna sekka öelda mitte üksnes seadusloojad, vaid ka Eesti töötervishoiu ja tööohutuse taristu osapooled (sidusrühmad).

## 1.2 Taust

Eelmise sajandi 90. aastatel osalesid Euroopa Liidu kandidaatriigid ühenduse õigustiku ülevõtmises oma õigussüsteemidesse. Ühenduse õigustik on kõigi ELi õigusaktide ning neist tulenevate normide ja standardite kogum. Töötervishoiu ja tööohutuse (TTO) vallas olid raamdirektiiv töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (89/391/EMÜ) ja sellega seotud direktiivid oluline osa töötervishoiu ja tööohutuse õigustikust.

Kõige sagedasem tegevus olid ELi eeskirjade ja määruste kiire ülevõtmine kandidaatriigi kehtivasse õigusraamistikku, enamasti tegelesid sellega riiklike organisatsioonide juristid ja ekspertidest riigiteenistujad. Sellel mõistetaval lähenemisviisil olid omad nõrgad küljed:

- puudusid lähtetekstide adekvaatsed tõlked, eksperdid pidid sageli kasutama valesi tõlgitud ja tõlgendatud tekste;
- õigusaktide sage muutmine moonutas nende loogilist ülesehitust;
- tõlke- ja tõlgendusvigade tõttu tuli õigusakte sagedasti muuta ja see häiris asutusi, mis pidid õigusakte rakendama;
- TTO taristusse ei kaasatud teisi sidusrühmi (nt tööandjaid ja töötajaid) ning nende huvidega ei arvestatud piisavalt;
- järelevalveasutused said ebarealistlikke lisaülesandeid, saamata nende täitmiseks vajalikke inimressursse ja vahendeid.

Üleminekuperioodi iseloomustas kogu ühenduse õigustiku suhteliselt kiire ülevõtmine. Paberil oleks saanud uute normide ülevõtmise üsna kiiresti ära korraldada, ent praktikas on ülevõtmine ja järgimine selles vallas palju problemaatilisem. See ei käi mitte üksnes Eesti, vaid enamiku uute ELi liikmesriikide kohta. Mõnes riigis tekitas ülevõtmisega kiirustamine olukorra, kus õigusaktid muutusid ühenduse õigustikuga võrreldes veelgi karmimaks, s.t tekkis üleregulatsiooni oht.

Seepärast on vaja hinnata ja seejärel uuendada Eesti seadust. Seaduse juriidiline analüüs on vajalik, ent sellest üksi ei piisa. Iga uus seadus või seadusemuudatus peab sündima kõigi TTO nõuete rakendamise protsessis osalevate poolte (täielikus) koostöös või vähemalt nõusolekul.

Lisaks ELi direktiividele on riikliku töötervishoiu ja tööohutuse vallas tähtsad ka ILO konventsioonid. Põhjus ei seisne pelgalt selles, et TTOga seotud konventsioonide ratifitseerimisega on rahvusvahelise kogukonna ees võetud teatud kohustusi, vaid ka selles, et ILO konventsioonid kujutavad endast tihtipeale parimat praktikat, mis on kasutusel riikides, kelle TTO raamistikku võib laiemas plaanis pidada TTO valdkonna eeskujuks.

### 1.3 Läheneemisviis ja meetodika

Analüüsi koostamiseks ning soovitude tegemiseks Eesti õigusaktide ja nende rakendamise ajakohastamise ja parendamise kohta hõlmasid lähenemisviis ja meetodika alljärgnevat:

- Eesti õigusaktide ning rahvusvahelise õiguse ja ELi õigusaktide vaheliste lünkade analüüs (vt lisa A);
- intervjuud ja ühiskohtumised mitme Eesti sidusrühmaga (vt lisa B);
- ELi head tavad, mis võiksid aidata kõrvaldada Eestis täheldatud puudused (vt lisa C);
- uuring sidusrühmade seas laiemalt (vt lisa D);
- Eesti dokumentide uurimine (vt lisa E);
- aruanne koos soovitustega.

### 1.4 Rahvusvaheline õiguskeskkond

Riikide TTO seadusi võivad mõjutada ILO ja EL. Mõlemad organisatsioonid on koostanud ja koostavalt jätkuvalt uusi instrumente: ILO oma konventsioone ja soovitusi ning EL oma määrusi ja direktiive. ILO konventsioonide ja ELi õigusraamistiku vaheline erinevus seisneb selles, et ILO konventsioonid ei ole siduvad, kuni riigi parlament on need ratifitseerinud. ILO soovitusi võib pidada mittesiduvateks suunisteks selle kohta, kuidas konventsioone jõustada. ELi direktiivid on riikide seadusandjate jaoks siduvad. Seepärast on võimalik hoiduda ILO konventsioonide ratifitseerimisest, ent kui riik on Euroopa Liidu liige, siis on direktiivid siduvad ja neid eirata ei saa.

ILO ja ELi õigusraamistiku vahel ei ole vormilisi seoseid, ent need organisatsioonid mõistagi mõjutavad teineteist ja nende instrumentide sisu koordineeritakse enne vastuvõtmist. Kui vaadata TTO teemat, siis võib öelda, et ILO konventsioonid reguleerivad paljusid TTOga seotud teemasid (vt punkti 1.4.2), mõnikord teatud kõrge riskiastmega valdkondi (dokitöö) või teatud töötingimusi (öötöö). Ent konventsioone on koostatud ka töötingimuste järelevalve ja töötervishoiuteenuste vallas.

EL on võtnud vastu 20 sotsiaaldirektiivi, mis on kõik otseselt seotud TTOga. Neid direktiive võib kokkuvõttes vaadelda ELi tasandil ühe TTO aktina. Puuduvad konkreetsed TTO direktiivid seoses TTO teenustega, töötajatega konsulteerimisega ja nende kaasamisega ning töötingimuste järelevalvega. Kõik 20 direktiivi koosnevad nn miinimumsätetest. See tähendab, et igal ELi liikmesriigil on lubatud kehtestada direktiivides sätestatud rangemad eeskirjad. Lõppastmes tähendab see, et TTO õigusaktidel on kogu ELis sama miinimumtase.

Eesti on kõik need TTO direktiivid üle võtnud TTOSi ja mitmesse sellele tuginevasse määrusesse.

#### 1.4.1 *TTOga seotud ELi direktiivid*

Nagu eelmises punktis öeldud, on ELis 20 TTO direktiivi. Loomulikult on ka teisi direktiive, mis TTOd mõjutavad, ent neil on teistsugune taust ja nende aluseks on ELi lepingu muud artiklid. Näiteks võib tuua nn tooteohutusdirektiivid, mille peamine eesmärk on võimaldada toodete vaba liikumist ELis. Samas on tooteohutusdirektiivide (nt masinadirektiiv 2006/42/EÜ) teine eesmärk töötada välja ja luua ohutud tooted.

Peamine TTO direktiiv on raamdirektiiv (nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta). Raamdirektiivis pannakse korralduslik alus ülejäänud 19 direktiivile, mida mõnikord nimetatakse ka tütar­direktiivideks. Iga TTO tütar­direktiivi teemaks on teatud risk(id) (riskide rühm) (nt müra, vibratsioon), tegevus (nt raskuste käsitsi teisaldamine), konkreetne valdkond (nt maavarade kaevandustööstus) või teatud töötajad (nt rasedad töötajad).

Raamdirektiivi struktuuri võib võrrelda TTO juhtimise süsteemiga. See sätestab mõned põhilised TTO üldeeskirjad, mida kõik tööandjad ja töötajad peavad järgima. Raamdirektiivi põhielemendid on:

- riskide loetelu;
- ennetuspõhimõtted;
- riskide tõrjumine nende tekkefaasis;
- ennetavate / kaitseteenuste korraldamine;
- esmaabi, tulekustutustööde jms korraldamine;
- töötajate teavitamine ja koolitamine;
- töötajatega konsulteerimine;
- töötajate kohustused;
- tervisekontroll.

Enamikku neist elementidest kohtab ka TTO tütar­direktiivides. ELi 20 TTO direktiivi lähenemisi viisi tulemuseks on mahukas, ent sidus TTO süsteem, millest on abi igale äriühingule, kus töötajad tegutsevad.

#### 1.4.2 *ILO TTO konventsioon*

Ligikaudu pooled ILO peaaegu kahesajast konventsioonist ja protokollist ning nende kohta käivatest soovitustest puudutavad tervikuna või osaliselt töötervishoiu ja tööohutusega (TTO) seotud küsimusi. Õigus inimlikele, ohututele ja tervist mittekahjustavatele töötingimustele ja töökeskkonnale on ILO jaoks olnud keskne küsimus juba alates selle moodustamisest üle 90 aasta tagasi. Siiski valitseb üldine nõusolek, et riiklike TTO süsteemide tugevdamiseks ja täiustamiseks on vaja teha järjepidevaid ja koordineeritud jõupingutusi nii rahvusvahelisel kui ka riiklikul tasandil. Seepärast kiitis ILO nõukogu 2010. aasta märtsis heaks tegevuskava (2010–2016) eesmärgiga saavutada organisatsiooni töötervishoiu ja tööohutuse instrumentide laialdane ratifitseerimine ja tõhus rakendamine. Need instrumendid (ratifitseeritavad konventsioonid ja protokollid ning mitteratifitseeritavad soovitused,

mis edendavad ratifitseeritud instrumentide rakendamise parimat praktikat) moodustavad süsteemse lähenemisviisi selle tähtsa valdkonna rahvusvahelistele standarditele.

Laiemas mõttes hõlmavad need standardid ka kaht töötingimuste järelevalve konventsiooni (nr 81 ja 129, mis võeti vastu vastavalt 1947. ja 1969. aastal) ja üht (1995. aasta konventsiooni nr 81) protokoll. Kuigi ILO konstitutsiooni kohaselt on kõigil ratifitseeritud konventsioonidel võrdne õigusjõud, käsitletakse nn kaheksat põhikonventsiooni (põhiõigused töö) ja nelja prioriteetset konventsiooni ning kõiki ülejäänuid juba ligikaudu kümme aastat siiski erinevalt. ILO kaks töötingimuste järelevalve konventsiooni, millest üks hõlmab tööstust ja kaubandust ning teine põllumajandust, kuuluvad nelja prioriteetse ehk hea halduse konventsioonide hulka. Eesti on ratifitseerinud kõik kaheksa põhi- ja neli prioriteetset konventsiooni, ent lisaks neile vaid kaks konventsiooni, mida saab lugeda TTO konventsiooniks, s.o 1921. aasta konventsiooni nr 13 värvimisel kasutatava valge plii kohta ja 1993. aasta konventsiooni nr 174 tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise kohta. (Konventsioon nr 13 on muutmisel ja ILO ise seda enam asjakohaseks ei loe.)

ILO TTO konventsioonide süsteem on lisaks juba nimetatud töötingimuste järelevalve standarditele jaotatud mitteametlikult mitmeks kategooriaks: esiteks neli raaminstrumenti, s.o 1981. aasta konventsioon nr 155 tööohutuse ja töötervishoiu ning töökeskkonna kohta, konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll, 1985. aasta konventsioon nr 161 töötervishoiuteenuste kohta ning 2006. aasta konventsioon nr 187 tööohutuse ja töötervishoiu edendamise raamistiku kohta.

Peale selle on konventsioone erinevate sektorite TTO kohta, nt dokitööde (1979. aasta konventsioon nr 152), ehitustööde (1988. aasta konventsioon nr 167), kaevanduste (1995. aasta konventsioon nr 176) ja põllumajanduse (2001. aasta konventsioon nr 184) kohta. Enamik ülejäänuid puudutavad konkreetseid ohte (nt juba mainitud konventsioon nr 13), näiteks konventsioon nr 115 (1960) kiirituskaitse kohta, nr 139 (1974) kutsekasvaja kohta, nr 162 (1986) töökeskkonna kohta (1978. aasta konventsioon nr 148 õhureostuse, müra ja vibratsiooni kohta), 1986. aasta konventsioon nr 162 asbesti kohta ja 1990. aasta konventsioon nr 170 kemikaalide kohta. Konventsioone täiendavad soovitusel, mille arv on ligikaudu sama.

Kõiki pärast 1985. aastat vastu võetud ILO konventsioone loetakse aja- ja asjakohaseks, ent mitu vanemat konventsiooni on tunnistatud muutmist vajavaks (nt konventsioon nr 13). Seega praegu loetakse tööohutuse ja töötervishoiu edendamise raamistiku soovitusel (2006) (nr 197) kohaselt kõiki 14 TTO konventsiooni, üht protokoll (konventsioon nr 155) ja kaht töötingimuste järelevalve konventsiooni ning lisaprotokoll (konventsioon nr 81) tänapäevase TTO süsteemi seisukohast asjakohaste ILO standardite kogumiks. (Neist vaid üht, täpsemalt töötingimuste järelevalve konventsiooni nr 81 on tänaseks ratifitseeritud enam kui sajalt korral.)

ILO TTO tegevuskava 2010–2016 kohaselt loetakse erilise strateegilise tähtsusega instrumentideks ILO konventsiooni nr 155, selle 2002. aasta protokoll ja konventsiooni nr 187 TTO edendamise raamistiku kohta, sest nende abil on võimalik käivitada mitte üksnes TTO parandamise seisukohast oluline protsess, vaid kiirendada ka teiste TTO instrumentide ratifitseerimist. Konventsioon nr 187

sätetab eraldi, et ratifitseerivad pooled hindavad korrapäraselt seda, mis meetmeid võidakс võtta teiste asjaomaste TTO konventsioonide ratifitseerimiseks. Selle põhjaliku rahvusvaheliste instrumentide komplekti põhiidee on seega edendada süsteemset lähenemisviisi TTOle riiklikul tasandil. See aitab valitsustel, sotsiaalpartneritel ja muudel sidusrühmadel teha koostööd, et töötada välja riiklikke strateegiaid TTO taristu ja tingimuste pidevaks parandamiseks.

Riiklike TTO strateegiate ja muude riiklikul tasandil võetud meetmete ülimaldks eesmärgiks on mõistagi mõjutada TTO parandamist töökohas. Need kaalutlused viivad meid tagasi ILO TTO raamkonventsiooni nr 155 juurde, mis sisaldab lisaks poliitikanõuetele ka olulisi ettevõtete tasandile suunatud sätteid. Konventsiooni ratifitseerimine (mida Eesti ei ole veel ette võtnud) ja pidev rakendamine on vajalik selleks, et võtta edukalt rahvusvahelisi ja riiklikke meetmeid TTO ennetuskultuuri arendamiseks. (ILO TTO tegevuskava 2010–2016, punkt 23.)

### 1.4.3 Töötervishoiu ja tööohutuse taristu

Sidusrühmadega konsulteerimine pärast uue õigusakti avaldamist ei ole tulemuslik. Seda tuleks teha iga akti õigusloomeprotsessi käigus, sest see soodustab akti hilisemat aktsepteerimist ja järgimist tööandjate ja töötajate poolt. Sotsiaalpartneritega konsulteerimine on TTO õigusraamistiku muutmisel väga tähtis.

Ametiühingute liikmesus on Eestis väga väike (7%) ja me tahaksime rõhutada, et valitsus on see, kes kujundab tööturupoliitikat, ning sotsiaalpartneritel ei ole vetoõigust õigusaktide muudatuste suhtes. Eesti sotsiaalpartneritega (ametiühingud – EAKL, TALO; tööandjad – ETTK) konsulteerimine on siiski väärtuslik. Sidusrühmadega konsulteerimise kõige olulisem eesmärk on saada teavet Eesti TTO korra kohaldatavuse ja kõikehõlmavuse kohta.

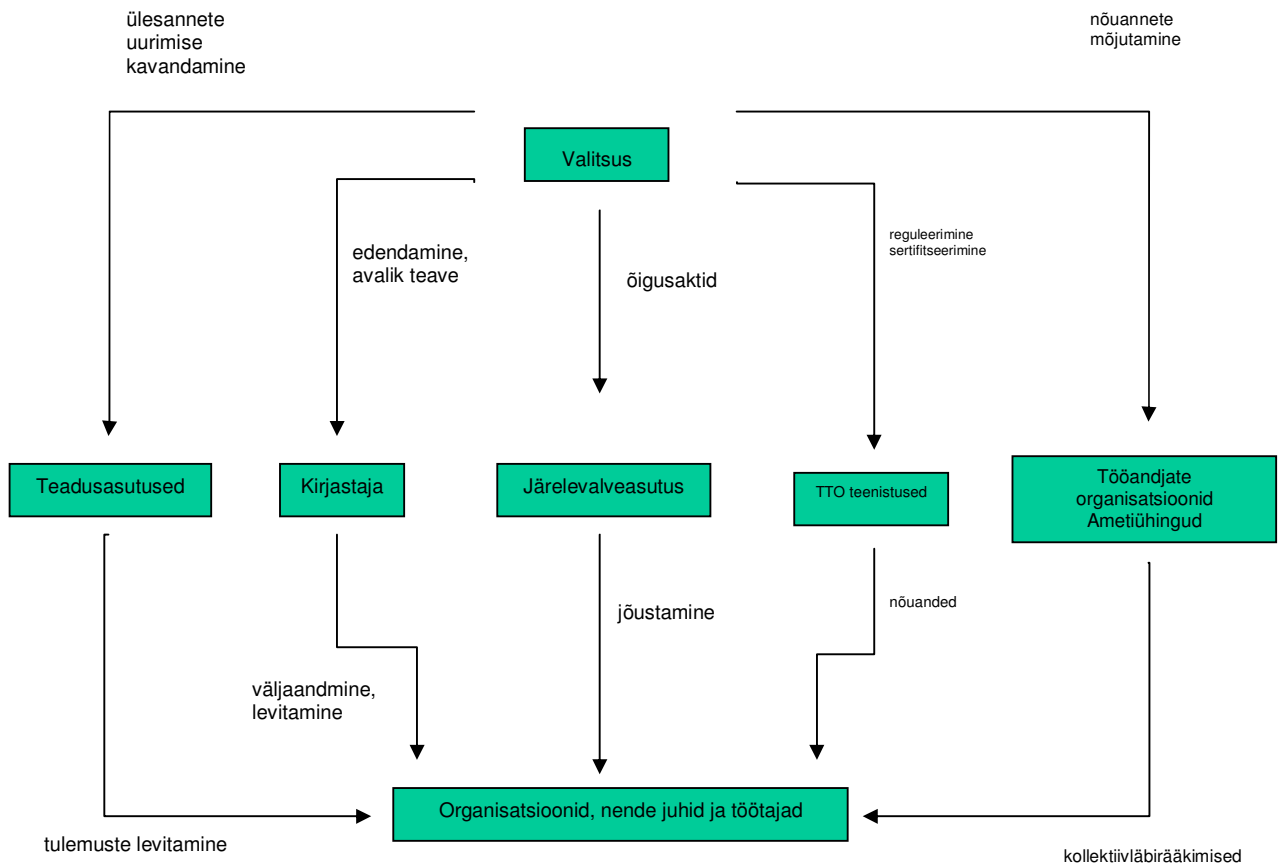
Kõiki Eesti seaduse nõuete rakendamises osalevaid sidusrühmi ja nendevahelisi seoseid nimetame me Eesti töötervishoiu ja tööohutuse (TTO) taristuks. Meie määratluse kohaselt moodustavad TTO taristu riigi tööturu osalised ja nendevahelised suhted, mis mõjutavad töötervishoidu ja tööohutust organisatsioonides, kus inimesed töötavad.

Tööturu osaliste ja mõjutajate all peame silmas alljärgnevat:

- riigi valitsus, asjaomased ministeeriumid;
- järelevalveasutused (tööohutus või töötervishoid);
- tööandjate organisatsioonid;
- ametiühingud;
- töötervishoiu ja tööohutuse teenistused;
- teadusasutused;
- haridus- ja koolitusasutused;
- sertifitseerimisasutused;
- konsultatsioonibürood;
- tööriistade ja masinate tarnijad;
- kirjastajad;
- kindlustusseltsid.

Keskendugem sellisele olulisele mõjutajale nagu valitsus ja kaalugem, kuidas ta saab veel tervishoidu ja tööohutust mõjutada peale pelgalt õigusaktide jõustamise. Alltoodud joonisel kujutatakse mõningaid suhteid valitsuse ja teiste TTO taristu poolte vahel, mida võib täheldada Euroopa Liidu liikmesriigis, näiteks Eestis.

Me käsitleme TTO taristut kui riiklikku süsteemi, millel on võrgustikusuhetega seotud elemendid, mis aitavad arendada ja rakendada riiklikku TTO poliitikat tõhusamalt ja targemini.



**Joonis 1.1. Võimalikud võrgustikusuhted TTO taristus**

Valitsus töötab õigusakti välja ja järelevalveasutus jõustavad seda. Õigusakt ja jõustamine on olulised vahendid töötingimuste parandamiseks organisatsioonides. Täielikult nendele instrumentidele tuginedes piiraks muid ühiskonnas olemasolevaid jõude, mis saaksid TTO olukorda organisatsioonides parandada. Näiteks saab valitsus mõjutada sotsiaalpartnereid lisama meetmeid ja töötingimusi puudutavaid kokkuleppeid kollektiivlääbirääkimiste protsessi. Seepärast peavad organisatsioonid kollektiivlepinguid täitma. Valitsus võib anda määrusi, mille põhjal TTO teenistused tegutsevad. Ta võib kehtestada TTO teenistuste



sertifitseerimissüsteemi, et tagada nende piisav professionaalsus organisatsioonidele töötingimuste kohta nõu andmiseks. Valitsus võib töötada välja konkreetse ja pragmaatilise TTOd käsitleva teabe erinevate sihtrühmade jaoks. Ta võib veenda ja toetada kirjastajaid, et need annaksid välja ja levitaksid seda teavet sihtrühmadele brošüüride või ajakirjade vahendusel. Valitsus võib töötada välja riikliku teadusuuringute programmi ja paluda töövõtjatel teadusuuringud läbi viia. Teadusasutused võivad oma ülesannete raames mõelda välja efektiivse viisi uuringutulemuste levitamiseks teistele TTO taristu pooltele, kellel neist kasu võib olla.

## 2 Tähelepanekud

### 2.1 Eesti üldine TTO poliitika

Allpool kirjeldame oma tähelepanekuid seoses Eesti praeguse TTO poliitikaga.

#### 2.1.1 Tähelepanekud Eesti TTO poliitika kohta

Pikka aega polnud Eestil eraldi TTO poliitikat. TTO eesmärgid olid kindlaks määratud valdavalt Sotsiaalministeeriumi strateegias, mis koostatakse nelja aastase perspektiiviga ning mida täiendatakse igal aastal, olles ühtlasi sisendiks riigieelarve planeerimisel.

2010. aasta veebruaris kiitis Sotsiaalministeerium heaks uue **tööohutuse ja tervishoiu strateegia** aastateks 2010–2013. Strateegias on hulgaliselt eesmäärke.

- Õiguskeskkond:
  - TTO õigusraamistik on uuendatud ja kehtiv;
  - tööandjatel on juurdepääs hästi toimivatele vahenditele, mis aitavad õigusakte järgida.
- Teadlikkuse tõstmine:
  - erinevate sidusrühmade teadlikkus on paranenud;
  - erinevatel tasanditel on hästi toimivad TTO võrgustikud;
  - on olemas TTOga seotud ennetustegevust soodustav mehhanism.
- Koolitus:
  - töökeskkonnaspetsialistide baaskoolituse ja täienduskoolituse süsteem on tõhus;
  - ennetavaid TTO teenuseid osutab piisav arv tervishoiuspetsialiste;
  - spetsialistide täienduskoolitus toimib hästi.
- Tervishoiuteenused kui tervishoiuteenuste süsteemi osa:
  - on olemas hästi korraldatud süsteem kutse- ja tööga seotud haiguste varaseks tuvastamiseks ning see süsteem on tervishoiusüsteemi lahutamatu osa;
  - TTO spetsialistide kvalifikatsiooninõuded on selged ja TTO teenuste osutamise üle tehakse hästi korraldatud järelevalvet.<sup>1</sup>
- Uued riskid töökeskkonnas:
  - töökeskkonna uute riskide tuvastamiseks ja maandamiseks on olemas süsteem;
  - teenused, mille abil on võimalik mõõta töökeskkonna riskitegureid, on tööandjatele hästi kättesaadavad.
- Poliitika teadmispõhine ja halduslikult tulemuslik väljatöötamine ja rakendamine:
  - TTO valdkonna poliitilised otsused on teadmispõhised;
  - TTO statistika on usaldusväärne;
  - Tööinspeksiooni hallatakse efektiivselt ja ta on hea partner töötajatele, tööandjatele ja valitsusasutustele.
- TTOga seotud teadusuuringud:

<sup>1</sup> Praegu ei tehta mittemeditsiiniliste TTO teenuste kvaliteedijärelevalvet. Strateegia üks eesmärk on luua selline süsteem.

- on olemas TTOga seotud pädevused;
- on tagatud TTOga seotud teadusuuringute jätkusuutlikkus.
- Riigisisene ja rahvusvaheline koostöö:
  - sotsiaalpartnerid osalevad TTO poliitika väljatöötamises töökeskkonnanõukogu kaudu; töökeskkonnanõukogu tööpõhimõtteid täiendatakse;
  - TTO küsimused on valitsuse tegevuse lahutamatu osa;
  - Eesti huve esindatakse aktiivselt rahvusvahelistes institutsioonides.

Lisaks eesmärkidele loetleb strateegia ka laiemad tegevuste rühmad. On ka üksikasjalik plaan strateegia rakendamiseks.

Strateegias käsitletud teemad on tähtsad (nt võib tegevuskavast leida sellised tegevused nagu TTO kindlustuse väljatöötamine, töandjate vabastamine erisoodustusmaksust seoses kulutustega, mis on tehtud töötajate tervise edendamiseks, erinevate teabematerjalide koostamine, abivahendite komplektide koostamine töandjate jaoks, õiguskeskkonna (TTOSi) reformimine jne). Puuduvad aga kvantitatiivsed eesmärgid, näiteks sellised olulised näitajad nagu tööõnnetuste ja kutsehaiguste arv.<sup>2</sup>

Strateegia ei ole avalikkusele mõeldud dokument – see on riigiametnikele mõeldud dokument. Tegu on riigiteenistujate igapäevategevuse tarbeks mõeldud tulevikunägemuse ja tegevuskavaga, mille otstarbeks on tagada, et nad ei kaotaks pikemas perspektiivis sihti.

TTO poliitika võib aga olla suunatud ka laiemale avalikkusele. Ülejäänud TTO sidusrühmad (töandjad, töötajad, TTO teenistused jne) peavad mõistma, et valitsusel on arusaam sellest, kuidas TTO olukorda parandada. See tähendab, et iga sidusrühm peab teadma TTO üldeesmärke, mida valitsus tahab saavutada, tal peab olema selge arusaam sidusrühmade rollist eesmärkide saavutamisel ning ta peab saama ka nõu ja tuge oma ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Selline nn juhtimisstiil puudub.

### 2.1.2 Uue sidusa poliitilise raamistiku suunas

Olulisi TTO poliitika sätteid sisaldavad eelkõige punktis 1.4.2 nimetatud neli ILO TTO raaminstrumenti. Näiteks konventsiooni nr 155 II osa artiklites 4–7 käsitletakse riikliku poliitika põhimõtteid. Ka konventsiooni nr 161 I osa artiklites 1–4 käsitletakse täpselt sama küsimust. TTO edendamise raamistiku konventsiooni nr 187 I osa artiklis 3 viidatakse taas vajadusele formuleerida riiklik TTO poliitika. Ent sidusat poliitilist raamistikku tuleb käsitleda ühest küljest laiemas ja teisest küljest üksikasjalikumal poliitika kontekstis.

Esiteks peaks riiklik TTO poliitika olema osa üldisest riiklikust sotsiaalmajandusliku arengu poliitikast või strateegiast või sellest tuletatud. See peab vastama nn viie C nõuetele ehk olema selge (*clear*), läbimõeldud (*considered*), põhjalik (*comprehensive*), sidus (*coherent*) ja järjekindel (*consistent*). „Selge” tähendab

<sup>2</sup> Põhjus võib seisneda selles, et tööõnnetustest ja kutsehaigustest (v.a surmaga lõppenud õnnetustest) ei teatata Eestis ja nende arvu ei loeta Eesti tegeliku TTO olukorra headeks näitajateks.

kasutajasõbralikku ja seega rakendatavat; „läbimõeldud” tähendab, et poliitika on töötatud välja ja võetud vastu kolmepoolse sotsiaaldialoogi teel; „põhjalik” tähendab, et poliitika hõlmab kõiki tegevussektoreid, kõiki töötajate ja riske; „sidus” tähendab, et poliitilise raamistiku erinevad elemendid ning seadused ja määrused, mis seda jõustavad, peavad olema loogilised, moodustama süsteemi ja olema vastuoludeta; „järjekindlus” viitab poliitika ülesehitusele, mille eesmärk on lahendada sarnased juhtumid sarnaselt võrdse ja läbipaistva rakendamise teel.

Praktikas peaks selle tulemuseks olema poolhierarhia, mis tipneb riikliku sotsiaalmajanduspoliitikaga, millest tuletatakse riiklik TTO poliitika. Poliitika (või strateegia) põhjal võetakse vastu põhjalik riiklik TTO õigusraamistik, mis omakorda toob kaasa toimivate ja tõhusate rakendamisstruktuuride väljatöötamise, eelkõige tänapäevase töötingimuste järelevalve süsteemi. Seejärel on vaja riiklikku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikat ja lõpetuseks personaliarenduse põhimõtteid, mis määratlevad võimekuse arendamise vajadused ja tegevused, et poliitiline struktuur tõhusalt realiseerida.

ILO TTO raamkonventsiooni nr 155 artiklis 4 on öeldud, et iga riik peaks formuleerima sidusa riikliku tööohutuse, tervishoiu ja töökeskkonna poliitika ning seda rakendama ja perioodiliselt uuendama, tehes seda kõike koostöös tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonidega. Poliitika tõhusaks formuleerimiseks on seega vaja tõhusat ja toimivat infrastruktuuri jätkuva kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi jaoks kõigi süsteemi sidusrühmadega, kes on koostööst huvitatud ja selleks võimelised. Kolmepoolseid läbirääkimisi nõutakse ka konventsioonis nr 161 (artiklid 2–4) ja konventsiooni nr 155 2002. aasta protokolli artiklis 2. Sarnased kolmepoolse sotsiaaldialoogi nõuded sisalduvad muudes ILO TTO standardites. (Huvitaval kombel on Eesti ratifitseerinud ILO 1976. aasta konventsiooni nr 144 rahvusvaheliste tööstandardite täitmist edendavate kolmepoolsete konsultatsioonide kohta.)

## 2.2 TTO õiguslik raamistik

### 2.2.1 Eesti TTO õigusaktide ajalugu ja struktuur alates iseseisvuse taastamisest.

Kehtiva tervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) terviktekst avaldati esimest korda 1999. aastal. Enne seda reguleerisid tervishoidu ja tööohutust Eesti Vabariigi töökaitseseadus (vastu võetud 1992. aastal) ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi töökoodeksi peatükk 11.

TTOSis (vastu võetud 1999. aastal) oli kaheksa peatükki ja seaduse struktuur oli järgmine.

1. **Üldsätted** – neis esitati seaduse reguleerimisala ning tervishoiu ja tööohutuse mõisted.
2. **Töökeskkond** – sisaldas töökeskkonna ja selle elementide mõisteid, loetles ja määratles ohutegurite kategooriad ning kohustas tööandjaid tegutsema viisil, mis ei kahjusta keskkonnas töötavate inimeste tervist. Sisaldas ka sätteid töökeskkonna normide üksikasjalikuma reguleerimise kohta määrustes.
3. **Tööandjate ja töötajate kohustused ja õigused** – nagu peatüki pealkiri ütleb, määrati selles kindlaks tööandjate ja töötajate õigused ja kohustused.

Ennetavate tegevustega seoses tuleks märkida, et tegu on peatükiga, mis kohustab tööandjat (paragrahvi 13 lõike 1 punktid 3–6):

- korraldama töökeskkonna riskianalüüsi, mille käigus ta selgitab välja töökeskkonna ohutegurid;
  - töökeskkonna riskianalüüsi alusel koostama kirjaliku tegevuskava;
  - korraldama uue töökeskkonna riskianalüüsi, kui töötingimused on muutunud;
  - teavitama töötajaid ohuteguritest, töökeskkonna riskianalüüsi tulemustest ning rakendatavatest abinõudest.
4. **Töötervishoiu ja tööohutuse korraldus** – sätestas töökeskkonnaspetsialisti, töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu ja töötervishoiuteenistuse kohustused. Ühtlasi lõi õigusliku aluse Töökeskkonna Nõukoja jaoks.
  5. **Tööõnnetus ja kutsehaigestumine** – määratles tööõnnetused ja kutsehaigused ning protseduurid, mida tuleb tööõnnetuse korral järgida.
  6. **Riiklik järelevalve** – määratles Tööinspeksiooni ja tööinspektori õigused ja kohustused.
  7. **Vaidluste lahendamine ja vastutus** – kehtestas raamistiku vaidluste lahendamiseks ja loetles vahendid, mille abil seaduse rikkujad ebaseadusliku käitumise eest vastutusele võetakse.
  8. **Rakendussätted.**

Alates seaduse vastuvõtmisest 1999. aastal on seda muudetud 21 korda. Hoolimata arvukatest seadusemuudatustest on märkimisväärseid muudatusi tehtud vähe (vt alltoodud tabelit). Suuremad muudatused tehti 2003. ja 2007. aastal.

Tabel 2.1. TTOSi muudatused

Nr	Muudatuse Riigi Teatajas avaldamise märke	TTOSi muutvate paragrahvide või alamalseisvate struktuurielementide arv
1	RT I 2000, 55, 362	1
2	RT I 2001, 17, 78	2
3	RT I 2002, 47, 297	1
4	RT I 2002, 63, 387	3
5	RT I 2003, 20, 120	47
6	RT I 2004, 54, 389	6
7	RT I 2004, 86, 584	2
8	RT I 2004, 89, 612	1
9	RT I 2005, 39, 308	1
10	RT I 2007, 3, 11	50
11	RT I 2007, 12, 66	0
12	RT I 2007, 59, 381	1
13	RT I 2008, 56, 313	1
14	RT I 2009, 5, 35	12
15	RT I 2009, 15, 93	3
16	RT I 2009, 29, 176	2
17	RT I 2009, 35, 232	2
18	RT I 2009, 49, 331	1
19	RT I 2009, 62, 405	1
20	RT I 2010, 22, 108	1
21	RT I 2010, 31, 158	1

*Allikas: Riigi Teataja; koostajate arvutused*

Enamik muudatustest täpsustas seaduse sõnastust ja püüdis anda tööandjale konkreetsemaid juhiseid TTO tegevuste kohta (nt 2003. aasta muudatused täpsustasid seaduse adressaadiks olevate isikute ringi; täpsustasid füüsilisi ohutegureid; sätestasid, et isegi kui ettevõttes töötab alla kümne inimese ja puudub kohustus valida töökeskkonnavolinik, on tööandja kohustatud töötajaid TTO küsimustes instrueerima; 7. peatüki pealkirjaks sai „Vastutus” ja vaidluste lahendamist reguleerivad paragrahvid tunnistati kehtetuks (neid küsimusi reguleerisid muud seadused seoses Eesti õigussüsteemi üldise reformiga); 2007. aasta muudatustega täpsustati ohtlike alade, tööriistade, bioloogiliste ohutegurite mõisteid ning tööõnnetuste jms-ga seotud mõisteid ja protseduure).

Mis TTO juhtimisse puutub, siis muu hulgas täpsustati muudatustega ka TTOga seotud sisekontrolli tähendust (2003) ja võeti kasutusele tööandjate kohustuslike ennetavate tegevuste loetelu (2007).

Suur osa muudatustest tulenes vajadusest tagada kooskõlas ELi direktiividega. Lisaks TTOSile on olemas suur hulk sellest tulenevaid määruiseid.

1. Isikukaitsevahendite valimise ja kasutamise kord (RT I 2000, 4, 29)
2. Töötervishoiu- ja tööohutuslase väljaõppe ja täiendõppe kord (RTL 2000, 136, 2157)

3. Töötajate tervisekontrolli kord (RTL 2003, 56, 816)
4. Esmaabi korraldus ettevõttes (RTL 2000, 6, 63)
5. Tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise kord (RT I 2008, 17, 120)
6. Ohumärguannete kasutamise nõuded töökohas (RTL 2000, 12, 117)
7. Töökohale esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2007, 42, 305)
8. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses (RT I 1999, 94, 838)
9. Töövahendi kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2000, 4, 30)
10. Raskuste käsitsi teisaldamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RTL 2001, 35, 468)
11. Kuvariga töötamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2000, 86, 556)
12. Töökeskkonna füüsiliste ohutegurite piirnormid ja ohutegurite parameetrite mõõtmise kord (RT I 2002, 15, 83)
13. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded vibratsioonist mõjutatud töökeskkonnale, töökeskkonna vibratsiooni piirnormid ja vibratsiooni mõõtmise kord (RT I 2007, 34, 215)
14. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded müra mõjutatud töökeskkonnale, töökeskkonna müra piirnormid ja müra mõõtmise kord (RT I 2007, 34, 214)
15. Ohtlike kemikaalide ja neid sisaldavate materjalide kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2001, 30, 166)
16. Töökeskkonna keemiliste ohutegurite piirnormid (RT I 2001, 77, 460)
17. Asbestitööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2007, 55, 370)
18. Kantserogeensete ja mutageensete kemikaalide käitlemisele esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2005, 69, 539)
19. Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2000, 38, 234)
20. Plii ja selle ioonsete ühendite kasutamise töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2000, 49, 309)
21. Kalalaevadele esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2001, 47, 263)
22. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded töötamisel plahvatusohtlikus keskkonnas (RT I 2003, 54, 368)
23. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded rasedate ja rinnaga toitvate naiste tööks (RT I 2009, 31, 197)
24. Maavarade kaevandamisele esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded (RT I 2004, 51, 358)
25. Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded tehnikust optilisest kiirgusest mõjutatud töökeskkonnas, tehniliku optilise kiirguse piirnormid ja kiirguse mõõtmise kord (RT I 2010, 16, 84)
26. Kutsehaiguste loetelu (RTL 2005, 51, 722)

Hoolimata asjaolust, et enamasti ei ole õigusaktide muudatused kuigi olulised, on mitmed muudatused siiski ulatuslikud ja mõned neist on õigust märkimisväärselt muutnud. Kui õiguskeskond pidevalt muutub, siis on raske tagada õiguse head järgimist, sest isegi kui tööandjad (ja töötajad) tahavad õigust järgida, puuduvad neil teadmised selle kohta, mida nad peavad tegema.

Seda seisukohta võimendab veelgi TTOSi teksti keerukus ja TTOSist tulenevate määruste pikk loetelu. Tööandjate, eelkõige VKEde jaoks, kellel ei ole piisavaid ressursse, et palgata TTO küsimuste eest vastutav isik, ei ole TTOSis esitatud ülesannete loetelu tõenäoliselt kuigi intuiitivne ega selgepiiriline. Ehkki TTO juhtimissüsteemi elemente leidub ka TTOSi kehtivas redaktsioonis, on need peidetud teiste paragrahvide vahele. Seega hoolimata ennetustegevusi kirjeldavate paragrahvide olemasolust ja vajadusest teha riskianalüüs, koostada tegevuskava ja neid pidevalt hinnata, jääb TTO juhtimissüsteem kontseptsioonina pisut ebaselgeks.

### 2.2.2 *Erinevused Eesti TTOSi ja ELi direktiivide vahel*

Vaadates ELi raamdirektiivi ja võrreldes seda Eesti TTOSi tekstiga, on üldine märkus järgmine: Eesti on raamdirektiivi väga tublisti rakendanud. ELi õigusraamistik ei ole mitte pelgalt sõna-sõnalt üle võetud. Üsna hästi on TTOSi kirja pandud ka selle vaim.

Mõistagi on ka mõningaid puudujääke. Analüüsi käigus ilmsed õnneks vaid mõned nähtavad lüngad (selged ja ilmsed erinevused). Mõnel juhul saame me teha märkusi ja soovitusi raamdirektiivi TTOSi ülevõtmise parandamiseks.

Lisas A on esitatud üksikasjalik ülevaade kõigist lünkadest, kaalumist vajavatest küsimustest ja muudest märkustest/soovitustest. Käesolevas punktis kirjeldame peamisi erinevusi ELi raamidirektiivi ja TTOSi vahel.

#### *Raamdirektiivi artikkel 6 (tööandjate üldised kohustused)*

Artiklis kirjeldatakse ettevõtte TTO põhimõtete tuuma, milleks on riskide loetelu koostamine ja riskianalüüs, TTO põhimõtete kirjeldamine ning riskide tõrjumine nende tekkefaasis. Raamdirektiivi (RD) artikkel 6 on võetud üle Eesti TTOSi paragrahvidesse 12 ja 13, mis paiknevad 3. peatükis.

Lünki me ei leidnud, ent mõelda tuleks alljärgnevale.

1. Ennetusmeetmed, mida tööandja peab võtma, peaksid olema kohandatud tehnika (teaduslikule, ühiskondlikule) arengule (RD artikli 6 lõike 2 punkt e). See osa RD artiklist 6 on võetud üle TTOSi paragrahvi 12<sup>1</sup> lõike 2 punkti 6. TTOSis on ennetusmeetmete kohandamine tehnika arengule aga kahjuks piiratud töövahendite ja -meetoditega.
2. Riskianalüüsi tulemusel tööandja võetavad ennetusmeetmed peaks parandama töötajate kaitse taset (RD artikli 6 lõike 3 punkti a esimene taane). See osa RD artiklist 6 on võetud üle TTOSi paragrahvi 13 lõike 1 punkti 2. Ent seda kohustust ei ole mainitud seoses kaitse- ja ennetusmeetmete taseme parandamisega.

#### *Raamdirektiivi artikkel 7 (kaitse- ja ennetusmeetmed)*

Selle RD artikli puhul leidsime kaks lünka:

1. RD artikli 7 lõike 2 sõnastus on üsna selge: „Määratud töötajad ei või ... seotuse tõttu ebasoodsasse olukorda sattuda.” Me ei leidnud RD artikli 7 selle osa ülevõtmist TTOSi paragrahvis 16 ega mujal. Juriidiliselt on tegu määratud töötaja/töökeskkonnaspetsialisti jaoks üsna olulise sättega, sest see annab talle õigusliku aluse, mis kaitseb teda tööandja vastuvõetamatu surve eest.



- RD artikli 7 lõige 2 kirjeldab kohustust võimaldada määratud töötajale või töökeskkonnaspetsialistile „piisavalt aega ... kohustuste täitmiseks”. Me ei leidnud sõnaselget viidet tööandja kohustusele võimaldada määratud töötajale või töökeskkonnaspetsialistile „piisavalt aega” ei TTOSi paragrahvis 12 ega mujal. Tegu on olulise lüngaga, sest selle puuduse tõttu ei saa määratud töötaja / töökeskkonnaspetsialist oma ülesandeid täita.

Seoses RD artikliga 7 tuleks kaaluda ka alljärgnevat.

- Paragrahvi 16 lõiked 2<sup>1</sup> ja 4 kirjeldavad üsna selgelt, mis laadi teadmised peaksid töökeskkonnaspetsialistil olema. Mida aga TTOSist ei leia, on üldisemad aspektid selle kohta, mida tööandja töökeskkonnaspetsialistile võimaldama peaks. RD artikli 7 lõike 5 teises taandes öeldakse, et kõik töökeskkonnaspetsialistid „peavad selleks sobima ning neil peavad olema vastavad töötajad ja kutsealased vahendid”.
- RD artikli 7 lõikes 7 pakutakse võimalust anda töökeskkonnaspetsialisti ülesanded tööandjale. Mõistagi peab tööandja olema selleks pädev. Äriühingu suurus, tegevuse laad või äriühingute kategooriad on kriteeriumid, mida saab kasutada määratlemaks, mis laadi tööandjal (VKE) on õigus ise täita töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid. Selliseid kriteeriume ei ole aga TTOSis.

*Raamdirektiivi artikkel 8 (esmaabi, tulekustutustööd ja töötajate evakueerimine, tõsine ja otsene oht)*

See artikkel puudutab hädaolukorras võetavaid meetmeid. Seoses RD artikliga 8 leidsime kolm lünka.

- TTOSis ei mainita otsesõnu RD artikli 8 lõike 1 teist taanet, mille kohaselt tuleb korraldada kontaktid seoses tulekustutustöödega.
- TTOSis ei ole tööandjale pandud sõnaselget kohustust võtta aktiivsem roll vajalike kontaktide korraldamisel välisteenistustega, näiteks seoses tulekustutustöödega. TTOSi paragrahvi 15 lõike 2 punktis 1 mainitakse vaid sideühenduse korraldamist hädaabinumbri 112.
- TTOSi paragrahvi 13 punkt 8 kohustab tööandjaid määrama ettevõttes esmaabi andmiseks töötajad. TTOSi paragrahvi 15 lõige 2 sätestab sama kohustuse, ent seoses evakueerimise ja päästetöödega. Tulekustutustöödega seoses aga määratud töötajaid ei mainita.

Seoses RD artikliga 8 tuleks pöörata tähelepanu ka alljärgnevale.

- Ei ole sõnaselgelt mainitud kohustust teavitada kõiki töötajaid, enne kui vahejuhtum aset leiab. Tegu on tööandja kohustusega, mille aluseks on RD artikli 8 lõike 3 punkt a ja artikli 10 lõike 1 punkt b.

*Raamdirektiivi artikkel 10 (töötajate teavitamine)*

Leidsime kaalumiseks ühe punkti.

- RD artikli 10 lõikes 3 kirjeldatakse TTOle spetsialiseerunud töötajate juurdepääsu teabele. Mõned kirjeldatud asjadest on väga spetsiifilised. Nendeks on riskianalüüs ja töötingimuste järelevalve teave. Neid asju TTOSist ei leia.

*Raamdirektiivi artikkel 11 (töötajatega konsulteerimine ja töötajate osalemine)*  
Sellega seoses leidsime ühe lünga.

1. Töökeskkonnanõukogu liikmetel (TTOSi paragrahv 18) ei ole kaitset tööandja võimaliku ebasoosingu eest, mis võib tuleneda nende tegevusest (erinevalt RD artikli 11 lõikes 4 sätestatust).

Kaks küsimust, mis vajavad kaalumist.

1. Näib, et TTOSi paragrahvi 12 lõige 5 ei hõlma RD artikli 11 lõikes 2 sätestatud, nt kaitse- ja ennetusteenuseid.
2. Paistab, et TTOSis ei mainita kaht RD artikli 11 lõikes 6 sätestatud asja. Nendeks on töökeskkonnanõukogu (liikmete) õigused: 1) pöörduda kaebusega Tööinspeksiooni poole ja 2) võimalus esitada Tööinspeksioonile märkusi kontrollkäikude ajal.

*Raamdirektiivi artikkel 14 (tervisekontroll)*

Leidsime kaalumiseks ühe küsimuse.

1. TTOSi paragrahvi 13 lõigetes 7 ja 7<sup>1</sup> ei mainita töötaja õigust „regulaarsele” tervisekontrollile, ent seda käsitletakse töötajate tervisekontrolli korras (RD artikkel 14).

### 2.2.3 Erinevused TTOSi ja ratifitseeritud ILO konventsioonide vahel

Nagu juba mainitud, on Eesti ratifitseerinud vaid neli ILO TTO konventsiooni (laiemas mõttes), millest nr 13 (valge plii kasutamine värvimisel, 1921) on muutmisel ja mida ILO seepärast praegu asjakohaseks ei pea ning mida ei ole seetõttu ka tööohutuse ja töötervishoiu edendamise raamistiku kohta esitatud soovitusel lisatud konventsioonide loetelus (soovitus nr 197 aastast 2006, milles on loetletud TTO 2006. aasta konventsiooni nr 187 edendamise raamistiku seisukohast olulised ILO TTO instrumendid).

Lisaks ei hõlma käesolev projekt tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise 1993. aasta konventsiooni nr 174, nagu lepiti kokku tööühma esimesel visiidil Tallinna 2010. aasta oktoobris. Seega jääb üle kaks ratifitseeritud konventsiooni, s.o 1947. aasta konventsioon nr 81 töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses ning 1969. aasta konventsioon nr 129 töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses. Neid on analüüsitud ja iga nende artiklit on võrreldud TTOSiga ja asjaomaste alamaktidega, eelkõige Tööinspeksiooni põhimäärusega (sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. aasta määrus nr 26) ja 19. detsembri 2007. aasta käskkirjaga nr 48 „Töökeskkonna järelevalve juhend”.

Alltoodu on kokkuvõtte võrdleva analüüsi tulemustest seoses konventsiooni nr 81 oluliste sätetega (konventsioon on sarnane ja enamjaolt identne konventsiooniga nr 129, kui mõned konkreetse sektoriga seotud tehnilised nüansid välja arvata).

Rakendatud on konventsiooni artikleid 1, 2 ja artikli 3 lõiget 1. Küsimusi võib tekkida seoses artikli 3 lõike 2 rakendamisega, sest lõikes on juttu lisaülesannetest, mis ei tohi takistada artikli 3 lõikes 1 nimetatud põhiülesannete täitmist. Kuna tööinspektorid tegutsevad tasuliste „koolitajatena” ja täidavad „turu järelevalve” ülesandeid, võib nende lisaülesannete maht mõjutada nende põhikohustuste tulemuslikku täitmist. Sotsiaalministeeriumi ametnikud on kinnitanud, et mõned inspektorid mängivad väga olulist rolli TTO lektorite või koolitajatena.

Tööinspeksioon tegeleb nende kohustuste piiramisega. Lisaks ei ole see inspektorite rühm kuigi suur.

Artiklit 4 rakendatakse. Küsitavusi tekitab artikli 5 rakendamine. Nimelt nõutakse selles, et vastutav ametiasutus sõlmiks toimivad koostöölepingud Tööinspeksiooni ning nii avaliku kui ka erasektori sidusrühmade vahel, ent näib, et muude valitsusasutustega – eelkõige politsei ja muude asjaomaste ühiskondlike/eraalgatuslike institutsioonidega – puuduvad ametlikud (agendi)lepingud. Võttes arvesse artikli 5 punkti b, siis 9–10 aastat tagasi oli olemas ametlik leping Tööinspeksiooni ja Eesti Ametiühingute Keskliidu vahel, ent enam mitte. Ehkki on tõsi, et konventsioon nr 81 ei nõua ametlikke lepinguid, vaid pigem (toimivat) koostööd, näitab paljude ELi liikmesriikide (nt Ühendkuningriigi ja paljude teiste riikide) hea tava, et ametlikud lepingud ei ole mitte pelgalt kasulikud, vaid vajalikud näiteks tulemusliku koostöö tagamiseks Tööinspeksiooni ja politsei, tervishoiuteenistuste, haridusteenistuste ja paljude teiste vahel. Mis puutub möödapääsmatult tihedasse koostöösse Tööinspeksiooni ja organiseerunud sotsiaalpartneritel vahel, siis Sotsiaalministeeriumi esindajate väitel käib Tööinspeksiooni ja töötajate vahel reeglina mitteformaalne koostöö (nt antakse telefoni teel nõu) ning mõistagi tehakse koostööd Tööinspeksiooni ning töötajate ja tööandjate organisatsioonide vahel. See koostöö ei ole aga kahjuks väga tihe ega tulemuslik.

Rakendatakse artikleid 6–9, muu hulgas 2008. aasta tööinspektorite pädevusmudeli abil (paragrahvi 7 lõige 3). Konventsiooni artikli 10 kohaselt peab tööinspektoreid olema nii palju, et inspeksiooni ülesanded saaksid korralikult täidetud, nt nende hulka määrates arvestatakse inspektoritele antud ülesannete tähtsust, esmajoones inspekteeritavate ettevõtete arvu, laadi, suurust ja asukohta, ettevõtete töötajate arvu ja kategooriaid, inspektorite käsutusse antud materiaalseid vahendeid. Saadud informatsiooni kohaselt on artikli täielik rakendamine kaheldav, eriti inspektorite arvu ja nende käsutusse antud vahendite osas.

Rakendatakse artiklit 11, ent artikli 12 lõike 1 punkti a rakendamine tekitab tõsiseid küsimusi seoses tööinspektorite õigusega siseneda „päeval ja öösel vabalt ja ette teatamata” mis tahes töökohta. Seda olulist õigust ei ole 1999. aasta TTOSi paragrahvi 26 lõike 4 kehtivas redaktsioonis sõnaselgelt mainitud. Töörühma teavitati, et see õigus sisaldus seaduse varasemas redaktsioonis, ent tööandjate nõudmisel see eemaldati. Tegu on konventsiooni ühe määrava tähtsusega sättega ja töörühm käsitleb seda täiendavalt punktis 3.2.2 „Järeldused” ja punktis 4.2 „Soovitused”. Mis puutub kontrollimisse, testidesse, proovide võtmisse jne, siis Sotsiaalministeeriumi ametnikud on töörühmale teatanud, et **praktikas** ei ole probleemi, kui meetmeid peetakse sobivaks. Artikli 12 lõike 1 punkti c alapunkt iii, milles käsitletakse õigusnormidega ette nähtud teadete väljapanemist, ei sisaldu TTOSi paragrahvis 26 ega Tööinspeksiooni põhimääruses.

Artikli 12 lõige 2 annab inspektoritele õiguse viia läbi kontrolli, teatamata tööandjale või tema esindajale ettevõttes viibimisest, ent TTOSi paragrahvi 26 lõike 4 punkt 5 nõuab, et tööinspektorid siseneksid töökohta „tööandjaga kooskõlastatult” – see näib problemaatiline. On palju olukordi, kus inspektorid peavad kontrollitavat üllatama. Etteteatamata kontrollkäigud on TTOSi alusel võimalikud, ent vaid juhul, kui seda peetakse „vajalikuks”. Ehkki tegu näib olevat väheolulise küsimusega, võib see praktikas takistada inspektorite kohustuste täitmist, sest tõendamiskoormus

lasuks nendel ja võiks tuua kaasa pikki vaidlusi tööandjate/juhatajatega üllatusvisiidi vajalikkuse teemal. See on just sedalaadi olukord, mida konventsioonis püütakse vältida, ning kuigi selliseid takistamisi võis minevikus tulla ette harva, näitab teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja muude riikide kogemus, et nende arv on tõusuteel – inspektorid peavad üha sagedamini tegelema juhatajate ja töötajatega, kes ei ole koostööaltid. Seda küsimust käsitletakse allpool pikemalt.

Rakendatakse artikleid 13 ja 14, ent TTOS ei sisalda sätteid, mis vastaksid artikli 15 punktile a, milles keelatakse inspektoritel olla otseselt (varaliselt) huvitatud nende järelevalve all olevatest ettevõtetest. Need keelud võivad sisalduda muudes juriidilistes dokumentides, mis reguleerivad riigiteenistujate käitumist üldiselt, või uutes riiklike inspektorite määrustes, ent mitmel olulisel põhjusel (kättesaadavus, läbipaistvus, kasutajasõbralikkus jms) oleks soovitatav koondada need **töö**inspektorite erinevad õigused ja kohustused ühte juriidilisse dokumenti. Artikli punkte b ja c rakendatakse TTOSi paragrahvi 26 lõigetes 3, 4 ja 5.

Artiklis 16 nõutakse, et ettevõtteid tuleb inspekteerida „nii tihti ja nii põhjalikult, et tagada asjakohaste õigusnormide järgimine”, ent TTOSis ega Tööinspeksiooni määrustes ei ole sätet, mis selle artikli jõustaks. Need ei sisalda ka konkreetseid sätteid inspektorite kaalutusõiguse kohta, mis on ette nähtud konventsiooni artikli 17 lõigetes 1 ja 2. Seda keerukat küsimust oleks kõige parem reguleerida Tööinspeksiooni põhimääruses või riiklikus töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikas.

Ka tööinspektorite töö takistamise eest karistusi ette nägeva artikli 18 rakendamine näib problemaatiline – TTOSi paragrahvi 27 lõiked 1–3 sisaldavad karistusi seaduse enese rikkumise eest, ent mitte selle eest, kui takistatakse tööinspektorite tööd. Töörühmale teatati, et need sätted sisalduvad seaduse üldises mõttes – s.t tööinspektorite sageli väga konkreetset olukorda ei käsitleta – Eesti karistusseadustiku paragrahvides 274–276. Kas see on tööinspektorite seadusliku tegevuse, huvide ja aususe kaitseks parim lahendus üha karmima konkurentsiiga töömaailmas, on vaieldav. Töörühm esitab oma soovitusel allpool. Kuigi artikleid 19 ja 20 rakendatakse, ei ole kehtivas korras esitatud Tööinspeksiooni aastaaruannete miinimumsisu, mida nõutakse konventsiooni artiklis 21. See loetelu tuleb leppida kokku kolmepoolsete konsultatsioonide teel.

Kokkuvõttes võib öelda, et konventsioonide nr 81 ja 129 sätete rakendamise määr on suhteliselt kõrge, ent Eesti TTOSi ja Tööinspeksiooni õigusraamistiku edaspidisel muutmisel on vaja arvestada konventsiooni nr 81 mõningate sätetega (ja konventsiooni nr 129 vastavate sätetega), eelkõige alljärgnevaga: artikli 3 lõige 2, artikli 5 punkt a, artikli 12 lõike 1 punkt a ja punkti c alapunkt i, artikli 12 lõige 2, artikli 15 punkt a, artikli 17 lõiked 1 ja 2, artikkel 18 ning artikkel 21. (Täpsemalt vt lisas esitatud lünkade analüüsi.)

#### 2.2.4 *Erinevused 1999. aastal vastu võetud TTOSi kehtiva redaktsiooni ja Eesti poolt ratifitseerimata ILO TTO konventsioonide vahel*

Juba mainitud ILO TTO tegevuskava 2010–2016 kohaselt on kõige tähtsamad rahvusvahelised TTO standardid 1981. aasta konventsioon nr 155 ja selle 2002. aasta protokoll ning 2006. aasta konventsioon nr 187 TTO edendamise raamistiku kohta. Koos töötervishoiuteenuste konventsiooniga nr 161 moodustavad

need ILO TTO raamstandardid ning nendele alljärgnevas analüüsis keskendutaksegi. Sellega ei taha me väita, et näiteks kutsekasvaja konventsioon (nr 139, 1974), asbestikonventsioon (nr 162, 1985) või ehituse TTO (nr 167, 1988) ja kemikaalidega seotud TTO (nr 170, 1990) konventsioonid oleksid vähem olulised, ent TTO edendamise raamistiku konventsiooni (nr 187), selle soovitus (nr 197) ja ILO TTO tegevuskava 2010–2016 vaimus tuleks esmalt ratifitseerida raaminstrumentid ja neid täielikult rakendada ning see toob kaasa edasiste ratifitseerimiste protsessi.

Ühtlasi leiab töörühm, et arvestada tuleb Eesti piiratud võimekusega täita oma aruandlus- ja muid kohustusi, kui konventsioonid on ratifitseeritud. Seepärast keskendutakse alljärgnevas analüüsis neljale TTO raamstandardile. Selles kontekstis tuleks mainida ka seda, et isegi ratifitseerimata ILO standardid on suureks abiks kui rahvusvahelise parima praktika näited ja võrdlusmaterjal riikide seadusandjate ja poliitikakujundajate jaoks ning neid tuleks Eesti TTO poliitika ja õigusraamistiku edasisel muutmisel silmas pidada.

#### 2.2.4.1 1981. aasta konventsioon nr 155

Artikli 4 lõige 1 (riikliku TTO poliitika põhimõtted): kui 1999. aastal vastu võetud TTOSi kehtivat redaktsiooni ja Eesti TTO 2010.–2013. aasta strateegiat võib pidada riikliku poliitika (piiratud) väljenduseks, mida see säte väljendab, puuduvad juriidilised nõuded riikliku poliitika regulaarseks (nt iga-aastaseks) **läbivaatamiseks**. Ehkki TTOS sisaldab organiseerunud sotsiaalpartnerite kaasamise või nendega konsulteerimise sätteid (nt paragrahvis 21), teatati töörühmale, et praktikas ei toimu enam **kolmepoolseid** konsultatsioone ega **kolmepoolset** sotsiaaldialoogi TTO vallas. Seega näiteks 2010.–2013. aasta poliitika puhul selliseid kolmepoolseid konsultatsioone ei toimunud. Töörühma teavitati, et kui TTOSi alusel loodud (kolmepoolne) konsultatsiooni- ja nõuandev organ – töökeskkonnanõukogu – mõned aastad tagasi läbi kukkus, alustati **kirjalikke konsultatsioone sotsiaalpartneritega** ja korraldati ühisseminare, ent need on reeglina **kahepoolsed** tegevused ega vasta ILO TTO raamkonventsioonile ei vormiliselt ega sisuliselt.

Lisaks edendab artikli 4 lõige 2 olulist paindlikkuse kontseпти, mida nimetatakse mõistlikuks praktilisuseks, ent Eesti kehtivas TTO raamistikus puuduvad näited selle kohta, mis on „mõistlikult praktiline”. TTOSis ja uues strateegias puuduvad sätted selle kohta, et kehtivat õigust tuleks sobivate ajavahemike järel (reeglina igal aastal) või tegevussektorite kaupa läbi vaadata, nagu seda nõuab ka konventsiooni artikkel 7.

Artikli 11 punktis c kutsutakse üles kehtestama ja rakendama protseduure tööõnnetustest ja kutsehaigustest teatamiseks tööandjate poolt ja vajaduse korral kindlustusseltside ja muude nendega vahetult kokku puutuvate isikute poolt ning koguma iga-aastast statistikat tööõnnetuste ja kutsehaiguste kohta. Kuigi TTOSi kohaselt teatakse vaid surmaga lõppenud või rasketest tööõnnetustest (paragrahvi 22 lõige 4) ja kutsehaigustest teatakse kooskõlas paragrahvi 23 lõigetega 6 ja 7, siis tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise korra (2008, nr 75) paragrahvis 1 pelgalt mainitakse raskeid ja surmaga lõppevaid tööõnnetusi (ehkki tööinspektorid võivad uurida ka „muid õnnetusi”, vt

paragrahvi 5), ent paragrahvi 4 lõikes 1 kohustatakse tööandjaid uurima kõiki õnnetusi hiljemalt kümne päeva jooksul ning koostama aruande ja esitama selle ka Tööinspeksioonile (paragrahvi 4 lõige 5). See sõnastus näib vähemalt osaliselt vastuoluline ning kindlasti tundub see vastuoluline kõrvalseisjale.

Mis puutub artikli 11 punkti e, siis Eesti TTO määrustes ei ole sätteid, mis kohustaksid igal aastal avaldama teavet riikliku TTO poliitika järgimiseks võetud meetmete kohta, millele viidatakse konventsiooni artiklis 4. Lisaks puudub töö käigus või tööga seoses saadud „muudest tervisekahjustustest” teatamise nõue.

Artiklis 12 määratakse kindlaks vastutajate (v.a tööandja) kohustused, muu hulgas tööalaseks kasutamiseks mõeldud masinate, seadmete ja ainete projekteerijate, tootjate, importijate või tarnijate kohustused. Eesti TTOSist võrdväärseid sätteid ei leia. See sisaldab vaid tööandja kohustusi seoses projekteerimise ja valmistamisega (paragrahv 5 „Töövahendid”). Tänapäevastes TTO õigusaktides on vastutaja mõiste palju laiem, hõlmates mitmeid muid kategooriaid nagu importijad, turustajad, projekteerijad ja ruumide kasutajad. TTOSi muutmisel tuleks seda arvesse võtta.

Artiklis 14 nõutakse TTO küsimuste käsitlemist kõigil haridus- ja koolitusastmetel. Eesti TTOSist võrdväärseid sätteid ei leia. Artikli 19 punktis b nõutakse, et töötajate esindajad teeksid tööandjaga TTO küsimustes koostööd. Konventsioon ei piira töötajate esindajate valimist ettevõtetega, kus on vähemalt kümme töötajat (erinevalt TTOSi paragrahvi 17 lõikest 2). Lisaks ei sisalda paragrahv 17 koostöökohustust, mis on sätestatud konventsiooni artiklis 19. Kui Eesti töötajate esindajaid saab valida ka vähem kui kümne töötajaga ettevõttes, ei ole see töötajate seaduslik õigus ega kohustuslik. Sotsiaalministeeriumi esindajad on rõhutanud, et alla kümne töötajaga ettevõttes on tööandja kohustatud konsulteerima töötajatega töötervishoiu ja tööohutuse küsimustes (TTOSi paragrahvi 17 lõige 2). TTOS ei keela asjaomaseid esindajaid valida, ent samas rõhutab, et kõige tulemuslikum töötajate kaasamise vorm väikeettevõttes ei ole kaudne osalemine esindajate kaudu, vaid töötajatega otsese kokkupuute kaudu. See on vaieldav. Üksikutel töötajatel ei ole samasugust kaitset, kui nad nõuavad oma õigusi või kritiseerivad vajalike ennetusmeetmete puudumist või TTOSi rikkumisi, ning majanduslikult rasketel aegadel kipuvad nad töö kaotuse hirmus vait olema, ohverdades enese ja oma kolleegide ohutuse ja tervise. Halvematel juhtudel, mis mõnes riigis ei ole sugugi haruldased, hirmutatakse õigusliku kaitseta töötajaid hõlpsamini soostuma tööandja kavatsusega eirata juriidilisi kohustusi.

Tähelepanu on juhitud sellele, et mis puutub TTO töötajate esindajate koostöösse tööandjaga, siis töötajate usaldusliku seadus (paragrahvi 10 lõige 6) näeb ette töötajate usalduslike (olemasolu korral) ja töökeskkonnanõukogu (suureettevõttes) ja tööandja vahelise koostöö, ent need lahendused ei sobi VKEdele.

#### *2.2.4.2 Konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll*

Artikli 1 punktides c ja d, artikli 2 punktides a ja b ning artiklites 4–6 ei nõuta mitte üksnes tööõnnetuste ja kutsehaiguste registreerimist, vaid, „kui see on asjakohane”, ka ohtlike olukordade, tööteel toimunud õnnetuste ning kutsehaiguste kahtluste

registreerimist. (Tingimused on sätestatud protokollis artiklis 1.) Ei TTOSi sätteid (paragrahvid 22–24) ega 2008. aasta tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise kord sisalda võrdväärseid nõudeid. Töörühmale mainiti, et nõukogude ajal ja kuni 1999. aastani loeti Eestis tööteel toimunud õnnetusi tööpoolsest tööõnnetusteks ja neid ka registreeriti vastavalt. Ent hiljem leiti selgeid põhjusi esitamata, et see ei ole sobiv, ja nende registreerimisest loobuti.

Õnnetusohu mõiste (tõenäoliselt ohtliku olukorra vaste) määratleti ja lisati TTOSi paragrahvi 15 2007. aastal (konventsiooni nr 155 protokollis alusel).

#### *2.2.4.3 ILO 1985. aasta konventsioon nr 161 töötervishoiuteenuste kohta*

Konventsiooni artiklites 2 ja 4 nõutakse töötervishoiuteenuste riikliku poliitika väljatöötamist koostöös tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonidega ning selle regulaarselt läbivaatamist (artikkel 2). Eestis puudub praegu riiklik töötervishoiuteenuste poliitika ja toimiv konsultatsiooniprotsess sotsiaalpartnereid esindavate organisatsioonidega.

Artikli 5 punktis c nõutakse, et töötervishoiuteenistused annaksid nõu töö planeerimise ja korraldamise kohta, muu hulgas töökohtade kujunduse, masinate ja muude seadmete valiku, hoolduse ja seisukorra ning töös kasutatavate ainete kohta. TTOSis sellised sätteid ei leia. Artikli 5 punktis d nõutakse töötervishoiuteenistuste osalemist töötavate parandamise programmide arendamises ning tervishoiuga seotud aspektide testimist ja hindamist uute seadmete puhul. Taas peab nentima, et riiklikus TTO õiguslikus baasis seda ei kajastata.

Konventsiooni nr 161 artikli 5 punkti e rakendatakse vaid osaliselt, sest TTOSi paragrahvis 19 ja 2003. aasta määruse paragrahvis 2 mainitakse vaid nõu andmist, ent töötervishoiu või tööhügieeni või -ökonomika alasest haridusest ja koolitusest ei ole juttugi. Artikli 5 punkte j ja k ei rakendata, sest seaduse kohaselt ei mängi töötervishoiuteenuste osutajad esmaabi ega kiirabi korraldamisel mingit rolli.

Artikli 9 kohaselt peavad töötervishoiuteenistused olema multidistsiplinaarsed, ent Eesti õigusaktid (TTOSi paragrahv 19 ja 2003. aasta töötervishoiu määrus) ei kohusta tööohutusspetsialiste kuuluma töötervishoiuteenistuse koosseisu. Artiklis 15 nõutakse töötervishoiuteenistuse teavitamist töötajate haigestumistest ning tervislikel põhjustel töölt puudumisest. Seda TTOSis ega töötervishoiu määruuses sõnaselgelt ei mainita.

#### *2.2.4.4 2006. aasta konventsioon nr 187 tööohutuse ja töötervishoiu edendamise raamistikuga kohta*

Konventsiooni nr 187 ei ole võimalik võrrelda Eesti regulatiivse raamistikuga. Kuigi konventsioon on tähtis, sisaldab see vaid nelja olulist sätet (lisaks artiklit mõistetega): instrumendi üldeesmärgid (artikkel 2), riiklik TTO poliitika (artikkel 3), riiklik TTO süsteem (artikkel 4), riiklik TTO programm ja riiklik TTO ennetuskultuur (artikkel 5).

- Termin „riiklik poliitika” viitab riiklikule tööohutuse, tervishoiu ja töökeskkonna poliitikale, mis on töötatud välja kooskõlas 1981. aasta tööohutuse ja tervishoiu konventsiooni nr 155 artikliga 4 (vt punkti 2.2.4.1 ülal).
- Termin „riiklik tööohutuse ja tervishoiu süsteem” viitab taristule, mis tagab riikliku tööohutuse ja tervishoiu poliitika ja programmide rakendamise põhiraamistiku.
- Termin „riiklik tööohutuse ja tervishoiu programm” tähendab riikliku programmi, mis sisaldab kindla aja jooksul saavutatavaid eesmärke, prioriteete ja meetmeid, millega soovitakse parandada tööohutust ja tervishoidu, ning edusammude hindamise vahendeid.
- Termin „riiklik tööohutuse ja tervishoiu ennetuskultuur” tähendab kultuuri, milles kõigil tasanditel austatakse õigust ohutule ja tervist säästvale töökeskkonnale ning kus valitsus, tööandjad ja töötajad osalevad aktiivselt ohutu ja tervist säästva töökeskkonna tagamises määratud õiguste, ülesannete ja kohustuste süsteemi abil ning kus ennetuspõhimõtet peetakse tähtsaimaks.

Nende terminite käsitlest peamiste TTO ja töötingimuste järelevalve konventsioonide analüüside valguses ilmneb, et Eesti on juba nii juhuslikult kui ka teadlikult asunud rakendama TTO edendamise konventsiooni sätete mitmeid elemente. Sellest hoolimata esineb veel märkimisväärsed lünki: kõik sätted nõuavad pidevaid, institutsionaalseid ja struktureeritud konsultatsioone tööandjaid ja töötajaid esindavate organisatsioonidega; endiselt on puudu vajaliku taristu elemendid, näiteks Tööinspeksioonis napib spetsialiste, puuduvad regulaarsete läbivaatuste mehhanismid; on vaja tugevdada koostööd juhtkonna, töötajate ja nende esindajate vahel ettevõtte tasandil, sest see on töökohaga seotud ennetusmeetmete oluline element; riiklik tööohutuse ja tervishoiu ennetuskultuur on veel lapsekingades. Soovitusi, kuidas seda konventsiooni kõige paremini ära kasutada (soovitavalt pärast aegsat ratifitseerimist), esitatakse aruande 4. peatükis.

### 2.3 Täitmise tagamise poliitika

Eestis puudub TTO riiklik töötingimuste järelevalve (viis C-d) täitmise tagamise poliitika punktis 2.1.2 kirjeldatud mõttes. TTOSi 6. peatükk (täpsemalt paragrahvid 25–27) sisaldab riikliku järelevalve sätteid. Lisaks on olemas Tööinspeksiooni põhimäärus (sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. aasta määrus nr 26) ja 19. detsembri 2007. aasta käskkiri nr 48 „Töökeskkonna järelevalve juhend”. Peale selle on laiemas mõttes täitmise tagamise vahendeid, nt OTT, mis on Tööinspeksiooni kodulehel kättesaadav (kuuldavasti veel vähe kasutatud) digitaalne riskide hindamise vahend.

Ent mitte ükski nendest õigustekstidest ja TTO rakendamise vahenditest ei ole ei üksikult võttes ega tervikuna midagi sellist, mis võrduks riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikaga, mis paljudes (uutes ja vanades) ELi liikmesriikides välja töötatud on. Riikides, kus selline pideva kolmepoolse sotsiaaldialoogi käigus välja töötatud poliitika on olemas, on selles sätestatud alljärgnev:



- täitmise tagamise tingimuste ja standardite ühtsus;
- õigusaktide järjekindel rakendamine;
- töötajate võrdne kaitse sarnastes olukordades;
- ühtne ja järjekindel lähenemine ühistele probleemidele;
- loogika ja järjekindlus prioriteetide valikul;
- järjekindlus ressursside jaotamisel;
- protseduuride ja nende kohaldamise järjekindlus;
- selged juhised tööinspektorite kaalutusõiguse kohta;
- koostöö sotsiaalpartneritega riiklikul, sektorite ja ettevõtete tasandil;
- koostöö edendamine teiste ametiasutuste ja osalistega, eelkõige tööõnnetuskindlustuse ja kutsehaiguskindlustuse vallas;
- tööandjate ebaõiglaste eeliste (saadud rikkumise teel) kõrvaldamine;
- selgus, läbipaistvus, sidusus ja juhitavus.

Riikliku töötingimuste järelevalvepoliitika olulisteks ja lahutamatuks elementideks peetakse alljärgnevat:

- fookustatud prioriteetide seadmine;
- ennetustegevuse aspektid;
- spetsialistide tugiteenused;
- aruandluskord;
- ettevõtete vastutustundlik käitumine;
- sanktsioonipoliitika;
- läbipaistvus.

Teadlik poliitiline otsus peaks olema ka nõuande- ja järelevalveülesannete tasakaalustamine ratsionaalsel, põhjendatud viisil, võttes arvesse järelevalve põhieesmärki, milleks on tagada õigusaktide järgimine parimal võimalikul viisil ja parimate võimalike vahenditega. Seda ei tohiks jätta konkreetsete inspektorite suva küsimuseks.

Muud küsimused, mida tavaliselt sellises töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikas käsitletakse:

- konkreetsed sektorid (ehitus, põllumajandus);
- meetodid või sekkumise kord;
- kontrollkäik, millest on teatatud või millest ei ole teatatud;
- enama kui pelgalt miinimumstandardite poole püüdlemine;
- sanktsioonide strateegiline kasutamine (vs. nende rutiinne kasutamine);
- paindlikud sekkumismehhanismid;
- jäiga meetoodika vältimine.

Reeglina analüüsitakse põhjalikumalt suure riskiga tööstusharusid ning seda, missugune oleks sobivaim lähenemisviis väikeettevõtetele. Viimased vajavad konkreetseid poliitikaotsuseid, sest kuigi õigus kehtib kõigi vastutajate suhtes, võib rakendamine olla võimekate suureettevõtete ja raskustes väikeettevõtete puhul erinev, samamoodi nagu see on erinev koostöövalmis tööandjate ja koostööst mittehuvitatud tööandjate puhul (viimaseid on, tõsi, väga vähe).

ILO Kesk- ja Ida-Euroopa piirkonna esindus Budapestis andis mõni aasta tagasi välja tööinspektori dokumendi, mis koostati just kõnealuse piirkonna üleminekuriike silmas pidades. See dokument (tõlgitud ka eesti keelde) sisaldab põhjalikku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise näidispoliitikat, mida saaks

Eestis hõlpsasti analüüsida kolmepoolses sotsiaaldialogis, et töötada välja Eesti oma töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika dokument.

## 2.4 TTO taristu

Töörühm kohtus mitme olulise Eesti sidusrühmaga ja vestles nendega pikalt. Lisas B antakse sellest täielik ülevaade. Kõik sidusrühmad olid uurijatega kohtumisest huvitatud ja koostöövalmis.

Me panime aga tähele, et üldine suhtumine oli ettevaatlik, kuigi seda on raske faktidega põhjendada. Sotsiaalpartnerid ootavad, et valitsus ja teised sotsiaalpartnerid teeksid midagi, ning samal ajal kritiseerivad väheseid edusamme, mida on senini Eesti töötervishoiu ja tööohutuse vallas tehtud.

Uuringus toodud avameelsed vastused ja väited illustreerivad seda. Kriitilisi märkusi tehti eelkõige 6. teema „Tööinspeksiooni ja Sotsiaalministeeriumi roll” (vt lisa D) raames.

- *„Puudub koordineeriv keskus, mis vastutaks kogu TTO valdkonna eest. Ei ole pädevat asutust, mis korraldaks riigis TTO tegevusi, viiks läbi rakendusuringuid, töötaks välja arengusuunad, suhtleks rahvusvaheliselt jne. Valitsusel puuduvad pikaajalised TTO eesmärgid ja tegevuskava. Me peame mõtlema viis aastat ette, missugune on olukord siis. Ministeerium peab kavandama tegevust koostöös teenusepakkujatega, moodustama töörühmad probleemide arutamiseks ja püüdma leida lahenduse.”*
- *„Kuna erinevatel sidusrühmadel on erinevad huvid, tuleks kõiki TTO teemasid põhjalikult arutada nii nende kui ka poliitikute vahel, teha vajalikud otsused ja tegutseda neist lähtuvalt. Kodanikuühiskonda tuleks neis protsessides rohkem väärtustada, mitte pelgalt sõnades. Töötajate arvamuste ja soovitustega tuleks õigusloomeprotsessis arvestada. Parlamendiliikmed ei peaks olema tööandjate mõju all (paljud neist on ka suurettevõtete nõukogude liikmed) – kuni nad seda on, ei muutu miski. Korraldada ümarlaud valitsuse esindajate ja teenusepakkujate vahel, et saada ülevaade sellest, mis valdkonnas tegelikult toimub.”*
- *„(Taas)käivitada Töökeskkonna Nõukoda.”*
- *„Sotsiaalministeerium peaks oma tööd tegema: arendama valdkonda, seadma eesmäärke ja neid tulemuslikult saavutama.”*

Hästi toimiva TTO taristu eeltingimuseks on eesmäärke seadev valitsus, mis kutsub sotsiaalpartnereid osalema riiklikus programmis kindlaks määratud eesmärkide saavutamises, nagu juba punktis 2.2.4.4 öeldud.

Mõned sidusrühmad väitsid, et ehkki on olemas kolmepoolne Töökeskkonna Nõukoda, ei jätku teemasid, mida arutada.

## 3 Järeldused ja soovitused

### 3.1 Kolmepoolne sotsiaaldialoog TTO teemal

Üks töörühma peamisi muresid seisneb selles, et puudub tõhus, toimiv ja institutsionaalne sotsiaaldialoog TTO ja töötingimuste järelevalve valdkonnas Eestis, kuigi 1999. aastal vastu võetud TTOSi sätted dialoogi nõuavad. Nagu kinnitas meie projekti esimene sidusrühmade kohtumine ja ka meie enda arvamuse kohaselt on sellise dialoogi vastu suur huvi ja sellega seoses on rikkalikku oskusteavet. Töörühma aruande kõigist peatükkidest ilmneb, et on hulgaliselt teemasid, millega tuleb kiiresti tegeleda, ja sotsiaaldialoog ei aita sellele üksnes kaasa, vaid sellest sõltub sobivate, toimivate lahenduste leidmine ning see, kas kõige enam mõjutatud või puudutatud sidusrühmad ja vastutajad tunnevad, et tegu on nende oma asjaga.

Me mõistame, et endine TTOSile tuginev TTO kolmepoolse sotsiaaldialoogi läbiviimise viis ei andnud Eesti kontekstis soovitud tulemust, s.t ei lisanud poliitikakujundamise ja seadusandlikule protsessile väärtust Sotsiaalministeeriumi-välise oskusteabe näol. Lisaks ei olnud piisavalt kaasatud Tööinspektsiooni esindajad, ehkki see puudutas ka neid ja nad oleksid saanud anda olulise panuse mitte üksnes poliitikasse, vaid eelkõige menetlusküsimustesse, mis, nagu paljude ELi liikmesriikide näite varal võib öelda, on samuti sellise riikliku või sektoripõhise sotsiaaldialoogi teema. Väga arvestatavat oskusteavet, mis paljudes vabaühendustes nii kvantitatiivses kui ka kvalitatiivses plaanis olemas on, ei ole veel (piisavalt) ära kasutatud selleks, et arendada TTO ennetuskultuuri Eestis.

Seepärast **soovitame tungivalt** moodustada uue TTO konsultatiivorgani – vajaduse korral kehtiva TTOSi muutmise teel või sotsiaalministri määrusega uue institutsiooni põhimääruse kehtestamise teel. See organ võiks olla mitmepoolne riiklik TTO nõukogu, nõukoda või komisjon. Häid näiteid selliste organite mandaadi, koosseisu, ülesehituse, tegevuse jms kohta leiab teistest (uutest ja vanadest) liikmesriikidest või kandidaatriikidest.

Uue organi võib moodustada nii, et kolmel nn rühmal on võrdne arv esindajaid (nt igaühel kuus). Ühe rühma moodustaksid Sotsiaalministeeriumi ja Tööinspektsiooni esindajad, teise tööandjate ja töötajate esindajad – nii riiklike organisatsioonide esindajad kui ka organisatsioonide nimetatud ettevõtete esindajad – ning kolmanda TTO instituutide ja muude vabaühenduste (nt 2011. aasta aprillis esimesel projekti sidusrühmade kohtumisel osalenud institutsioonide) esindajad.

Uue nõukogu eesistuja võiks rotatsiooni alusel olla ühe rühma esindaja ja eesistuja võiks vahetuda kord aastas. Nagu juba eespool nenditud (vt punkti 3.4), võiks alustuseks arutada kuut strateegilist küsimust, millele töörühm on tähelepanu juhtinud ja millega tegeldi tulemuslikult – ent siiski mitte lõplikult – sidusrühmade esimesel kohtumisel. Nõukogu võiks koguneda kolm korda aastas ja moodustada alamkomisjone või töörühmi, kus oleks üks esindaja igast rühmast ning mis käsitleksid konkreetseid küsimusi ja valmistaksid ette taustamaterjale ja muud sellist täiskogu istungiteks. Tööinspektsioon võiks sellele uuele TTO nõukogule osutada regulaarseid kantseleiteenuseid.

## 3.2 Järelduse TTO õigusliku raamistiku kohta

### 3.2.1 Järeldused ELi direktiivide ülevõtmise kohta

Nagu juba aruande punktis 2.2.2 mainitud, on meie üldine järeldus ELi raamdirektiivi (89/391/EMÜ) ülevõtmise kohta Eesti töötervishoiu ja tööohutuse seadusesse üsna positiivne. Me ei leidnud suuri lünki, mis mõjutaksid Eesti töötajate töötingimusi negatiivselt. Mõistagi tuleb leitud lüngad täita. Puudujääke tuleb arutada ja võimaluse korral tuleb need lahendada.

Ehkki lünkade analüüs näitab, et raamdirektiiv (RD) on enam-vähem täielikult üle võetud, saaks TTOSi (1999) struktuuri märkimisväärselt parandada ning loogilisemaks, sidusamaks ja kasutajasõbralikumaks muuta.

Tänapäevased TTO õigusaktid algavad poliitikaeesmärkide kirjeldamisega ja sisaldavad mõisteid tutvustavaid paragrahve, mis Eesti kehtivas TTOSis puuduvad. Neis määratletakse peamised vastutajad, kelle jaoks seadus on koostatud, ja määratakse kindlaks igaühe õigused ja kohustused. Lisaks sisaldab see volitusnormi, mis annab ministrile õiguse anda vajaduse korral määrusi. Selle sätte alusel saab üksikasjalikuma korra (nt praeguses 2. peatükis käsitletu) viia alamakti.

Kui Eesti otsustab koostada ühtse TTO määruse, siis see võiks olla alus kõigi ELi nn tütar-direktiivide ülevõtmiseks. Parima praktika näitena juhime tähelepanu Hollandi TTO määrusele, kust leiab mitu ELi tütar-direktiividele viitavat peatükki. On valdavalt kolm tasandit: TTOS, määrused ning suunised ja tehnilised standardid. Viimased ei ole õigusaktid, vaid nende tõlgendused ja selgitused.

### 3.2.2 Järeldused ILO TTO konventsioonide rakendamise kohta

Käesolevas osas esitatakse järeldused ratifitseeritud ja ratifitseerimata ILO konventsioonide kohta.

#### 3.2.2.1 Seoses ratifitseeritud ILO konventsioonidega (nr 81 ja nr 129)

ILO konstitutsiooni kohaselt on Eesti kohustatud võtma ratifitseeritud konventsioonid täielikult üle oma õigusesse ja õiguspraktikasse. Võrdleva analüüsi käigus on selgunud (täpsemalt vt lisa A), et iseäranis konventsiooni nr 81 (tööstuse ja kaubanduse töötingimuste järelevalve) sätete osas on mõningaid tõsisemaid vajakajäämisi, ehkki mitte palju. Üks varasem probleem näib seisnevat selles, kas õigus- ja praktilünki on võimalik kõrvaldada pelgalt kehtiva (1999. aastal vastu võetud ja korduvalt muudetud) TTOSi muutmise ja Tööinspektsiooni põhimääruse (2007) muutmise teel või oleks parem lahendada puudujäägid esiteks kogu TTO õigusraamistiku muutmise käigus ja teiseks uue põhjaliku riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika koostamise teel (töörühm toetab viimast lahendusvarianti). Kui seda aga peetakse liialt aeganõudvaks, siis on meie võrdleva analüüsi põhjal sellegipoolest võimalik teha kehtivasse õigusesse lühikese aja jooksul mõned muudatused, mis annaksid punktis 2.2.3 (viimane lõik) mainitud konventsiooni nr 81 olulistele sätetele parema mõju.

### 3.2.2.2 Seoses ratifitseerimata TTO konventsioonidega

Nagu öeldud peatükis „Tähelepanekud”, on olemas neli ILO TTO raaminstrumenti: 1981. aasta konventsioon nr 155 tööohutuse ja tervishoiu ning töökeskkonna kohta, konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll, 1985. aasta konventsioon nr 161 tervishoiuteenuste kohta ning 2006. aasta konventsioon nr 187 tööohutuse ja tervishoiu edendamise raamistiku kohta. Kolm neist (v.a konventsioon nr 161) on ka rahvusvahelised instrumendid, mida loetakse uue ILO TTO tegevuskava 2010–2016 kohaselt prioriteetseteks. Ka tööühm leiab, et esmatähtis on need konventsioonid kiiresti ratifitseerida.

Arvestades aga Sotsiaalministeeriumi suhteliselt piiratud võimet ratifitseerimist (ja sellele järgnevat perioodilist aruandlust) n-ö teenindada, on tähtis, et kõiki püüdlusi koordineeritaks kolme- või enamapoolse TTO sotsiaaldialoogi taaselustamise teel. Kui muudetud riiklikust kolmepoolsest töökeskkonnanõukogust saab mitmest sidusrühmast koosnev platvorm, mis ei pruugi olla Sotsiaalministeeriumiga seotud (nagu sidusrühmade esindajad tööühma esimesel külaskäigul Tallinna välja pakkusid), siis oleks võimalik saavutada laiem haare ja võib-olla ka laiem konsensus reeglina kõige olulisemaks peetavate ILO TTO konventsioonide ratifitseerimise suhtes.

See nõuaks taas 1999. aasta TTOSi paragrahvi 21 muutmist. Seega kehtivad samad kaalutlused, mis ratifitseeritud ILO konventsioonide (nr 81 ja nr 129) puuduste kõrvaldamise puhul. Näib tõenäolisem, et ilma kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi taaselustamiseta prognoositavas tulevikus rohkem ratifitseerimisi ei toimu. Alternatiivseks lahenduseks võiks olla selle protsessi paigutamine kohta, kuhu see kuulub, nimelt komisjoni või muusse sarnasesse institutsiooni, mille Eesti on moodustanud ILO 1976. aasta rahvusvaheliste tööstandardite täitmist edendavate kolmepoolsete konsultatsioonide konventsioonist nr 144 (selle konventsiooni on Eesti juba ratifitseerinud) tulenevate kohustuste täitmiseks. Ent taas tuleb juhtida tähelepanu sellele, et tegu on rangelt kolmepoolse organiga, eelistada tuleks aga enamapoolset lähenemisviisi, mida on rõhutanud ka mitu sidusrühma.

## 3.3 Soovitused Eesti TTO õigusliku raamistiku kohta

### 3.3.1 ELi direktiivid

#### *Raamdirektiivi artikkel 6 (tööandjate üldised kohustused)*

Soovitus seoses 1. küsimusega „Meetmete kohandamine tehnika arengule”

- TTOSi saaks muuta nii, et seda ELi nõuet kirjeldatakse üldisemalt ning mitte üksnes seoses töövahendite ja -meetoditega. Näiteks: „tööandja peaks regulaarselt kohandama kõik ennetus- ja kaitsemeetmed tehnika, teaduse ja ühiskonna arengule”.

Soovitus seoses 2. küsimusega „Kaitsetaseme parandamine”

TTOSi saaks muuta nii, et sõnaselgelt mainida TTO edasiarendamist riskianalüüsi põhjal. TTOSi sellise kohandamise sõnastus peaks rõhutama töötingimuste pidevat parandamist. Näiteks: „Tööandja peab tagama töötajate kaitse pideva parandamise riskianalüüsi põhjal.”

*Raamdirektiivi artikkel 7 (kaitse- ja ennetusmeetmed)*

Soovitus seoses 1. lüngaga „Määratud töötajaid ei tohi seada ebasoodsasse olukorda nende tegevuse tõttu”

- TTOSis on määratud töötajaks töökeskkonnaspetsialist. Ent töökeskkonnaspetsialist on tööandja esindaja. Töötajate esindaja on aga töökeskkonnavolinik. Töökeskkonnaspetsialist peab tegutsema sõltumatult.
- Töökeskkonnaspetsialisti sõltumatut positsiooni tähistab see raamdirektiivi artikkel. Töökeskkonnaspetsialistil peab olema võimalik rääkida ausalt ja avameelselt kõigist tööohutuse ja tervishoiu küsimustest. Meie soovitus on paigutada paragrahvi 17 lõike 6 punkt 7 (töökeskkonnavolinik) uude lõikesse TTOSi paragrahvis 16 (töökeskkonnaspetsialist). Vaja on vaid asendada sõna „töökeskkonnavolinik” sõnadega „tööandja nimetatud töökeskkonnaspetsialist”.

Soovitus seoses 2. lüngaga „Määratud töötajatel peaks olema piisavalt aega oma ülesannete täitmiseks”

- TTOSis on võrreldav nõue paragrahvi 17 lõikes 9. Ent seda reguleeritakse vaid töökeskkonnavoliniku puhul. Meie soovitus on paigutada paragrahvi 17 lõike 9 viimane lause TTOSi paragrahvi 16 (töökeskkonnaspetsialist). Vaja on vaid asendada sõna „volinik” sõnaga „spetsialist”. Täiendavaid soovitusi leiab Belgia õigusaktidest, mis puudutavad määratud töötajaid (vt lisa C vastust küsimusele 11).

Soovitus seoses 3. lüngaga „Määratud töötajad peaksid töötama koos”

- See üldine, ent oluline koostöö nõue erinevate töökeskkonnaspetsialistide vahel tuleks sätestada TTOSis. TTOSi paragrahvi 16 lõike 6 sõnastus on üsna mõistlik, ent võiks olla rangem. Meie soovime lisada uue lõike või lause paragrahvi 16. Selle paragrahvi või lause tekst võiks olla järgmine: „Kui kaks või enam töökeskkonnaspetsialisti, töötajat või välise teenusepakkuja spetsialisti töötavad ühe ja sama tööandja heaks, siis peavad need spetsialistid tegema tulemuslikku koostööd.”

Soovitus seoses 1. küsimusega „Töökeskkonnaspetsialist ja tema teadmised”

- Vajalikku personali ja kutsevahendeid ning töökeskkonnaspetsialisti võimekust TTOSis ei käsitleta. Ent isiklik ja kutsealane võimekus on töökeskkonnaspetsialisti töö sobivuse seisukohast määrava tähtsusega.
- Soovitus: TTOSi paragrahvi 16 lõiget 4 tuleks laiendada või täiendada sõnadega „töökeskkonnaspetsialist peab tundma kutsealaseid konsultatsioonivahendeid ...”
- Belgia õigusaktid, milles käsitletakse määratud töötajaid (Belgias nimetatakse neid ennetusnõunikeks), on üsna põhjalikud. (Vt lisa C vastust küsimusele 11.)

Soovitus seoses 2. küsimusega „Eriharud või eritegevused”

- See soovitus on seotud 1. küsimusega. Kui Eesti valitsus soovib näiteks anda töökeskkonnaspetsialisti ülesanded üle VKEle, siis on võimalik kasutada ettevõtte suuruse kriteeriumi. Ent võimalik on ka kasutada tegevuse laadi kriteeriumi. Näiteks: ohtlike ainete tootmise või käitlemisega tegelevate ettevõtete tööandjatel ei ole lubatud töökeskkonnaülesandeid ise täita.

*Raamdirektiivi artikkel 8 (esmaabi, tulekustutustööd ja töötajate evakueerimine, tõsine ja otsene oht)*

Soovitus seoses 1. lüngaga „TTOSis ei käsitleta tulekustutustöödega seonduvat”

- TTOSi paragrahvist 13 puudub teema „tulekustutustööd”. Tulekustutustööd on üks määratud töötajate ülesandeid hädaolukorras. Soovitus: lisada TTOSi paragrahvi 13 sobivatesse lõigetes tulekustutustööde teema. Kui see ei ole teostatav, siis tuleks sõnaselgelt viidata tuleohutuse seadusele.

Soovitus seoses 2. lüngaga „Sõlmida vajalikud kontaktid (politsei, kiirabi ja päästeteenistusega)”

- TTOSi paragrahvi 15 lõike 2 punktis 1 nõutakse sideühenduse korraldamist hädaabinumbriga 112. RD artikli 8 lõike 1 punktis 2 nõutakse tööandjalt aktiivsema rolli võtmist, s.o vajalike kontaktide sisseseadmist väliste teenusepakkujatega, nt tuletõrjega. Soovitus: lisada eelmise lause viimane osa TTOSi paragrahvi 15 lõikesse 2. Kui see ei ole teostatav, siis tuleks sõnaselgelt viidata tuleohutuse seadusele.

Soovitus seoses 3. lüngaga „Määratud töötajad hädaolukorras”

- Tegu on 1. lüngast spetsiifilisema probleemiga. Määratud töötaja peab hädaolukorras täitma esmaabi andmise kohustust (TTOSi paragrahvi 13 lõige 8) ning evakueerimis- ja päästmisülesandeid (TTOSi paragrahvi 15 lõige 2). Soovitus: lisada tulekustutustööd määratud töötajate ülesannetesse, mis on kindlaks määratud TTOSi paragrahvis 13 või 15. Kui see ei ole teostatav, siis tuleks sõnaselgelt viidata tuleohutuse seadusele.

Soovitus seoses küsimusega „Töötajate teavitamine enne vahejuhtumi toimumist”

- TTOSis tuleks anda selgelt mõista, et tööandja peab teavitama (instrueerima) töötajaid sellest, kuidas käituda õnnetusjuhtumi korral, ehk enne, kui õnnetus üldse juhtub. Soovitus: lisada TTOSi paragrahvi 15 nõue, et tööandja peab õpetama kõikidele töötajatele, kuidas käituda hädaolukorras. Meile tundub, et selle lünga puhul on tegu TTOSi paragrahvi 15 (ebaadekvaatse) tõlkega. Lisaks on asjakohane sotsiaalministri 14. detsembri 2000. aasta määrus „Töötervishoiu- ja tööohutusosalase väljaõppe ja täiendõppe kord”. Selles määruses on ette nähtud tööandjate kohustus anda töötajatele „juhiseid käitumiseks õnnetusohu või tööõnnetuse korral” (14. detsembri 2000. aasta määruse paragrahvi 4 lõike 2 punkt 3). Ent TTOSi paragrahvis 15 puudub viide sellele määrusele.

*Raamdirektiivi artikkel 10 (töötajate teavitamine)*

Soovitus seoses 1. küsimusega „Teabe kättesaadavuse erikohustus”

- Töökeskkonnaspetsialistil, töökeskkonnavolinikul ja töökeskkonnanõukogul peaks olema juurdepääs Tööinspeksiooni, väliste teenusepakkujate ja muude kontrollorganite esitatud teabele. Soovitus: kõikidesse TTOSi sätetesse, mis on seotud töökeskkonnaspetsialisti, -voliniku ja -nõukoguga, tuleks lisada see erikohustus. Need sätted puudutavad teabe kättesaadavust. Seda tuleks selgelt eristada teabe küsimisest (näiteks) töökeskkonnavoliniku poolt.

*Raamdirektiivi artikkel 11 (töötajatega konsulteerimine ja töötajate osalemine)*

Soovitus seoses lüngaga „Töökeskkonnanõukogu kaitsmine tööandjapoolse ebasoodsamasse olukorda seadmise (diskrimineerimise või ohvriks sattumise) eest”

- Töökeskkonnanõukogu sõltumatut positsiooni tähistab see raamdirektiivi artikkel. Töökeskkonnanõukogu liikmed peavad saama otsekohele ja avameelselt rääkida kõigist tööohutuse ja tervishoiu probleemidest. Meie soovitus on paigutada paragrahvi 17 lõike 6 punkt 7 (töökeskkonnavolinik) uude lõikesse TTOSi paragrahvis 18 (töökeskkonnanõukogu). Vaja on vaid asendada sõna „töökeskkonnavolinik“ sõnadega „töökeskkonnanõukogu liikmed“. Mõistes, et töölepingu seadus pakub töötajate esindajatele (vt paragrahve 89, 92, 94 ja 109) ja seega ka töökeskkonnanõukogu liikmetele (vähemalt nendele, kes esindavad töötajate poolt) üsna tugevat kaitset, oleks kasutajasõbralikum lisada see teave ka TTOSi.

Soovitus seoses 1. küsimusega „Konkreetsed konsultatsiooni- ja osalemisküsimused“

- TTOSi paragrahvi 12 lõikes 5 nimetatud teemad ei ole ilmselt samad, mis raamdirektiivi artiklis 11 nimetatud teemad. Soovitus: käsitleda kõiki raamidirektiivi artikli 11 lõikes 2 nimetatud teemasid selgelt TTOSi paragrahvis 12.

Soovitus seoses 2. küsimusega „Töökeskkonnanõukogu eriõigused“

- Soovitus: TTOSi paragrahvi 18 tuleks laiendada töökeskkonnanõukogu (liikmete) kahe õigusega. 1. Töökeskkonnanõukogul on õigus esitada Tööinspeksioonile kaebus, kui nõukogu arvates on tööandja võetud kaitse- ja ennetusmeetmed ebapiisavad. Tegu on olulise punktiga, sest üksikutele töötajatele on erinevatel põhjustel sageli üsna raske Tööinspeksiooni kaevata. Töökeskkonnanõukogu liikmetel on lihtsam Tööinspeksiooni pöörduda, kusjuures nad on üksikute töötajatega võrreldes ka kaitstumad. 2. Töökeskkonnanõukogu liikmetel on õigus esitada Tööinspeksioonile tähelepanekuid kontrollkäikude ajal.

*Raamdirektiivi artikkel 14 (tervisekontroll)*

Soovitus seoses küsimusega „Regulaarne tervisekontroll“

- Soovitus: lisada TTOSi paragrahvi 13 lõike 1 punktidesse 7 ja 7<sup>1</sup> sõna „regulaarset“. Me pooldame selle sõnaselget mainimist TTOSis, ent juriidiliselt ei ole see vajalik, sest regulaarsust mainitakse töötajate tervisekontrolli korra määruses. Määruse paragrahvi 5 lõikes 2 kehtestatakse igale töötajale vähemalt kolmeaastane minimaalne regulaarne ajavahemik.

### 3.3.2 ILO konventsioonid

#### 3.3.2.1 Seoses ILO konventsiooniga nr 81 (ratifitseeritud) ja kõigi seda puudutavate töötingimuste järelvalve küsimustega

Töörühma peamiseks soovitus on koguda kokku ja ühendada kõik töötingimuste järelvalvet – nii poliitikat kui ka tegevust – puudutavad küsimused, nt TTOSi 6. peatüki sätted, töötingimuste järelvalve 2007. aasta (Sotsiaalministeeriumi) määrused (põhimäärused), muud töötingimuste järelvalve korrad ja sisejuhised üheks tekstiks, soovitatavalt töötingimuste järelvalve seaduseks või kui see ei ole võimalik, siis uueks põhjalikuks töötingimuste järelvalve määruseks (mille annab TTOSi alusel välja sotsiaalminister). Kui see ei ole teostatav, siis soovitame vähemasti muuta ILO konventsiooni nr 81 sätete rakendamise praktikast Eestis



TTOSi 6. peatüki (järelevalve), 2007. aasta Tööinspektiooni põhimääruse või töötingimuste järelevalve olemasoleva korra või juhiste muutmise teel.

- Artikli 3 lõige 2: „Tööinspektoritele antud lisaülesanded ei tohi neil takistada põhikohustuste täitmist ...”

Pädev asutus peaks järk-järgult tegema lõpu olukorrale, kus inspektorid korraldavad tasulisi koolitusi ja tegelevad turujärelevalvega.

- Artikli 5 punktid a ja b: „Pädev asutus võtab meetmeid, et tõhustada: a) järelevalveteenistuste koostööd samalaadsete küsimustega tegelevate teiste valitsusasutustega ning ühiskondlike ja eraalgatuslike institutsioonidega ja b) tööinspektiooni ametnike koostööd töandjate ja töötajate või neid esindavate organisatsioonidega.”

Sotsiaalministeerium peaks sõlmima ametlikud koostöölepingud vähemalt nende valitsusasutustega, kellega tööinspektorid võivad ametialaselt kokku puutuda või kellega koostöö tegemisest võib sõltuda nende ülesannete tulemuslik täitmine. See puudutab näiteks Siseministeeriumi (politseiteenused), Haridus- ja Teadusministeeriumi (kõikide tasandite haridusteenused, mille puhul tööinspektorid võivad osaleda ennetustegevuses) ja ka muid riigiasutusi või kohaliku omavalitsuse asutusi.

Lisaks soovitame veel kord kaaluda ametlike koostöölepingute sõlmimist sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonidega, kaasata nad süstemaatilisemalt Tööinspektiooni tegevusse nii poliitika- kui ka tegevusküsimustes ja tagada otseselt puudutatud sidusrühmade omanikutunne TTO ennetuskultuuri kujundamise protsessis Eestis.

- Artikli 12 lõike 1 punktid a ja c ning punkti c alapunkt i: „Tööinspektoritel on õigus vastava volituse olemasolu korral: sisendada päeval ja öösel vabalt ja ette teatamata inspekteeritavasse ettevõttesse.”

See sõnastus tuleks lisada TTOSi paragrahvi 26 lõikesse 4; see peaks sisaldama ka sätet, mille kohaselt võivad inspektorid kohaldada „(õiguslike) teadete avaldamist ettevõtetes” kooskõlas artikli punkti c alapunktiga i.

- Artikli 12 lõige 2: „Inspektorid teatavad töandjale või tema esindajale ettevõttes viibimisest, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada nende ülesannete täitmist.”

Punktis 2.2.3 sätestatud põhjustel tuleks konventsiooni artikli sõnastust kasutada TTOSi paragrahvis 26 sätestatu asemel.

- Artikli 15 punkt a: „Riigisiseste õigusnormidega ettenähtud erandjuhtudel on tööinspektoritel keelatud olla otseselt või kaudselt huvitatud nende järelevalve all olevatest ettevõtetest.”

Kuigi konventsioonist tulenevad tööinspektorite kohustused võivad sisalduda Eesti riigiteenistujaid puudutavates eeskirjades tervikuna, on sellegipoolest soovitatav lisada need sõnaselgelt uude töötingimuste järelevalve seadusesse (vt tööühma

esimest soovitud) või Tööinspeksiooni põhimäärusesse (sotsiaalministri 2007. aasta määrus).

Selles kontekstis soovitatakse kaaluda Tööinspeksiooni kutsealase koodeksi ja eetikakoodeksi kasutuselevõttu, nagu on tehtud mitmes riigis. IALI 2008. aasta „Aususkoodeks” on hea eeskuju.

- Artikli 17 lõiked 1 ja 2: *„Isikute suhtes, kes rikuvad või ei täida kohaldatavaid õigusnorme, alustatakse viivitamata ilma ette hoiatamata kohtumenetlust. Riigisiseste õigusnormidega võib nimetada erandjuhud, millal tuleb menetluse alustamisest ette teatada. Tööinspektor otsustab, kas teha hoiatus ja anda nõu või soovitada kohtumenetlust.”*

Nagu töörühm märkis (vt punkti 2.2.3), ei ole konkreetseid sätteid inspektorite olulise õiguse kohta kasutada seda kaalutusõigust, mis on ette nähtud konventsiooni artikli 17 lõigetes 1 ja 2. Soovitatav on reguleerida seda tähtsat ja keerulist küsimust eraldi töötingimuste järelevalve seaduses või Tööinspeksiooni põhimääruse muudatustes ning käsitleda konkreetsemalt uues töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikas (vt punkti 4.3).

- Artikkel 18: *„Tööinspektorite kohaldatavate õigusnormide täitmatajätmise ja nende töö takistamise eest kohaldatakse tõhusaid karistusi, mis nähakse ette riigisiseste õigusnormidega.”*

Kuigi Eesti karistusseadustiku paragrahvide 274–276 kohaselt on võimuesindajate töökohustuste täitmise takistamine karistatav, on sellest hoolimata soovitatav lisada tööinspektoritele viitavad eraldi sätted töötingimuste järelevalve seadusesse või kui see ei ole võimalik, siis TTOSi 6. peatüki muudatusesse (paragrahvi 27 lõikele 3 järgnevas uues lõikes) või Tööinspeksiooni põhimääruse muudatusesse; lisaks tuleb oluliselt karmistada karistusi ametikohustusi või -ülesandeid täitva tööinspektori või muu ametniku vastu suunatud verbaalse, füüsilise või muu vägivalda eest, et näidata riigi otsustavust oma kõige kaitsetumate ametnike tegevuse kaitsel, sest nad peavad tavaliselt tegutsema omaette ja sageli rasketes tingimustes ja pingelistes olukordades (mitte enese süül).

- Artikkel 21: *„Inspeksiooni keskasutus käsitleb avaldatavas aastaaruandes järgmisi tema pädevuses olevaid valdkondi: ...”*

Artikli punktides a–g loetletud valdkonnad tuleb esitada uues töötingimuste järelevalve seaduses või TTOSis (uue paragrahvina 28) või Tööinspeksiooni põhimääruse (2007) muudatustes.

### 3.3.2.2 Seoses ILO konventsioonidega, mida Eesti veel ratifitseerinud ei ole

Töörühm soovib tungivalt veel kord esmajärjekorras analüüsida võimalust ratifitseerida neli TTO instrumenti, mida peetakse TTO rahvusvahelisel ja riiklikul tasandil jõustamise seisukohast kõige olulisemaks (nagu öeldud ILO üleilmses TTO tegevuskavas 2010–2016), s.o konventsioonid nr 155, 161 ja 187 ning konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll.

Me soovime seda küsimust arutada ja selle kohta otsuse teha mitte ainult Eesti/ILO riikliku komisjoni tasandil (mis tegutseb kooskõlas ILO konventsiooniga nr 144), vaid laiemas kontekstis, soovitatavalt mitmepoolse sotsiaaldialoogi kaudu (vt punkti 4.4). Kui need rahvusvahelised TTO standardid on ratifitseeritud, siis tuleb kehtivatesse TTO õigusaktidesse teha muudatused kooskõlas töörühma lünkade analüüsiga (vt aruande lõpus toodud asjaomaseid lisasid). Uute õigustekstide puhul tuleks rahvusvaheliste standardite sõnastus võimaluse korral täpselt üle võtta.

### 3.4 Järeldused täitmise tagamise poliitika kohta

#### 3.4.1 Täitmise tagamine

Konsultatsioonid nii Sotsiaalministeeriumi kui ka Tööinspeksiooni esindajatega (pikemad märkused selles küsimuses on esitatud peatüki „Tähelepanekud” punktis 2.3) on näidanud, et ühest küljest puudub põhjalik tänapäevane (viis C-d) riiklik töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika ja teisest küljest on mõlema institutsiooni esindajad viidanud suurele vajadusele sellise poliitika järele. (Uue täitmise tagamise poliitika põhielemente on käsitletud peatüki „Tähelepanekud” punktis 2.2.3 ILO konventsiooni nr 81 analüüsi kontekstis.)

Võimalik praktiline lähenemisviis selgelt vajaliku riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika väljatöötamisele võib olla seepärast järgmine: kaks dokumenti on juba olemas, s.o 1998. aasta (Sotsiaalministeeriumi) poliitikadokument ja ILO (Budapest) täitmise tagamise näidispoliitika, milleks on tööinspektori dokumendimapp, mille puhul on võetud eeskujuna ELi/SLiCi 2004. aasta „Töötingimuste järelevalve üldpõhimõtted seoses tervishoiu ja ohutusega töökohas” ja mis võib olla arutelude ning hiljem ka põhjaliku uue riikliku töötingimuste järelevalve seaduse aluseks. Kas see tuleks töötada välja Tööinspeksioonis ning siis arutada Sotsiaalministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumi poolt kinnitada või kas tuleks koostada ühine eelnõu Sotsiaalministeeriumi väikese töörühma ja Tööinspeksiooni poolt ning seejärel esitada protsessi tulemused (taaselustatud) töökeskkonnakomisjonile või muule sarnasele platvormile, kus pidada kolme- või soovitatavalt enamapoolset sotsiaaldialoogi, on täiendavate konsultatsioonide küsimus. (Vt ka soovitus punktis 4.4.)

Võib aga kindlasti järeldada, et nende erinevate poliitikainstrumentide kombinatsioon, mida on kohandatud tihedas koostöös mitte üksnes sidusrühmade esindajatega, vaid ka Tööinspeksiooni tegevustasandiga, ja mille sotsiaalminister on seejärel kinnitanud ja valitsus välja kuulutanud, võib osutada väga tugevaks, kasulikuks ja põhjalikuks uueks töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikaks Eestis.

#### 3.4.2 Muud poliitikaküsimused

Punktides 1.4.1, 2.1.2, 2.2.3 ja 2.2.4 on väidetud, et ILO nelja TTO instrumendi (s.o konventsioonide nr 155, 161, 187 ja konventsiooni nr 155 2002. aasta protokoll) ratifitseerimine on tähtis samm tänapäevase TTO raamistiku väljatöötamise ja olukorra pideva parandamise suunas. Kõigi nende tähtsate rahvusvaheliste TTO instrumentide rakendamine nõuab vastava riikliku poliitika väljatöötamist kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi teel, sest see on täieliku ja järjepideva kohaldamise

eeltingimus. Riikliku poliitika ülim otstarve on pakkuda tugevat võrdlusraamistikku ja platvormi töökeskkonna ja TTO tingimuste parandamiseks töökohtades. Nagu juba mainitud, peetakse eelkõige ILO konventsiooni nr 155 ratifitseerimist esmatähtsaks eduka riiklike meetmete võtmise seisukohast, nagu nähtub ILO TTO üleilmsest tegevuskavast 2010–2016 (punkt 23).

Asjakohase riikliku poliitika väljatöötamine kooskõlas nimetatud rahvusvaheliste standarditega nõuab institutsionaalse kolme- või soovitatavalt enamapoolse sotsiaaldialoogi taaselustamist TTO vallas ja sellega seotud küsimustes.

### 3.4.3 *Muud järeldused*

Töörühm täheldas mitmeid muid küsimusi, mis viisid meid hulga lisajäreldusteni (ei ole esitatud tähtsuse järjekorras).

#### 3.4.3.1 *Tööinspektsiooni personaliarenduse põhimõtted*

Isegi suhteliselt väikesel tööinspektsioonil nagu seda on Eesti Tööinspektsioon peaks olema ka personaliarenduse põhimõtted – see oleks tegelikult soovitatud riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika funktsionaalne tuletis – ehk missugust kvalifitseeritud inimressurssi on tarvis poliitika optimaalseks rakendamiseks. Praegu ei näi selliseid põhimõtteid olevat. Need hõlmaksid nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid aspekte. Kvantitatiivselt tuleks välja arvutada piisav inspektorite ja töötajate suhtarv (kaasatud kõik majandustegevuse sektorid). ILO (mitteametlikes) soovitusel on korduvalt öeldud, et kõrgelt arenenud tööstusega turumajanduses nagu Eestis on vastuvõetav suhtarv üks inspektor iga 10 000 töötaja kohta (sh füüsilisest isikust ettevõtjad, praktikandid, tudengid jt, kellele kohaldub tänapäevane TTO õigus enamikus ELi liikmesriikides). Eestis, kus töötajate arv on üle 600 000, tähendaks see vähemalt 60 täiskohaga tööinspektorit. Praegune tegelik arv aga selleni ei küüni.

Kvalitatiivselt oleks vaja selgeid kvalifikatsiooninõudeid, mis tagaksid selle, et oleks võimalik töötada välja terviklik lähenemisviis järelevalvele ja et teatud süsteemsed nõrkused, näiteks tööhügieeni ja tervisekontrolli valdkonnas (ja eelkõige vastavate nõustamisteenuste osutamine inspektorite poolt), ning uued ja tundmatud ohud (psühhosotsiaalsed riskid) jms oleksid piisavalt kaetud. Uued personaliarenduse põhimõtted määratleksid siis ka erinevad koolitusvajadused ja oskuse nõuded teenuse osutamisele ning miinimumressursid ja muud küsimused.

#### 3.4.3.2 *Töötingimuste järelevalve seadus (või määrused)*

Töörühm on juba avaldanud muret selle pärast, et mitut olulist töötingimuste järelevalvega seotud küsimust ei ole Eesti õigusaktides üldse või piisavalt käsitletud või et neid on käsitletud erinevates ja mõnikord üsna seosetutes õigusallikates, mistõttu kiire juurdepääs ning kiire ja kasutajasõbralik viitamine on keeruline. Tööinspektorite ametiülesannete täitmise takistamine (ILO konventsiooni nr 81 artikkel 17) on vaid üks selline probleem paljudest (vt punkti 2.2.3).

Kaaluda tuleks ka kõigi töötingimuste järelevalvega seotud küsimuste ümberpaigutamist töötingimuste järelevalve seadusesse (või määrusesse) – see on tee, mille on hiljuti valinud mitu üleminekumaad ja ELi uut liikmesriiki, sh Bulgaaria,

Ungari ja Rumeenia. Nende (ja teiste riikide) uued töötingimuste järelevalve õigusaktid on kättesaadavad hea rahvusvahelise praktikana ja neist võib edukalt teha sotsiaaldialoogi teema Eestis, et otsustada sellise lähenemisviisi sobivuse üle Eesti riigi jaoks, ja kui leitakse, et see on sobiv, siis uue seaduse kohaldamisala ja sisu üle otsustamiseks. Paljude ILO konventsioonide nr 81 ja nr 129 võrdlevas analüüsis tõstatatud probleemidega (punkt 2.2.3) saaks siis tegelda selles kontekstis. Kui aga eraldi töötingimuste järelevalve seaduse väljatöötamine peaks Eesti praeguse poliitilise ja haldusrežiimi puhul võimatu olema, nagu töörühmale on avaldatud, siis saab neid järeldusi sellegipoolest kasutada uue töötingimuste järelevalve poliitika väljatöötamiseks ja sellest tulenevalt omakorda Tööinspektsiooni põhimääruse (sotsiaalministri 2007. aasta määrused) ja muude asjaomaste õigustekstide muutmiseks.

#### 3.4.3.3 Muud probleemid

ILO peamiste TTO instrumentide ratifitseerimise ja rakendamise küsimust arutades (vt punkti 2.2.4) on tõusetunud arvukalt probleeme. Silma torkavad neli (üks iga instrumendi puhul). Esiteks puudub kõikehõlmav riiklik töötervishoiuteenuste poliitika, mille olemasolu nõutakse ILO konventsiooni nr 161 artiklites 2 ja 4.

Teiseks on vastutaja kontsept tänapäevases TTO õiguses (vt ka viidet ILO konventsiooni nr 155 artiklis 12) palju laiem kui mõned kohustused, mida käsitletakse 1999. aasta TTOSi paragrahvis 5 (paragrahvis käsitletakse töövahendeid ja kehtestatakse tööandjate kohustused seoses projekteerimise ja valmistamisega). Tänapäevane TTO õigusakt hõlmab palju suuremat vastutajate hulka, näiteks importijaid, turustajaid, projekteerijaid, ruumide kasutajaid jne. Singapuri uus TTO seadus, mis pärineb 2006. aastast, on selle probleemi lahendamisel suurepärane eeskuju. Täpsemaid üksikasjad leiab selle [lingi](#) kaudu.

Kolmandaks, ILO konventsioonis nr 187 töötervishoiu ja tööohutuse edendamise raamistiku kohta nõutakse riikliku töötervishoiu ja tööohutuse programmi koostamist ja see peab hõlmama „määratud aja jooksul saavutatavaid eesmärke”, prioriteete, töötervishoidu ja tööohutust parandavaid meetmeid ning selles vallas tehtud edusammude pideva hindamise meetmeid. Neid elemente ja vahendeid Eesti olemasolevas TTO süsteemis praegu ei ole. Ideaalvariandi puhul võetakse need vastu kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi abil ning sotsiaaldialoogi käigus arutamist vajavate TTO probleemide pikk loetelu kummutab väite, et „ei ole midagi arutada”.

Neljandaks – ehkki see lühike loetelu ei ole mingil juhul ammendav –, konventsiooni nr 155 2002. aasta protokollis artikli 1 rakendamine ei nõua mitte üksnes tööõnnetuste ja kutsehaiguste registreerimist, vaid ka „ohtlike olukordade, tööteel toimunud õnnetuste ning kutsehaiguste kahtluste” registreerimist. Neid sätteid Eesti õigusaktid ei sisalda. Tegu ei ole pisiprobleemiga. Ohtlikest juhtumitest ülevaate saamine ja nende süstemaatiline analüüs on iga tänapäevase TTO ennetusstrateegia lahutamatu osa. Tööteel toimunud õnnetusi peetakse paljudes riikides õigustatult tööõnnetusteks mitte üksnes sotsiaalkindlustuse eesmärgil, vaid ka suunatud ennetusmeetmete võtmiseks. See kehtib ka kutsehaiguste kahtluste kohta, vastandatuna pelgalt kinnitatud juhtumitele. 1999. aasta TTOSi muutmisel või uue, tänapäevase ja põhjaliku TTOSi koostamisel tuleks neid puudujäkke arvesse võtta. (Selles kontekstis on kutsehaiguste ja tööga seotud haiguste

eristamine Eestis raskesti mõistetav – rahvusvaheliselt sellist eristust ei tehta. Kaks terminit näivad sünonüümsed ja tööühma arvates ei ole eristamine vajalik.)

### 3.5 Soovitused täitmise tagamise poliitika kohta

Tööühm soovib töötada välja uue, selge, läbimõeldud, kõikehõlmava, sidusa ja järjepideva riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi abil (vt punkti 4.4). Alltoodud olemasolevaid dokumente tuleks võtta eeskujuks, et töötada välja selle poliitikadokumendi uus põhjalik ja konsolideeritud esimene eelnõu, mis tuleks seejärel saata kõigile sidusrühmadele, et algatada poliitika kujundamise ja vastuvõtmise protsess: endine (1998) töötingimuste järelevalve dokument, mida on mainitud peatükis „Tähelepanekud”; 2004. aasta (muudetud) ELI/SLiCi „Töötingimuste järelevalve üldpõhimõtted seoses tervishoiu ja ohutusega töökohas”; töötingimuste järelevalve täitmise tagamise näidisdokument, mis sisaldub ILO (Budapest) tööinspektori dokumendimapis; Eesti 2010.–2013. aasta TTO strateegia dokument.

Kui lõplik tekst on taaselustatud kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi käigus kokku lepitud, tuleks uus poliitika võtta vastu mitte üksnes Sotsiaalministeeriumis, vaid valitsuse poolt tervikuna ning seda tuleks riigis laialdaselt reklaamikampaaniate kaudu tutvustada, sotsiaalminister peaks sellest rääkima näiteks rahvusvahelisel TTO päeval (28. aprill) või töötajate solidaarsuse päeval (1. mai) ning tuleks võtta muid sobivaid meetmeid ja samuti tõlkida dokument inglise keelde, et sellega oleks võimalik rahvusvaheliselt tutvuda.

### 3.6 Järeldused TTO taristu kohta

TTO taristus on olulisi lünki. Puudub struktuurne sotsiaaldialoog ja töötervishoiuteenuste rolli oleks võimalik oluliselt tugevdada. Lisaks on tööõnnetuskindlustuse süsteem puudulik. Samas võiks see olla Eesti TTO taristu arengu suunaja, stimuleerida ennetustegevust ning suurendada nõudlust ja vajadust spetsialistide osutatavate töötervishoiuteenuste järele.

Kollektiivsed töölepingud on praegu tugevalt keskendunud palkadele, samas kui neid saab kasutada töötingimuste parandamises kokku leppimiseks konkreetsetes sektorites.

Uuringu tulemused on selles osas samuti üsna paljuütlevad (vt lisa D). Paljudel sidusrühmadel on neutraalne või koguni üsna kriitiline suhtumine Eesti riikliku TTO poliitikasse. Mõned neist on öelnud, et nendega peeti nõu esimest korda, teised leiavad, et konsultatsioon ei muuda midagi.

Meie peamine järeldus on, et kolmepoolne dialoog tuleb mitmel tasandil kiiremas korras taaselustada. Käesolevas aruandes käsitletakse muljetavaldavat teemade ja probleemide hulka, millega Eesti valitsus ja sotsiaalpartnerid saavad tegeleda, et tugevdada TTO taristu elemente ja toimimist Eestis.

Alljärgnevad teemad näivad olevat võtmetähtsusega kolme- ja enamapoolse dialoogi päevakorra määramisel:

- õigusraamistik;
- kolmepoolne sotsiaaldialoog;
- tööõnnetuskindlustus;
- riskide hindamine;
- töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika;
- töötervishoiuteenused.

Iseäranis uue koalitsioonilepingu valguses näib, et tööõnnetuskindlustus on saavutatav ja see mõjutaks kindlasti kõiki viit ülaltoodud teemat. See tooks kaasa muudatused õigusaktides, suurendaks vajadust parema riskianalüüsi järele ja töötervishoiuteenuste osutajate toetuse järele ettevõtetele. Lisaks peaks täitmise tagamise poliitika kohanema ka uue olukorraga.

### 3.7 Soovitused TTO taristu kohta

Põhiteemad seoses toimiva TTO taristu parandamisega:

- õigusraamistik;
- kolmepoolne sotsiaaldialoog;
- tööõnnetuskindlustus;
- riskide hindamine;
- töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika;
- töötervishoiuteenused.

Alltoodud punktides anname põhisoovitused ja -järelused, mis on koostatud ja mida on arutatud 7. aprillil 2011 toimunud sidusrühmade kohtumisel. Mõnikord viitame ka aruande varasematele lõikudele, kus probleemi on põhjalikumalt käsitletud.

#### 3.7.1 *Õigusraamistik*

Sidusrühmade kohtumine päädis alltoodud soovitustega:

- TTOS on segu üldistest poliitikapõhimõtetest ja üksikasjalikest ettekirjutustest; TTO õigusaktides sisalduvad teemad on vaja loogiliselt ümber korraldada;
- näide: konkreetsed teemad (nt riskide hindamise protsess või töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika) peaksid olema paigutatud ühte peatükki või määrusesse;
- paljusid TTO õigusraamistikku kuuluvaid olulisi küsimusi reguleeritakse erinevates tekstides, mis muudab nende rakendamise raskeks;
- põhitegijaid tuleks õhutada kasutama pehmeid reguleerimisvahendeid, mis võimaldavad suuremat paindlikkust.

Nagu juba varem öeldud, näitab ELi TTO õigusaktide ja Eesti TTOSi võrdlus, et olukord Eestis on üsna hea. Meil on aga siiski mõned soovitused Eesti TTOSi parandamiseks. Põhimõtteliselt tuginevad soovitused meie kogemustele TTO õigusaktidega laiemalt ja meie teadmistele teiste ELi riikide TTO õigusaktide kohta.

Kui vaadata TTOSi struktuuri, siis tuleks rõhutada, et eelkõige 2. peatükk „Töökeskkond” on kummaline, sest selles käsitletakse väga paljusid väga üksikasjalikke osi ja ettekirjutusi. See peatükk tuleks TTOSist kõrvaldada ja

paigutada ühte või mitmesse määrusesse. Kui see ei ole võimalik, siis tuleks peatükk paigutada TTOSi lõppu. Vähemasti tuleks TTOSi 3. peatükk („Tööandja ja töötaja kohustused ja õigused“), 4. peatükk („Töötervishoiu ja tööohutuse korraldus“) ja 5. peatükk („Tööõnnetus ja kutsehaigestumine“) paigutada 2. peatükist ettepoole. Need kolm üldist peatükki on TTOSi süda (nt riskide hindamine) ja peaksid loogiliselt pälvima TTOSi lugeja põhitähelepanu.

Meie arvates tuleks TTOSi paragrahv 12<sup>2</sup> („Tööandja makstav haigushüvitis“) seadusest kõrvaldada – TTOS peaks tegelema üksnes ennetusega. See paragrahv võiks kuuluda haigushüvitist käsitlevasse sotsiaalkindlustusakti.

On hulk määrusi, milles käsitletakse mitmeid töötervishoiu ja tööohutuse osi. Konsultantide meeskond pooldab pigem üht sidusat TTO määrust. Nii oleks tööandjatel ja töötajatel lihtsam TTO õigusakte järgida, sest siis oleks vaid kaks dokumenti, mis töötervishoiu ja tööohutuse seisukohast tähtsust omavad: TTOS ja TTO määrus. Kui see ei ole teostatav, siis tuleks töötada välja digitaalne lahendus, mis viitab täpsele/asjaomasele TTO õigusaktile Eestis.

Paljude tööandjate ja töötajate jaoks on õigustekstid väga raskesti loetavad ja mõistetavad. Paljudes ELi liikmesriikides on näha erinevate nn pehmete õigusinstrumentide väljatöötamist. Need (nt Briti tegevusjuhised) kirjeldavad loogiliselt ja sidusal viisil, kuidas TTO õigusakte järgida. Mis puutub nende dokumentide keelekasutusse, siis see ei ole juriidiline, vaid need on kirjutatud nii, et tööandjad ja töötajad saavad seda teavet oma igapäevatoos kasutada. Eesti võiks olemasolevaid tegevusjuhiseid või muid võrreldavaid dokumente eeskujuks võtta. Pärast tekstide tõlkimist ja Eesti oludele kohandamist peaks need aitama Eesti tööandjatel ja töötajatel hõlpsamini Eesti TTOSi järgida.

Sidusrühmade kohtumisel toimunud arutelu peamised järeldused olid:

- me peaksime tagama tasakaalu kõva ja pehme õiguse vahel;
- me peaksime otsustama, millised sätted peavad olema seaduses ja millised määrustes;
- Eesti pehme õiguse baas ei ole veel kuigi suur; seda tuleb edendada, ent selleks on vaja ressursse;
- me peaksime koostama pehme õiguse dokumendid, kasutama teiste liikmesriikide pehme õiguse eeskujut, nt ILO tegevusjuhiseid.

### 3.7.2 *Kolmepoolne sotsiaaldialoog*

Sidusrühmade kohtumine päädis alltoodud soovistega:

- puudub tõhus, institutsionaalne ja kestav kolmepoolne sotsiaaldialoog TTO poliitika, töötervishoiuteenuste ja töötingimuste järelevalve teemal;
- paljudes ELi riikides osalevad organiseerunud sotsiaalpartnerid aktiivselt ja pidevalt TTO poliitikaprobleemide määratlemises, ent Eestis see nii ei ole;
- ILO konventsiooni nr 144 rakendamise tegelev institutsioon ei tee midagi;
- mitmepoolse sotsiaaldialoogi ärakasutamine ka sektorite tasandil (nt käimasolev mitut sidusrühma hõlmav dialoog merekonventsioonide teemal).

Punktis 3.1 on seda teemat põhjalikumalt käsitletud.



Sidusrühmade kohtumisel toimunud arutelu peamised järeldused olid:

- riiklikul ja ettevõtte tasandil on kahe- ja kolmepoolses sotsiaaldialoogis palju vajakajäämisi;
- näib, et sellise kahepoolse dialoogi jaoks on ruumi ja sotsiaalpartnerid saavad haarata initsiatiivi;
- sektori tasandil saab kasutada kollektiivseid töölepinguid;
- kolmepoolset organit – töökeskkonnaõukogu – tuleb reformida, mõned ideed ja eesmärgid tuleb ümber sõnastada; meil on vaja selle käivitamiseks ajurünnakuid; tänane mudel ei tööta.

### 3.7.3 Tööõnnetuskindlustus

Sidusrühmade kohtumine päädis alltoodud soovitusetega:

- tähtsad ennetusvõimalused, mida pakub tänapäevane tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem, on oluline osa üldisest TTO süsteemist ning ei ole veel kättesaadavad;
- sellise süsteemi kolm põhifunktsiooni (ennetus, rehabilitatsioon ja kompensatsioon) tuleks tuua ühe organisatsiooni alla;
- „saastaja maksab” põhimõte peaks olema sellise süsteemi lahutamatu osa; seepärast tuleks kaaluda tulemuspõhist panuse hindamise süsteemi, mille puhul tunnustatakse heade ja kehtestatakse sanktsioone kehvade TTO tulemuste eest;
- teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kogemused näitavad, et sellise süsteemi saab võtta kasutusele ilma kuludeta (Bulgaaria, Ukraina).

Näib, et Eesti uus valitsus on lülitanud selle teema päevakorda. Sidusrühmade kohtumisel toimunud arutelu peamised järeldused olid:

- asja tuum on ennetustegevus; olenemata ülesehitusest on võtmeks ennetus;
- tähtis on ka rehabilitatsioon; tuleks edendada aktiveerimist; tuleks kaaluda kohandatud karjääri;
- samuti on tähtis keskendumine töötajate rollile ja vastutusele; kasutada tuleks isikukaitsevahendeid, töötajate isiklik vastutus on oluline;
- teave TTO ja riskide kohta peaks olema kättesaadav;
- tööandjale antav eksperdinõu peaks olema multidistsiplinaarne ja hõlmama uusi ohte;
- töötervishoiuteenused peaks sisalduma kindlustussüsteemi raamistikus; töötervishoiuteenused ja hüvitised on praegu liialt eraldatud;
- karjääri jälgimiseks oleks vaja isikustatud TTO toimikuid; mõistagi tuleb arvestada eraelu puutumatus aspektiga;
- mõlemad pooled, s.t nii töötajad kui ka tööandjad, peaksid andma oma panuse;<sup>3</sup>
- maksusoodustused neile, kelle tulemused on head;
- koostöö perearstide ja kutsehaiguste arstide vahel;
- tööandja diferentseeritud panus on seotud õnnetuste hulgaga;
- Soome eeskujul võiks kasutusele võtta kollektiivse töökeskkonnafondi.

<sup>3</sup> Konsultantide meeskond ei ole selle järeldusega nõus, sest see ei lähe kokku rahvusvaheliste dokumentide ega süsteemidega.

### 3.7.4 Riskide hindamine

Sidusrühmade kohtumine päädis alltoodud soovitustega:

- riskide hindamise põhimõtted ja protseduurid ei ole piisavalt täpselt määratletud;
- vastutus riskide hindamise, selle toetamise ja riskide hindamise kvaliteedi kontrollimise eest ei ole selgelt määratletud;
- ettevõtetes ja väljaspool neid napib oskusteavet;
- puuduvad mujal ELis kättesaadavad kasutajasõbralikud riskide hindamise vahendid ja juhendmaterjalid; teadmata põhjusel kasutatakse ettevõtetes vähe OTTi.

Sidusrühmade kohtumisel toimunud arutelu peamised järeldused olid:

- praegune OTT ei ole Tööinspeksiooni koostatud ja seda ei reklaamita; Tööinspeksioon tegeleb uue interaktiivse lahendusega, mille puhul on võetud eeskju Bilbao OiRA lahendusest; see võib olla töökeskkonnaspetsialisti töövahend;
- välised eksperdid peaksid olema litsentsitud;
- VKEde puhul ulatuslikke riskianalüüse tehtud ei ole, erinevate ettevõtete kategooriate jaoks on vaja erinevaid vahendeid; VKE ei tea, kuidas ulatusliku riskianalüüsi puhul käituda;
- Tööinspeksioon peaks töötajatelt küsima, kas nad teavad, mis ohud valitsevad; kas nad on riskianalüüsiga kursis;
- pärast uue äriühingu registreerimist tuleks talle saata brošüür TTO kohustuste kohta;
- riskianalüüsi väljund peaks olema standardne, töötajatele hõlpsasti loetav;
- väliste hindajate kvalifikatsioon peaks olema selge;
- kas töötajad saavad riskianalüüsist keelduda (näiteks töökeskkonnanõukogu kaudu)?
- me peaksime osalema Bilbao projektis, mille eesmärk on TTO süvalaiendamine hariduses.

### 3.7.5 Töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika

Sidusrühmade kohtumine päädis alltoodud soovitustega:

- puudub riiklik töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitika (viis C-d);
- paljudes riikides töötatakse selline poliitika välja sotsiaalpartnerite aktiivsel osalusel, ka sektorite tasandil (Holland, Taani, Ühendkuningriik);
- see riiklik poliitika peaks sisaldama Tööinspeksiooni eesmärke, põhimõtteid ja protseduure;
- poliitika peaks olema iseäranis selge sanktsioonide strateegilise kasutamise suhtes.

Punktis 3.5 on seda teemat põhjalikumalt käsitletud.

Sidusrühmade kohtumisel toimunud arutelu peamised järeldused olid:

- teavet TTO ja riskide kohta tuleks jagada kogu inimese elu jooksul, hällist hauani;
- inspektorite kvalifikatsiooni on vaja tõsta, see toob kaasa jõulisemate meetmete võtmise;

- parimat praktikat tuleb levitada sotsiaalpartnerite abiga; Tööinspeksioon juba tegeleb sellega;
- inspektoritelt peaks saama ja inspektoritele tuleks anda rohkem eksperdinõu (nt nanoosakestega seotud uute ohtude kohta);
- riskide hindamise lahendused kombineeritud nõuandelahendustega; ettevõttele kindla inspektori määramine;
- pehme õigus;
- järelevalve kvaliteedistandardid;
- riskide parem hindamine järelevalve planeerimisel;
- inspektorid peaksid saama preemiat nõudeid järgivate tööandjate eest;
- järelevalvepraktikas tuleks lubada mitut järjestikust kontrollkäiku ühte ja samasse kohta.

### 3.7.6 Töötervishoiuteenused

Sidusrühmade kohtumine päädis alltoodud soovitustega:

- riiklikul poliitikal puudub tänapäevastele töötervishoiuteenustele omane roll, kohaldamisala ja funktsioon (neid on kirjeldatud ILO konventsioonis nr 161);
- iseäranis ebapiisav on töötervishoiuteenuste multidistsiplinaarsus, täpsemalt ohutusala oskusteave;
- roll riskide hindamise protsessis ei ole selge ja töötervishoiuteenuseid kasutatakse selles kontekstis vähe;
- peaksid olema selged protseduurid sisemiste (töökeskkonnaspetsialist) ja väliste töötervishoiuteenustega seotud vastutuse ja koostöö kohta.

Vaja on selget riiklikku poliitikat töötervishoiuteenuste rolli, kohaldamisala ja funktsiooni kohta. Hetkel on selgusetu, mis on töötervishoiuteenuste roll Eestis. Ei TTOSis ega TTO määruses ei ole pandud tööandjatele selget kohustust kasutada väliseid töötervishoiuteenuseid. TTOSis loetletakse töötervishoiuteenuste osutaja võimalikke ülesandeid, ent selgusetuks jääb, mida peab tööandja hankima töötervishoiuteenuste pakkujalt. Riikliku töötervishoiuteenuste poliitika osa peaks lähenema TTO probleemidele multidistsiplinaarsemalt. Eriti tuleks pöörata rohkem tähelepanu tööohutusnõuete järgimisele.

Puudub ametlik koostöö töökeskkonnaspetsialisti (sisemise suunitlusega) ja välise töötervishoiuteenuste pakkuja vahel. Näiteks peaks koostöö keskendumisele riskianalüüsile ja tegevuskavale.

ILO konventsioon nr 161 töötervishoiuteenuste kohta pakub Eestile suurepäraselt raamistikku oma riikliku töötervishoiuteenuste süsteemi võrdlemiseks.

Sidusrühmade kohtumisel toimunud arutelu peamised järeldused olid:

- teenusepakkujatel peaksid olema selge kvalifikatsioon ja standardid;
- töötervishoiuteenused peaksid olema multidistsiplinaarsed;
- me peaksime looma riikliku TTO keskuse, mis tegeleb teadusuuringute ja seirega;
- perearstidel on erinev suhtumine võrreldes kutsehaiguste arstidega; olukorda tuleks parandada, sest kohati esineb kattuvaid funktsioone ja lünki.

## A Õigusaktide analüüsi tabelid

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<b>1. osa. Üldsätted</b>				
Art 1 (Eesmärk)	Seda artiklit otsesõnu ei mainita, mainitakse mõnda teemat § 2 lg-tes 1 ja 2			Mingeid üldisi kaalutlusi ei leia
<b>Reguleerimisala</b>				
Art 2 lg 1 (Kõik tegevussektorid)	Otsesõnu ei mainita seaduse kohaldamist kõikidele sektoritele			Leiab kaudselt seaduse § 1 lg-st 1.
Art 2 lg 2 (Sobivuse erandid)	§ 2 lg 2		Sõnad „niivõrd, kuivõrd ... ei ole sätestatud teisiti” kätkevad endas ohtu, et oluline osa sellest ELi direktiivis sätestatud kohustusest ei pruugi kohalduda. Seega tuleks kaaluda selle põhimõtte sõnaselget mainimist (ei kohaldata vastuolu korral).	
<b>Mõisted</b>				
Art 3 p-d a ja b	§ 1 lg 1 + § 2		Rangem mõiste kui ELi direktiivis	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
(Töötaja ja tööandja mõiste)	lg 3 p 2			
Art 3 p c (Töötajate esindaja mõiste)	§ 17 lg 1			Miks mitte eraldi paragrahvi mõistete jaoks?
Art 3 p d (Ennetamise mõiste)	Puudub			Miks mitte eraldi paragrahvi mõistete jaoks? Või kaaluda seadusesse lisamist?
Art 4 lg 1 (Õigusnormid)	3. ptk ja § 17			
Art 4 lg 2 (Kontroll ja järelevalve)	§ 25			
<b>2. osa. Tööandjate kohustused</b>				
<b>Üldsätted</b>				
Art 5 lg 1 (Tööohutuse ja tervishoiu tagamine)	§ 2 lg-d 1 ja 2 ning § 12 lg 1		§ 2 lg-d 1 ja 2 on tööandja spetsiifilisemad kohustused võrreldes §-ga 12. Seepärast oleks parem paigutada need §-i 12.	
Art 5 lg 2 (Välise teenuste loetlemine)	§ 16 lg 3			
Art 5 lg 3 (Tööandja vastutus)	§ 14 lg 4			
Art 5 lg 4 (Liikmesriikide valik)	Puudub			Ei ole probleemi, sest

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
				artiklis 5 antakse Eesti valitsusele valikuvõimalus (rakendada või mitte).
<b>Tööandjate üldised kohustused</b>				
Art 6 lg 1 esimene lõik (Vajalikud tööohutuse ja tervishoiu meetmed)	§ 2 lg-d 1 ja 2 + § 12 <sup>1</sup> lg 1			
Art 6 lg 1 teine lõik (Tööohutuse ja tervishoiu meetmete kohandamine)	§ 13 lg 1 p 2		Vaid osaline rakendamine; puudub kohustus, mis on seotud töötingimuste pideva parandamisega.	
Art 6 lg 2 p a (Riskide vältimine)	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p 1			
Art 6 lg 2 p b (Vältimatute riskide analüüs)	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p 2			
Art 6 lg 2 p c (Riskide tõrjumine nende tekkefaasis)	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p 3			
Art 6 lg 2 p d (Töö kohandamine)	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p-d 5 ja 6			
Art 6 lg 2 p e	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p 6		Miks on tehnika areng seotud vaid töövahendite ja töömeetoditega, mitte	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
(Kohandamine vastavalt tehnika arengule)			töö, töökohtade ja töökorraldusega?	
Art 6 lg 2 p f (Ohtlike tegurite asendamine ohututega)	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p 4			
Art 6 lg 2 p g (Üldine ennetuspoliitika)	§ 13 lg 1 p 1			See on osa sisemisest TTO kontrollitsüklist, sh sisekontrollist.
Art 6 lg 2 p h (Kollektiivsed kaitsemeetmed seisavad kõrgemal üksikult võetavatest kaitsemeetmetest)	§ 12 <sup>1</sup> lg 2 p 7			
Art 6 lg 2 p i (Asjakohased juhised)	§ 13 lg 1 p 13			
Art 6 lg 3 p a, esimene lause (Ohtude hindamine)	§ 13 lg 1 p 1 ja 3			
Art 6 lg 3 p a, esimene taane (Kaitse taseme paranemise tagamine)	§ 13 lg 1 p 2		Mitte üksnes meetme kohandamine muutunud olukorrale, vaid raamdirektiivi kohaselt ka kaitse taseme paranemise tagamine. See on ambitsioonikam väljend kui	



<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
			Eesti TTOSis.	
Art 6 lg 3 p a, teine taane (Kaasamine kõikidesse tegevusaladesse)	§ 13 lg 1, p 1			
Art 6 lg 3 p b (Töötajate sobivus)	§ 12 lg 2			
Art 6 lg 3 p c (Uute tehnoloogiate rakendamine)	§ 12 lg 5			
Art 6 lg 3 p d (Töötajad peavad saama asjakohaseid juhiseid)	§ 13 lg 1 p 5 <sup>1</sup>			
Art 6 lg 4 (Tööandjate koostöö)	§ 12 lg-d 3 <sup>1</sup> ja 4			
Art 6 lg 5 (Ei mingeid rahalisi kulusid töötajatele)	§ 12 <sup>1</sup> lg 3			
<b>Kaitse- ja ennetusmeetmed</b>				
Art 7 lg 1 (Töötajate määramine)	§ 16 lg 2		See on lubatud, ent Eesti TTOS on RDst rangem. Paragrahv 16 puudutab	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
			töökeskkonnaspetsialisti; see peab olema insener või muu koolitatud spetsialist. Tundub VKEde jaoks üsna karmi kohustusena.	
Art 7 lg 2 (Kaitse ebasoodsasse olukorda sattumise eest + piisav aeg)	§ 16 lg-d 3 ja 7	1. (3) Töötajat ei tohi panna ebasoodsasse olukorda. 2. (7) Spetsialistile ei tule anda mitte üksnes töövahendid, vaid ka piisavalt aega.		
Art 7 lg 3 (Majavälised teenistused või isikud määratud töötaja asemel)	§ 16 lg 2			
Art 7 lg 4 (Majaväliste teenistuste või isikute teavitamine)	§ 16 lg 8			
Art 7 lg 5 esimene taane (Määratud töötajatel peavad olema vajalikud oskused ja vahendid)	§ 16 lg 3, 7 ja 2 <sup>1</sup>			
Art 7 lg 5 teine taane	§ 16 lg 4 ja 2 <sup>1</sup>		Seda peaks kirjeldama, muu hulgas	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
(Majaväliste teenistuste või isikute sobivus ja kutsealased vahendid)			üldisemalt (nt „sobivus, vastavad töötajad ja kutsealased vahendid”).	
Art 7 lg 5 kolmas taane (Määratud isikute või majaväliste teenistuste või isikute arv peab olema piisav)	§ 16 lg 2 <sup>1</sup>			
Art 7 lg 6 (Vastutuse jaotus ja koostöö määratud töötajate, majaväliste teenistuste ja majaväliste isikute vahel)	§ 16 lg-d 1, 4 ja 5	Tuleb sõnaselgelt mainida, et töökeskkonnaspetsiali stid peaks tegema vajaduse korral koostööd.		
Art 7 lg 7 (Tööandja võib ise täita määratud töötaja ülesandeid)	§ 16 lg 9		Puudub määratlus, mis on seotud alljärgnevaga või tugineb sellele: - ettevõtte suurus; - tegevusalade laad; - ettevõtte liik. Näiteks 50 või vähema töötajaga tööandjad.	
Art 7 lg 8 (Liikmesriigid peavad	§ 16 lg-d 4 ja 5		Küsimus on, kas need sätted on „vajalike oskuste ja sobivuse” väljenduseks. Näib rohkem ülesannete	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
määratlema vajalikud oskused ja sobivuse)			kirjelduse moodi.	
<b>Esmaabi, tulekustutustööd ja töötajate evakueerimine, tõsine ja otsene oht</b>				
Art 8 lg 1 esimene taane (Vajalike meetmete võtmine)	§ 13 lg-d 8 ja 9 ning § 15 lg 2	Tulekustutusmeetmed on puudulikud		Miks mitte üht paragrahvi, milles on sätestatud esmaabi-, evakueerimis- ja tulekustutusmeetmed? Praegu on sätted erinevatesse kohtadesse pillutatud.
Art 8 lg 1 teine taane (Vajalikud kontaktid välisestustega)	§ 15 lg 2	Ei ole mainitud kontakte seoses tulekustutustöödega ega kontakte politseiga.		
Art 8 lg 2 (Kohustus määrata töötajad tulekustutustöödeks, esmaabiks jms-ks)	§ 13 lg 8 ja § 15 lg 2 p 3	Puudub kohustus määrata töötajad tulekustutustöödeks		
Art 8 lg 3 p a (Töötajate eelnev teavitamine)	§ 15 lg 3		Mitte üksnes töötajate teavitamine ohu esinemise ajal, vaid nende eelnev teavitamine.	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 8 lg 3 p b (Meetmete võtmine ja juhiste andmine)	§ 15 lg 2 p 5 ja lg-d 3 ja 5 ning § 14 lg 5 p 3			Lisada fraas „ja suunduma turvalisse paika”.
Art 8 lg 3 p c (Hoidumine töötamisest tõsise ja otsese ohu korral)	§ 15 lg 7			
Art 8 lg 4 (Töötajad, kes on kasutanud oma õigust lahkuda töötamiskohast ohu korral, ei või oma käitumise tõttu ebasoodsasse olukorda sattuda)	§ 15 lg 6			
Art 8 lg 5 (Asjakohaste meetmete võtmine, et töötajad ja muud isikud saaksid lahkuda ohtlikest töökohtadest)	§ 15 lg-d 4 ja 6			
<b>Tööandjate muud kohustused</b>				
Art 9 lg 1 p a	§ 13 lg 1 p 3			Miks tuleks riskianalüüsi

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
(Riskianalüüsi olemasolu)				säilitada 55 aastat?
Art 9 lg 1 p b (Kaitsemeetmete võtmise otsustamine)	§ 13 lg 1 p 4			
Art 9 lg 1 p c (Tööõnnetuste nimekiri)	§ 24 lg 3			
Art 9 lg 1 p d (Tööõnnetuste aruanded)	§ 24 lg 2			
Art 9 lg 2 (Liikmesriikide võimalused)	Puudub			Miks seda võimalust ei ole kasutatud?
<b>Töötajate teavitamine</b>				
Art 10 lg 1 (Vajalik teave)	§ 13 lg-d 11–14 § 15 lg 5 p 2 (= töötajate õigus)			
Art 10 lg 2 (Väljapoolt organisatsiooni pärinevate töötajate teavitamine)	§ 12 lg 6			
Art 10 lg 3 (Töökeskkonda puudutavate ülesannetega töötajate juurdepääs teabele)	§ 24 lg 3 (= õnnetused ja haigused)		Otsesõnu ei mainita juurdepääsu riskianalüüsile või meetmetele ega Tööinspektsiooni teabele.	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
	§ 13 lg 18 (= Tööinspektsiooni ettekirjutused)			
<b>Töötajatega konsulteerimine ja nende osalemine</b>				
Art 11 lg 1 (Üldine kohustus konsulteerida töötajatega töökeskkonda käsitlevates küsimustes)	§ 18 lg 1, lg 6 p 3 ja lg 7			Töökeskkonnanõukogu ei ole pelgalt töötajate esindusorgan. Pooled nõukogu liikmed esindavad tööandjat!
Art 11 lg 2 (Konsulteerimine töötajatega seoses töökeskkonda puudutavate ülesannetega)	§ 12 lg 5		Ei mainita töökeskkonnanõukokku kuuluva töötajate esindaja õigust konsulteerida TTO küsimustes.	
Art 11 lg 3 (Töötajate esindajate õigus nõuda tööandjalt asjakohaste meetmete võtmist)	§ 17 lg 5 p 3 + lg 6 p 1			
Art 11 lg 4 (Töökeskkonda puudutavate ülesannetega töötajaid ei tohi sattuda ebasoodsasse olukorda)	§ 17 lg 7		Töökeskkonnanõukogu liikmeid ei kaitsta võimalike ebasoodsate olukordade eest, mis võivad tuleneda nende TTO ülesannetest.	
Art 11 lg 5	§ 17 lg 8 ja § 18		Sõnaselgelt ei mainita vahendite	

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
(Töötajate esindajate erioigused)	lg 9		eraldamist töötajate esindajale ega töökeskkonnanõukogule.	
Art 11 lg 6 (Töötajate ja töötajate esindajate õigus kaevata Tööinspeksioonile)	§ 17 lg 6 p 3		Töökeskkonnanõukogu – puudub Tööinspeksioonile kaebamise õigus ja õigus esitada Tööinspeksioonile tähelepanekuid Tööinspeksiooni kontrollkäikude ajal.	
<b>Töötajate väljaõpe</b>				
Art 12 lg 1 (Töötajad peavad saama asjakohase väljaõppe)	§ 13 lg 1 p 13		Puudub selge kirjeldus selle kohta, et väljaõpet tuleks anda muudatuste või uute riskide ilmnemise korral ning et seda tuleks vajaduse korral perioodiliselt korrata.	
Art 12 lg 2 (Juhised ettevõttes töötavate teiste ettevõtete töötajatele)	§ 12 lg 6			
Art 12 lg 3 (Töötajate esindajate väljaõpe)	§ 17 lg 8 ja § 18 lg 10			
Art 12 lg 4 (Väljaõppe kulud kannab tööandja ja väljaõppe toimumine tööajal)	§ 17 lg 8 ja § 18 lg 10			



<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<b>Töötajate kohustused</b>				
Art 13 lg 1 (Töötajate kohustused)	§ 14 lg 1 p 5			
Art 13 lg 2 p a (Seadmete jms nõuetekohane kasutamine)	§ 14 lg 1 p 8			
Art 13 lg 2 p b (Isikukaitsevahendite jms nõuetekohane kasutamine)	§ 14 lg 1 p 4			
Art 13 lg 2 p c (Hoidumine ohutusseadiste lahtiühendamisest)	§ 14 lg 1 p 9			
Art 13 lg 2 p d (Tööandja teavitamine tõsisest ohust)	§ 14 lg 1 p 6			
Art 13 lg 2 p e (Koostöö tööandja ja töötajatega, kellel on töötajate tervishoiu ja kaitse eest erivastutus, et täita Tööinspektsiooni nõudeid)	§ 12 lg 5			Töötaja, töötajate esindaja ja töökeskkonnanõukogu koostöökohustuse kirjeldamiseks kasutatakse väga üldisi mõisteid.
Art 13 lg 2 p f (Üldine koostöö tööandja ja töökeskkonna eest vastutavate isikutega)	§ 12 lg 5			Vt eelmist lahtrit.

<b>ELi raamdirektiiv 89/391/EMÜ</b>	<b>Eesti TTOS</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<b>Muud sätted</b>				
Art 14 lg 1 (Ohtudele vastav tervisekontroll)	§ 13 lg-d 7 ja 7 <sup>1</sup>			
Art 14 lg 2 (Regulaarne tervisekontroll)	§ 13 lg-d 7 ja 7 <sup>1</sup>		Lõikes 7 ei mainita tervisekontrolli regulaarsust.	
Art 14 lg 3 (Võib olla riikliku tervishoiusüsteemi osa)	Puudub			
<b>Riskirühmad</b>				
Art 15 (Eriti tundlike riskirühmade kaitse)	§ 10 (rasedad ja rinnaga toitvad töötajad) § 11 (alaealised ja puudega töötajad)			

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art-d 1 ja 2 rakendatakse <i>(Töötingimuste järelevalve tööstuslikel töökohtadel)</i>	§ 1 lg 1; § 2 lg 2; seoses § 25 lg-ga 1 ja §-ga 26; Tööinspeksiooni põhimäärus		K: Kas ka kaevandustööstus ja transpordisektor on kaetud? (Art 2 lg 2) Jah	
Art 3 lg 1 p-d a–c rakendatakse <i>(Töötingimuste järelevalve süsteemi funktsioonid)</i>	TTOSi § 26 lg 4 p 4; Tööinspeksiooni põhimääruse (TP) §-d 8 ja 9			
Art 3 lg 2 <i>(Muud kohustused ei tohi segada põhikohustuste täitmist)</i>	Ebaselge		Mis ulatuses osalevad tööinspektorid (Tööinspeksioon) tööstussuhete küsimuste lahendamises (vaidluste lahendamine, TP §-d 9, 11 ja § 12 lg 2)? Erinevad inspektorite kategooriad, ent nende teenuseid saaks tulemuslikumalt kasutada.	

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 4 rakendatakse <i>(Keskasutuse järelevalve)</i>	TP § 1 lg 1, § 2 ja § 4			
Art 5 p a ilmselt rakendatakse <i>(Tulemuslik koostöö teiste organitega)</i>	TP § 9 p-d 16 ja 17, ent ei ole päris täielikult selge	Koostöölepingud teiste valitsusasutustega (politsei, terviseamet?); muud avalik-õiguslikud / erainstitutsioonid?	Nähtavasti ametlikke koostöölepinguid ei ole.	
Art 5 p b ilmselt rakendatakse <i>(Koostöö sotsiaalpartneritega)</i>	TTOSi § 21; TP § 8 ja § 9 p-d 16 ja 17		Kontrollida, mil määral osaleb Tööinspeksioon Töökeskkonna Nõukoja töös. Nõukoda ei tegutse.	Ent vt TTO strateegia 2010–2013 punkti 8: uus töökeskkonna-nõukogu.
Art 6 rakendatakse <i>(Teenuse seisund ja tingimused)</i>	TTOSi § 26 lg 2; TP § 1 lg 1 ja § 2		Ent kontrollige TP § 16 lg 6 (peadirektor saab tööinspektoreid ametist vabastada).	
Art 7 lg-d 1 ja 2 eeldatavasti	Tõenäoliselt riigiteenistujate põhimääruse vms alusel		Vaja on kontrollida värbamise korda.	

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelvalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
rakendatakse <i>(Tööinspektorite kvalifikatsioon)</i>				
Art 7 lg 3 rakendatakse <i>(Vajadus piisava väljaõppe järele)</i>	TP § 9 p 19 ja TP 2008. aasta pädevusmudel, iga-aastased kursused inspektoritele		Koolituskavad, õppekavad jne	Kontrollida süstemaatiliste personaliarenduse põhimõtete/programmid olemasolu
Art 8 eeldatavasti rakendatakse <i>(Tööinspektorid võivad olla nii mehed kui ka naised)</i>	Riigiteenistujate põhimäärus?			
Art 9 eeldatavasti rakendatakse <i>(Hea erialase ettevalmistusega ekspertide/spetsialistide)</i>	TTOSi § 26 p 7; TP § 9 p 2			

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelvalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<i>kaasamine tööinspektorite töösse)</i>				
Art 10: ebaselge (Tööinspektorite arv)		Puudub teave piisavuse ja tingimuste kohta	Kontrollida Tööinspeksiooni aastaaruandeid (on need inglise keeles kättesaadavad?) ja ILOle esitatud aruandeid.	
Art 11 lg 1 p a rakendatakse (Ruumide olemasolu)	TP §-d 7 ja 13			
Art 11 lg 1 p b ja lg 2 (Transpordi olemasolu)		Andmed puuduvad	Kehtib hüvitamise kord	
Art 12 üldiselt rakendatakse, ent vt kolme järgmist rida (Tööinspektorite volitused)	TTOSi § 26; TP § 9			

ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)	Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspektiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)	Lünk	Küsimused	Muu
Art 12 lg 1 p a: ebaselge <i>(Õigus vabalt siseneda mis tahes ajal)</i>	TTOSi § 26 lg 4 (?)	Tööinspektorite õigust vabalt siseneda mis tahes töökohta igal ajal päeval või öösel EI ole TTOSis sõnaselgelt sätestatud.	See on problemaatiline. Tööinspektorid võivad „vajaduse korral” siseneda ruumidesse tööandjale ette teatamata, ent kui see toiming vaidlustatakse, siis lasub tõendamiskoormus neil. Seda tuleb vältida!	
Art 12 lg 1 p c ap i ei rakendata <i>(Õigus küsitleda töötajaid tööandja äraolekul)</i>		Teadete esitamise rakendamist, mida nõutakse õigusnormides, ei mainita TTOSi §-s 26 ega TP §-s 9.		
Art 12 lg 2 (?) annab <i>(Tööinspektoritele õiguse teostada töötingimuste järelevalvet ilma tööandjat teavitamata)</i>		TP § 26 lg 4 p-s 5 nõutakse, et tööinspektorid „kooskõlastaksid” töökohta sisnemise tööandjaga.		

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelvalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 13 rakendatakse <i>(Tööinspektorite õigus anda korraldusi)</i>	TTOSi § 26, 26 <sup>4</sup> ja 26 <sup>5</sup> ; TP § 9 p-d 1, 12, 13, 14 ja 15			
Art 14 rakendatakse <i>(Kohustus teatada tööõnnetustest ja haigustest Tööinspeksioonile)</i>	TTOSi § 24 lg-d 2 ja 6			
Art 15 p a ei rakendata <i>(Otsese või kaudse huvi omamise keeld)</i>		TTOS ei sisalda vastavat sätet (§ 26).	Kaetud üldjoontes muude (üldiste) riigiteenistujate tegevust reguleerivate aktidega.	Vaja kontrollida.
Art 15 p-d b ja c rakendatakse <i>(Keeld avaldada</i>	§ 26 lg 3 p-d 4 ja 5			

<sup>4</sup> Nende sätete nummerdus TTOSis ei ole päris selge.

<sup>5</sup> Sama.



ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)	Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)	Lünk	Küsimused	Muu
<i>saladusi ja kohustus käsitleda kaebusi konfidentsiaalselt)</i>				
Art 16: ebaselge <i>(Vajadus kontrollida töökohti nii tihti ja põhjalikult kui vaja)</i>		TTOSis ja TPs puuduvad vastava mõjuga konkreetsed sätted.	Tavaliselt ei leidu neid ka teiste riikide töötingimuste järelevalve aktides.	Kontrollida Tööinspeksiooni aastaaruandeid ja ILO aruandeid
Art 17 lg-d 1 ja 2: ebaselge <i>(Rikkumised; inspektori kaalutusõigus)</i>	TTOSi § 26 lg 4 p 10; samuti TP § 9 p 1	Puuduvad konkreetsed sätted tööinspektorite kaalutusõiguse kohta / selle kasutamise kohta.	Tööinspektorite tegevuspraktikat on vaja kontrollida.	
Art 18: ebaselge <i>(Karistused rikkumiste ja tööinspektorite takistamise eest)</i>	TTOSi §-d 27 <sup>1</sup> –27 <sup>3</sup>	Karistused rikkumiste eest on ette nähtud.	Karistused tööinspektorite töökohustuste täitmise takistamise eest on sätestatud üksnes karistusseadustikus.	Vaja kontrollida.
Art 19 lg-d 1 ja 2 eeldatavasti	§ 9 p-d 6 ja 7		Sisemised aruandlusprotseduurid? Jah	Vaja kontrollida.

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelvalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspeksiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
rakendatakse <i>(Kohustus esitada regulaarseid aruandeid)</i>				
Art 20 eeldatavasti rakendatakse, sest Eesti on ratifitseerinud konventsiooni nr 81 <i>(Keskasutuse iga-aastane üldaruanne)</i>		Vajadust koostada Tööinspeksiooni aastaaruannet ei ole sõnaselgelt mainitud.		Vaja kontrollida.
Art 21: tõendid rakendamise kohta puuduvad <i>(Aastaaruande miinimumsisu)</i>		Tööinspeksiooni aastaaruande miinimumsisu ei ole sätestatud (kättesaadavates) määrustes.	Nimekiri tuleb koostada pärast kolmepoolseid konsultatsioone.	Vaja kontrollida.
Art-d 22–24 rakendatakse (art 25 ei ole kasutatud)	§ 1 lg 1; § 2 lg 2; seoses § 25 lg-ga 1 ja §-ga 26; Tööinspeksiooni			

<b>ILO konventsioon nr 81, töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses, 1947 (ratifitseeritud)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616), 6. peatükk, ja Tööinspektsiooni põhimäärus (määrus nr 26, Sotsiaalministeerium, 17.10.2007)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<i>(Töötingimuste järelevalve äriühingutes)</i>	põhimäärus			

<b>ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 1 lg 1 on rakendamiseks valmis <i>(Rakendatakse igasugusele majandustegevusele)</i>	TTOSi § 1 lg 1, § 2 lg 2			
Art 1 lg-d 2 ja 3 <i>(Teatud majandustegevuse välistamine)</i>			Seda tuleb arutada.	(Veel ei rakendata.)
Art 2 lg 1 on rakendamiseks valmis <i>(Rakendatakse kõikidele töötajatele)</i>	TTOSi § 1 lg 1, § 2 lg 2			
Art 2 lg-d 2 ja 3 <i>(Piiratud töötajate kategooriate välistamine)</i>			Seda tuleb arutada.	(Veel ei rakendata.)
Art 3 punktid a–d on rakendamiseks valmis <i>(Mõisted)</i>	TTOSi § 1 lg-d 1, 2 ja 3, § 4, § 25 lg 1			
Art 3 p e on rakendamiseks valmis <i>(Tervise mõiste)</i>	TTOSi § 3 lg 2, § 4 lg 2 ja § 19 lg 1			Muudetud TTOSis võiks kasutada WHO tervise mõistet.
Art 4 lg 1 on rakendamiseks osaliselt valmis <i>(Vajadus sidusa riikliku poliitika järele)</i>	TTOS on tervikuna sellise sidusa riikliku TTO poliitika	Ei õnnestunud leida sätteid, milles käsitletak riikliku poliitika perioodilist	Ulatus, milles osalesid sotsiaalpartnerite organisatsioonid / milles	Lisaks on selline poliitikadokument TTO 2010.–2013. aasta

<b>ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
	väljendus	läbivaatamist.	nendega konsulteeriti, vajab kontrollimist.	strateegia.
Art 4 lg 2 on rakendamiseks osaliselt valmis <i>(Poliitika eesmärk)</i>	Sama	Puuduvad sätted selle kohta, mis on „mõistlikult praktiline”.		
Art 5 p a on rakendamiseks valmis <i>(Peamised tegevussfäärid)</i>	TTOSi §-d 4–8		Ka projekteerimine ja testimine?	Vaja kontrollida.
Art 5 p b on rakendamiseks valmis <i>(Sama)</i>	TTOSi § 5 lg 1, § 2 lg 1, § 5 lg 2, § 5 lg 3 p 2 ja § 9 lg 3		Peaks koondama muudetud TTOSis.	
Art 5 p c on rakendamiseks valmis <i>(Väljaõpe)</i>	TTOSi § 13 lg 1 p-d 5, 8 ja 13, § 17 lg 8 ja § 18 lg 10		Vt ka TTO-alase väljaõppe menetlust.	Väljaõpe ja täiendkoolitus 14.12.2000
Art 5 p d on rakendamiseks valmis? <b><i>(Suhtlus ja koostöö)</i></b>	TTOSi § 12 lg 5, § 13 lg 1 p-d 6 ja 12, § 13 lg 1 p-d 17 ja 18	Suhtlus ja koostöö „kuni riikliku tasandini”?	Hästi reguleeritud ettevõtte ja Tööinspeksiooni vahel, ent kõrgemal tasandil seda ei märka.	Vaja kontrollida.
Art 5 p e on rakendamiseks valmis <i>(Kaitse distsiplinaarmedetmete eest)</i>	TTOSi § 15 lg 6 ja § 17 lg 7			
Art 6 on rakendamiseks valmis	Kogu TTOS ja selle			

<b>ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<i>(Erinevate osaliste funktsioonid ja kohustused)</i>	nn tütarmäärused, mille on andnud välja sotsiaalminister			
Art 7 rakendamine on kaheldav <i>(Vajadus poliitika regulaarsete ajavahemike järel läbi vaadata)</i>		Seaduses ja strateegias puudub säte, mis näeks ette regulaarse läbivaatamise või sektoripõhise läbivaatamise.	Seda siiski tõenäoliselt tehakse iga uue ELi TTO strateegia puhul.	Ent läbivaatusperioodid peaksid olema õigusnormis lühemad ja regulaarsemad.
Art 8 on rakendamiseks valmis <i>(Meetmed riiklikul tasandil, et tagada artikli 4 mõju)</i>	TTOS ja sellele tuginevad sotsiaalministri TTO määrused		Konsultatsioonid sotsiaalpartneritega iga sotsiaalministri määruse teemal?	Vaja kontrollida.
Art 9 lg-d 1 ja 2 on rakendamiseks valmis <i>(Seaduste ja määruste rakendamine adekvaatse kontrollisüsteemi, sh rikkumiste eest määratavate karistuste teel)</i>	TTOSi §-d 25–27; Tööinspeksiooni põhimäärus (2007)		Karistuste adekvaatus §-s 27?	
Art 10 on rakendamiseks osaliselt valmis <i>(Juhised tööandjatele ja töötajatele)</i>	Tööinspeksiooni põhimääruse § 8		Ent puudub sõnastus, mis oleks kooskõlas konventsiooni nr 81 artikli 3 lõike 1 punktiga b.	Tööinspektorite kaalutusõigus, mis on sätestatud ILO konventsiooni nr 81

ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)	Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)	Lünk	Küsimused	Muu
				artiklis 17, jääb TTOSis ebaselgeks.
Art 11 p a on rakendamiseks valmis <i>(Poliitika tulemuslikuks rakendamiseks täidetavad funktsioonid)</i>	TTOSi § 13 lg 1 p-d 1–5			
Art 11 p b on rakendamiseks valmis <i>(Sama)</i>	TTOSi § 13 lg 1 koostoimes § 3 lg-tega 1–5		Erinevaid samaaegseid riske käsitletakse konkreetselt § 3 lg-s 2.	
Art 11 p c on rakendamiseks valmis <b><i>(Tööõnnetustest ja kutsehaigestumisest teatamise kord)</i></b>	TTOSi § 22 lg-d 3 ja 4 (tööõnnetused); § 23 lg-d 6 ja 7 (kutsehaigestumine)	Teatatakse vaid rasketest või surmaga lõppenud õnnetustest.	Kindlustusseltsid Tööinspeksiooni ei teavita.	(Tööinspeksioon kindlustusele jah: § 24 lg 8)
Art 11 p d on rakendamiseks valmis <i>(Päringud)</i>	TTOSi § 24 lg-d 1–3: tööandjad; § 24 lg-d 4–9: Tööinspeksioon		(Samuti § 9 lg-s 5; Tööinspeksiooni põhimäärus.)	
Art 11 p e ei ole ilmselt rakendamiseks valmis <i>(Aastaruannete avaldamine)</i>	Üksnes tööõnnetused ja kutsehaigestumine: TTOSi § 24 lg-d 3, 6 ja 7	Puuduvad sätted, milles nõutakse TTO poliitika rakendamise aastaaruande koostamist.	Vt ka tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise korda (03.04.2008).	Vt ka ILO konventsiooni nr 81 artiklite 20 ja 21 lünkade analüüsi.

<b>ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 11 p f on rakendamiseks valmis <i>(Süsteemid keemiliste, füüsikaliste ja bioloogiliste ohutegurite kontrollimiseks)</i>	TTOSi § 13 lg 1 koostoimes §-dega 6–9			
Art 12 ei ole rakendamiseks valmis <i>(Projekteerijate, tootjate, importijate ja vastutajate kohustused)</i>		TTOSi § 5 „Töövahend” sisaldab vaid tööandjate kohustusi (isegi lg 3) seoses projekteerimise ja valmistamisega.	Seaduses ei ole kohustusi, mis puudutaksid teisi <u>vastutajaid</u> (nt projekteerijaid, tootjaid, importijaid, turustajaid).	Ent TTO nõudeid töövahendite kasutamise kohta tuleks kontrollida 24.01.2000 vastu võetud direktiivi 89/655/EMÜ põhjal.
Art 13 on rakendamiseks valmis <i>(Töötajate õigus töökohast lahkuda)</i>	TTOSi § 15 lg 6 ja § 17 lg 7			
Art 14 ei ole rakendamiseks valmis <i>(TTO lisamine haridusse ja väljaõppesse)</i>		TTOS ei sisalda seda.	Ent vt p 6.1, Eesti ELI keskmise pikkusega analüüsi dokument	
Art 15 lg-d 1 ja 2 on rakendamiseks valmis <i>(Koostöö erinevate ametiasutuste ja organite vahel)</i>	TTOSi § 21		Milline on komisjoni koosseis, kohaldamisala jne?	
Art 16 lg 1 on rakendamiseks valmis <i>(Tööandjate kohustus tagada ohutud ja tervist mittekahjustavad töötingimused)</i>	TTOSi §-d 12 ja 13 koostoimes §-dega 4 ja 5			



<b>ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 16 lg 2 on rakendamiseks valmis <i>(Kohustus ohjata riske / koostada riskianalüüs)</i>	TTOSi §-d 12 ja 13 koostoimes §-dega 6–8			
Art 16 lg 3 on rakendamiseks valmis <i>(Kohustus tagada isikukaitsevahendite olemasolu)</i>	TTOSi § 13 lg 1 p 11 ning § 14 lg 5 p 1		Vt ka direktiivile 89/656/EMÜ tuginevad protseduurid isikukaitsevahendite valiku ja kasutamise kohta, vastu võetud 11.01.2000.	
Art 17 on rakendamiseks valmis <i>(Koostöö erinevate ettevõtjate vahel)</i>	TTOSi § 12 lg-d 3–6			
Art 18 on rakendamiseks valmis <i>(Tööandjate kohustus võtta meetmeid seoses hädaolukordadega/esmaabiga)</i>	TTOSi § 15 lg-d 2–7 ja § 13		Vt ka esmaabi määrusi (13.12.1999).	
Art 19 p a on rakendamiseks valmis <i>(Korraldused ettevõtja tasandil / töötajate koostöökohustus)</i>	§ 12 lg 5, § 14 lg 1 p 1			
Art 19 p b on rakendamiseks valmis (?) <b><i>(Töötajate esindajate koostöökohustus)</i></b>	TTOSi § 17		Konventsioon nr 155 ei piira töötajate esindajate valimist ettevõtetega, kus on vähemalt kümme töötajat.	TTOSi § 17 ei sisalda koostöökohustust.

<b>ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)</b>	<b>Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 19 p c on rakendamiseks valmis <i>(Kohustus anda töötajate esindajatele piisavat teavet)</i>	§ 17			
Art 19 p d on rakendamiseks valmis <i>(Kohustus anda töötajatele ja nende esindajatele piisav väljaõpe)</i>	TTOSi § 13 lg 1 p-d 5, 8 ja 12, § 17 lg 8 ja § 18 lg 10			
Art 19 p e on rakendamiseks valmis <i>(Töötajate ja nende esindajate õigused)</i>	§ 17 lg 6 p-d 1–3		Konsulteerimist tööandjaga mainitakse kaudselt § 12 lg-s 5.	Vaja kontrollida.
Art 19 p f on rakendamiseks valmis <i>(Tegevus vahetu ja tõsise ohu korral)</i>	TTOSi § 15 lg-d 5–7 ja § 17 lg 6 p 4			
Art 20 on rakendamiseks valmis <i>(Koostöö juhtkonna ja töötajate vahel)</i>	§ 12 lg 5			
Art 21 on rakendamiseks valmis <i>(Töötajatele ei tohi tekkida kulusid seoses TTO meetmetega)</i>	§ 12 <sup>16</sup> lg 3, § 13 lg 1 p 11			
Protokolli art 1 p-d a ja b <i>(Protokollis sätestatakse erinevate</i>	TTOSi §-d 22 ja 23			

<sup>6</sup> (Paragrahvide topeltnummerdus)

ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)	Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)	Lünk	Küsimused	Muu
<i>osaliste õigused, kohustused ja protseduurid seoses tööõnnetustest ja kutsehaigestumisest teatamise, nende uurimise ja registreerimisega, ning sellisena võimendab eelkõige konventsiooni nr 155 artikli 11 punkti c. See selgitus kehtib kõigi alljärgnevate protokollide sätete kohta.)</i>				
Protokolli art 1 p-d c ja d <b>(osaliselt rakendamiseks valmis)</b>	Vt ülal artikli 11 kohta öeldut	Otsesõnu ei mainita „ohtlike sündmusi” ega „tööteel toimunud õnnetusi”.	Ent tööõnnetuste ja kutsehaigestumise registreerimise, neist teatamise ja nende uurimise määrused ning sotsiaalkindlustuse määrused ei hõlma tööteel toimunud õnnetusi.	
Protokolli art 2 p-d a ja b <b>(osaliselt rakendamiseks valmis)</b>	Sama	Seadus ei sisalda „ohtlike sündmusi” ega „tööteel toimunud õnnetusi”.	Ei ole lisatud TTOSi (ent vt ülal).	
Protokolli art 3 (rakendamiseks valmis)	TTOSi § 24 lg-d 2, 3, 5 ja 6		Kontrollida teavitamise jt määrustega (vt ülal).	
Protokolli art 4 <b>(rakendamiseks osaliselt</b>	TTOSi § 22 lg 4,	Seadus ei sisalda	Sama.	

ILO konventsioon nr 155 (1982) ja selle 2002. aasta protokoll (mõlemad veel ratifitseerimata)	Eesti TTOS (RT I 1999, 60, 616)	Lünk	Küsimused	Muu
valmis)	§ 24	„ohtlike sündmusi” ega „tööteel toimunud õnnetusi”.		
Protokolli art 5 (rakendamiseks osaliselt valmis)	TTOSi § 22 lg 4, § 23 lg 7	Sama.		
Protokolli art 6 (rakendamiseks osaliselt valmis)	TTOSi § 24 lg 7, samuti Tööinspektsiooni põhimääruse § 9 p-d 6 ja 7	Sama.	Kontrollida, kas ja mis vormis avaldatakse statistikat.	Aastaruanne?
Protokolli art 7 (?)	Andmed puuduvad		Vaja kontrollida, kas kasutatakse ILO või muid võrreldavaid klassifitseerimisskeeme.	

<b>ILO konventsioon nr 161 (1985) töötervishoiuteenuste kohta</b>	<b>Eesti TTOS ja töötervishoiu määrus 2003</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 1 p a (rakendatakse) <i>(Töötervishoiuteenuste mõiste)</i>	TTOSi § 19 lg 1 ja lg 3 p-d 4 ja 5			
Art 1 p b <i>(Töötajate esindajate mõiste)</i>	TTOSi § 17			
Art 2 (ei rakendata) <i>(Riiklik töötervishoiuteenuste poliitika)</i>		Puudub riiklik töötervishoiuteenuste poliitika.	Puuduvad toimivad konsultatsioonid sotsiaalpartnerite organisatsioonidega.	
Art 3 lg 1 (rakendatakse) <i>(Töötervishoiuteenuste rakendamine kõikidele töötajatele)</i>	TTOSi § 19			
Art 3 lg-d 2 ja 3 (ei rakendata) <i>(Töötervishoiuteenuste edasise rakendamise kavad)</i>				Rakendatav alles pärast ratifitseerimist.
Art 4 (ei rakendata) <i>(Konsultatsioonid sotsiaalpartneritega)</i>		Puudub riiklik töötervishoiuteenuste poliitika.	Puuduvad konsultatsioonid sotsiaalpartneritega.	
Art 5 p a (rakendatakse) <i>(Töötervishoiuteenuste/riskianalüüsi funktsioonid)</i>	TTOSi § 19 lg 3 p 1			

ILO konventsioon nr 161 (1985) töötervishoiuteenuste kohta	Eesti TTOS ja töötervishoiu määrus 2003	Lünk	Küsimused	Muu
Art 5 p b (rakendatakse) (Funktsioonid/järelevalve)	TTOSi § 19 lg 3 p 1			
Art 5 p a (rakendatakse) (Nõuanded töö planeerimise ja korraldamise kohta)			Töö planeerimise ja korraldamise nõuandeid TTOSis ei mainita.	
Art 5 p d (ei rakendata) (Osalemise töötervishoiuteenuste programmi väljatöötamises)			Programmide väljatöötamist, testimist ja hindamist TTOSis ei käsitleta.	
Art 5 p e (rakendatakse) (Nõuandeteenused)	TTOSi § 19 lg 3 p-d 4 ja 5; 2003. aasta töötervishoiuteenuste määruse § 2			
Art 5 p f (rakendatakse) (Tervisekontroll)	TTOSi § 19 lg 3 p 2			
Art 5 p g (rakendatakse) (Edendusfunktsioonid)	TTOSi § 19 lg-d 3 ja 4			
Art 5 p h (võib-olla rakendatakse?) (Kutsealasele rehabilitatsioonile kaasaaitamine)	TTOSi § 19 lg 3 p 3		Konventsioonis nr 161 räägitakse <u>kutsealasest</u> rehabilitatsioonist.	TTOSis ja määrustes räägitakse <u>meditsiinilisest</u> rehabilitatsioonist.
Art 5 p i (osaliselt rakendatakse)	TTOSi § 19 lg 3 p-d 4 ja 5;		Ainult nõuanded; puuduvad sätted väljaõppe ja hariduse andmise,	

<b>ILO konventsioon nr 161 (1985) töötervishoiuteenuste kohta</b>	<b>Eesti TTOS ja töötervishoiu määrus 2003</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
<i>(Koostöö)</i>	2003. aasta töötervishoiuteenuste määruse § 2 lg 1		ergonoomika, tööhügieeni kohta; Tervishoiuamet (ent väljaõpe § 20 p 3).	
<b>Art 5 p j (ei rakendata)</b> <i>(Esmaabi ja kiirabi)</i>			Töötervishoiuteenuste raames esmaabi osutajatel ei ole kohustust korraldada kiirabi.	
<b>Art 5 p k (ei rakendata)</b> <i>(Tööõnnetuste ja kutsehaigestumise analüüs)</i>			Puudub roll kutsehaigestumise või tööõnnetuste analüüsis.	
<b>Art 6 p a (rakendatakse)</b> <i>(Seaduses sätestatud töötervishoiuteenused)</i>	TTOSi § 19; töötervishoiuteenuste 2003. aasta määrus			
<b>Art 6 p b (valikuvõimalus)</b> <i>(Töötervishoiuteenused kollektiivlepingutes)</i>			Kollektiivlepingutes neid ei rakendata, ent konventsioon nr 161 ei nõua seda.	
<b>Art 7, lg-d 1 ja 2</b> <i>(rakendatakse lg 2 p d)</i> <i>(Töötervishoiuteenuste korraldamine)</i>	TTOSi § 19; töötervishoiuteenuste 2003. aasta määrus			
<b>Art 8 rakendatakse</b> <i>(Koostöö ja kaasamise nõuded)</i>	TTOSi § 12 lg 5		Ehkki see säte ei viita konkreetselt töötervishoiuteenustele / nende	

ILO konventsioon nr 161 (1985) töötervishoiuteenuste kohta	Eesti TTOS ja töötervishoiu määrus 2003	Lünk	Küsimused	Muu
			osutajatele ega „võrdsele” alusele.	
Art 9 lg-d 1–3 (võib-olla rakendatakse?) <i>(Töötervishoiuteenuste osutamise tingimused)</i>	TTOSi § 19; töötervishoiuteenuste 2003. aasta määrus		Kuid TTOS ega töötervishoiu määrus ei nõua tööohutusspetsialisti olemasolu.	
Art 10 rakendatakse <i>(Töötervishoiuteenuseid osutava personali kutsealane sõltumatus)</i>	TTOSi § 19; töötervishoiuteenuste 2003. aasta määrus		Meditiinipersonali kutsealane sõltumatus tagatud lepinguliste töötajate abil.	
Art 11 rakendatakse <i>(Töötervishoiuteenuseid osutava personali kvalifikatsioon ja kohustused)</i>	TTOSi § 19 <sup>7</sup>		Tervishoiuamet – ent puudub kvaliteedikontroll.	
Art 12 rakendatakse <i>(Töötajate tervisekontroll on tasuta)</i>	TTOSi § 13 lg 1 p-d 6 <sup>8</sup> ja 7		Tööandjad kannavad kulud, ent ei mainita töötervishoiuteenuste osutamist töötajal ja töötajate tasu vähendamise keeldu.	
Art 13 rakendatakse <i>(Kõigi töötajate teavitamine terviseriskidest)</i>	TTOSi § 13 lg 1 p-d 6 ja 12, § 14 lg 5 p 2			

<sup>7</sup> Vt TTOSi nummerdust.

<sup>8</sup> Sama.



<b>ILO konventsioon nr 161 (1985) töötervishoiuteenuste kohta</b>	<b>Eesti TTOS ja töötervishoiu määrus 2003</b>	<b>Lünk</b>	<b>Küsimused</b>	<b>Muu</b>
Art 14 ( <b>eeldatavasti rakendatakse</b> ) <i>(Tööandjate ja töötajate kohustus teatada töötervishoiuteenuste osutajat riskidest)</i>	TTOSi § 19 lg 5		See §-i 19 lõige räägib töökeskkonnast, mitte töötervishoiuspetsialistidest – kas <u>tegu on tõlkeveaga?</u>	
Artikli 15 esimene lause ( <b>rakendamine kaheldav</b> ) <i>(Kohustus teavitada töötervishoiuteenuste osutajat haigestumistest / töölt puudumisest)</i>			Konkreetselt ei mainita „haigestumisi”, „töölt puudumist tervislikel põhjustel”.	
Artikli 15 teine lause (rakendatakse) <i>(Töötervishoiuteenuseid osutav personal ei pea kontrollima töölt puudumise põhjuseid)</i>	TTOSi § 19 lg 4 p-d 2 ja 3			
Art 16 rakendatakse <i>(Töötervishoiuteenuste järelevalve eest vastutava ametiasutuse määramine)</i>	TTOSi §-d 19 ja 20			
Artikkel 17	Puudub			

## B Ülevaade küsitletud sidusrühmadest

### Tööinspeksioon

Katrin Kaarma – peadirektor

Herko Sunts – peadirektori asetäitja

Ülo Ustav – Lõuna inspeksiooni juhataja

Andres Jõgiste – tööinspektor

Indrek Avi – tööinspektor

### Tervishoiusüsteem

Ivi Normet – Sotsiaalministeerium, terviseala asekantsler

Üllar Kaljumäe – terviseala asedirektor

Hannes Danilov – Haigekassa juhataja

### Tervishoiuteenuste osutajad

Viive Pille – Põhja-Eesti Regionaalhaigla, töötervishoiuarst

Alar Seiler – Qvalitas Medical Centre ASi (endise nimega Karell), töökeskkonna mõõdistamise osakonna juhataja

Reet Pruul – Keskkonnaministeerium, spetsialist

Külli Luuk – Tervise Arengu Instituut, töötervishoiu edendamise peaspetsialist

Veronika Kaidis – Rimi Eesti Food AS, töökeskkonnajuht

### Tööandjate organisatsioonid

Marek Sepp – Eesti Tööandjate Keskliit, jurist

### Eesti Ametiühingute Keskliit

Harri Taliga – esimees

### Tööandjad

Heli Voogla – Tallinna Vesi, töötervishoiu ja tööohutuse osakond, juhataja

Õnnela Paas – Tallinna Vesi, töötervishoiu ja tööohutuse osakond, peaspetsialist

Andres Oja – ABB Balti piirkond, töötervishoiu ja tööohutuse osakond, juhataja

... ja paljud teised, kes osalesid suurematel koosolekutel ja edastasid meile kasulikke märkusi ja soovitusi töörühma Eesti visiidi ajal.

## C Küsimused ministeeriumilt

### Esiolgsed täpsustavad küsimused

Lähtudes eeldusest, et küsimustele vastates võetakse arvesse raamdirektiivi tõlgendamise ja ülevõtmise erinevaid võimalusi ning teiste Euroopa riikide vastavaid parimaid praktikaid ja rakenduspraktikaid, soovime esitada alljärgnevad küsimused.

1. Missuguseks hindate direktiivi ülevõtmise täielikkust ja seaduse struktuuri loogilisust ning üksikute teemade käsitlemist seaduses ja nende käsitlemise proportsionaalsust?

Ehkki lünkade analüüs näitab, et raamdirektiiv (RD) on enam-vähem täielikult üle võetud, saaks TTOSi (1999) struktuuri märkimisväärselt parandada ning loogilisemaks, sidusamaks ja kasutajasõbralikumaks muuta.

1. peatükk üldsätete kohta ei sisalda tegelikult seaduse otstarvet, sh töökeskkonna kohandamist inimeste vajadustele jne. Paragrahvi 9 lõige 3 viitab töö kohandamisele töötajatele. See peaks olema pigem 1. peatükis.

Tänapäevase TTO õigusaktid algavad poliitikaeesmärkide kirjeldamisega ja sisaldavad mõisteid tutvustavaid paragrahve, mis Eesti kehtivas TTOSis puuduvad. Neis määratletakse peamised vastutajad, kelle jaoks seadus on koostatud, ja määratakse kindlaks igaühe õigused ja kohustused. Lisaks sisaldab see volitusnormi, mis annab ministrile õiguse anda vajaduse korral määrusi. Selle sätte alusel viiakse üksikasjalikum kord (nt praeguses 2. peatükis käsitletu) alamakti.

Täpsemalt, 2. peatükk, milles reguleeritakse töökeskkonda, on väga üksikasjalik, sest sellesse on üle võetud mõned tütdirektiivid. Volitusnormi alusel oleks parem jätta 2. peatükk vahele ja viidata pelgalt ühele määrusele, mis kätkeb endast kõiki muid määrusi. Praegu on see tööandjate jaoks hoomamatu ja nad on oma kohustuste suhtes segaduses.

Kui otsustate koostada ühtse TTO määruse, siis see võiks olla aluseks kõigi ELi nn tütdirektiivide ülevõtmiseks. Parima praktika näitena juhime tähelepanu Hollandi TTO määrusele, milles on mitu ELi tütdirektiividele viitavat peatükki.

Ei ole selge, kas Justiitsministeerium on nende muudatustega nõus. Asja saaks lahendada määrustele viivate hüperlinkidega (viidetega). See parandaks määruste kättesaadavust veebis.

# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi nimi

On valdavalt kolm tasandit: TTOS, määrused ning suunised ja tehnilised standardid. Viimased ei ole õigusaktid, vaid nende tõlgendused ja selgitused.

Kahjuks puudub Norras lõimitud TTO määrus. Hollandis on alljärgnev õiguslik struktuur: töötingimuste seadus (seda saab muuta parlament), töötingimuste dekreet (seda saab muuta valitsus) ja töötingimuste määrus (seda saab muuta minister). Töötingimuste dekreedil on loogiline struktuur. See algab peatükiga, milles reguleeritakse töötervishoidu ja tööohutust (ptk 2) ning sellele järgneb töökorralduse ja töökohtade korralduse peatükk (3). Nendele järgnevad erinevaid riske hõlmavad peatükid:

- ohtlikud ained ja bioloogilised ohutegurid (4);
- füüsiline koormus (5);
- füüsikalised tegurid (6).

Järgmistes peatükkides käsitletakse töövahendeid (7) ja isikukaitsevahendeid ning tööohutuse ja töötervishoiu tähiseid (8).

Töötingimuste määruse peatükkide struktuur on identne.

TTO aspektide korraldus ja seotud isikute täpsed kohustused on kindlaks määratud töötingimuste seaduses, kusjuures spetsiifilisemad ja üksikasjalikumad TTO eeskirjad on sätestatud töötingimuste dekreedis ja määruhes.

(Töötingimuste dekreeidi täpne tekst on esitatud [siin](#).)

Paragrahv 12<sup>2</sup> „Tööandja makstav haigushüvitis” on ebaproportsionaalne; tegu on sotsiaalkindlustuse küsimusega, mis ei kuulu TTOSi.

Taanis on kaht liiki õigusaktid: seadus (Taani töökeskkonna seadus) ja korraldused. Õigusaktid on siduvad. Taani töökeskkonna seaduse artiklis 15a on ette nähtud tööandja (üldine) kohustus viia läbi riskianalüüs / töökoha hindamine. Töökeskkonna suunistes (koostanud Taani Tööinspeksioon) leiab tööandja rohkem (mittesiduvat) taustteavet riskianalüüsi / töökoha hindamise kohta. Tegu on üsna kasutajasõbraliku teabega. (Töökeskkonna suunised riskianalüüsi / töökoha hindamise kohta leiate [siit](#)).

Ühendkuningriigis on 1974. aasta töötervishoiu ja tööohutuse seadus. Ühendkuningriik kasutab siduvate instrumentidena ka määruhi. Ent lisaks seadusele ja määrustele on ka tegevusjuhendid. Seaduse artiklis 16 on esitatud tegevusjuhendi kirjeldus: „praktiliste suuniste andmiseks sätete nõuete kohta ...”. Kinnitatud tegevusjuhend on siduv, ent tööandjal on võimalik tõendada, et ta on kasutanud muud meetodit/instrumenti/läheneviisi, mis on taganud sama kaitsetaseme. Ühendkuningriigi seaduse leiab [siit](#). Sellise tegevusjuhendi näidiseks on esmaabi puudutav tegevusjuhend. Selle leiab [siit](#).

Hollandis olid võrreldavad instrumendid, sest 1. jaanuarini 2011 kehtisid tegevusjuhendid, ent sotsiaal- ja tööminister tunnistas need kehtetuks. Põhjuseks oli sektoripõhiste TTO kataloogide arvu kasv. TTO kataloogid sisaldavad palju teavet ja lahendusi vastavate

# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi nimi

sektorite tööandjate ja töötajate jaoks ning selle kohta, kuidas töötingimusi reguleerivaid õigusakte praktiliselt järgida. Sellist TTO kataloogi võib lugeda tegevusjuhendi uueks vormiks.

## 2. Milline on teie hinnang raamdirektiivi mõtte ja nõuete tõlgendamise kohta meie seaduses?

Vt aruande 2. ja 3. peatükki.

## Missugused direktiivi nõuded on seaduses ebamõistlikult ranged või liialt üksikasjalikud?

Me ei leidnud midagi sellist. Alljärgnevalt on esitatud ülevaade mõningates parimatest riiklikest praktikatest seoses nn määratud töötajatega.

Saksamaal saab tööandja, kellel on alla 50 töötaja, valida nn tööandjate mudeli. See tähendab, et pärast osalemist paaril seminaril Berufsgenossenschafti koolituskeskustes saab ta ise täita määratud töötaja ülesandeid. Kui aga juhtub tõsine õnnetus, siis peab tööandja naasma BGsse ja sõlmima täieliku töövõtulepingu. Saksa tööandjate mudeli plusside ja miinuste kohta on koostatud põhjalik [artikkel](#).

Hollandis on tööandjatel kohustus määrata teatud TTO ülesannete (nt riskianalüüsi ja tegevuskava) täimiseks üks või mitu töötajat. Määratud töötajad on Hollandis ennetustöötajad. Ent kuni 25 töötajaga tööandjad saavad neid TTO ülesandeid ise täita.

Selleks, et teha kindlaks, mis laadi ennetustöötajat on vaja, viitab Taani töötingimuste seaduse artikkel 13 organisatsiooni riskianalüüsile. Ehk teisisõnu peaksid ennetustöötaja väljaõppe tase, kogemused ja teadmised tuginema riskianalüüsi tulemusele. Hollandis puuduvad konkreetset kohustused, mis on seotud näiteks ennetustöötajate hariduse miinimumnõuetega.

Võrreldes paljude ELi liikmesriikidega on ennetustöötajatel Hollandis teine positsioon. Teistes ELi liikmesriikides (sh Eestis) osalevad iga organisatsiooni TTO töös kaks isikut. Esimene on tööohutuse ja töötervishoiu esindaja, kelle valivad töötajad ja/või ametiühingud, et kaitsta ja parandada töötajate töötingimusi. Teine on ettevõttesisene tööohutuse ja töötervishoiu spetsialist. Spetsialist tegutseb tööandja nimel, aidates tal järgida kehtivaid õigusakte.

Hollandis on ennetustöötaja eelkõige TTO spetsialist, ent tal on sõnaselge ülesanne teha koostööd ja konsulteerida töönookoguga (või muu töötajaid esindava rühmaga). Seetõttu on ennetustöötajal sõltumatum positsioon. Hollandi töötingimuste seaduse artikliga 13 saab tutvuda [siin](#).

## Või on ehk TTOS liialt üldine ja ei ole piisavalt üksikasjalik?

Me tõepoolest leidsime mõned sellised kohad, nt seoses tulekustutustöödega. Vt täpsemalt 2. peatükki.

# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi nimi

## Milliseid nõudeid ei ole vaja seaduse tasandil reguleerida?

See on võimalik, ent meie arvates ei ole see soovitatav. Nõuded peavad olema kohandatud liikmesriigis valitsevale olukorrale. Soovitatavalt tuleks raamdirektiivi nõudeid reguleerida kõrgeimal võimalikul tasandil. Raamdirektiivi struktuur ja arusaamad tuleks võtta üle TTOSi, sest raamdirektiiv sisaldab ettevõtete TTO poliitika sätteid. Ehkki juriidiliselt on võimalik neid riiklikesse TTO määrustesse üle võtta, ei ole see soovitatav ja ajab vastutajad segadusse ega ole seetõttu kasutajasõbralik.

## 3. TTOSi reguleerimisala (paragrahv 2)

Missugune peaks olema seaduse adressaatideks olevate töötajate ja tööandjate ring? Kelle kohta võiks seadus käia või kelle kohta peaks seadus käima vaid osaliselt ning kes võiks või tuleks seaduse reguleerimisalast täielikult välja jätta ja keda puudutavad sätted võiks olla eriseadustes?

See peab käima kõigi töötajate ja tööandjate kohta. Samuti ajutiste töötajate kohta, sest nemad vajavad sama kaitset. Vt vastust 20. küsimusele. Seadust peab kohaldama ka füüsilisest isikust ettevõtjatele. Seda kategooriat võib puudutada küll osaliselt, sest mõned sätted FIEde kohta ei sobi. Mitte ühtegi vastutajate kategooriat ei tohiks seaduse reguleerimisalast täielikult välja jätta ja vastutajate ringi tuleks oluliselt laiendada. Viitame ka ILO konventsiooni nr 155 lünkade analüüsile.

Kas kehtiv seadus hõlmab piisaval määral ka FIEsid? Mis on teie arvamus?

See ei ole piisavalt selge. Vaadake nt Singapuri seadust, milles kirjeldatakse FIEde kohustusi.

*Kui olete füüsilisest isikust ettevõtja*

*Füüsilisest isikust ettevõtjana on teil kohustus võtta mõistlikus ulatuses meetmeid, et tagada teiste isikute (nt avalikkuse) ohutus ja tervis.*

*Igaühel on kohustus tagada töökoha turvalisus.*

*Iga töötaja turvaline kojujõudmine tööpäeva lõpus ei sõltu ainult üksikisikust endast, vaid on kõigi sidusrühmade koostöö tulemus.*

Täpsemat teavet Singapuri tööohutuse ja töötervishoiu seaduse kohta leiate selle [lingi](#) kaudu.

Kui mõistlik oleks teie arvates rakendada seaduse teatud sätteid kõigi tööd tegevate isikute suhtes olenemata nende tööd reguleeriva lepingu vormist? Kui mõistlik ja otstarbekas oleks kohaldada seaduse üksikuid osi suhetele, mida ei reguleeri tööleping või töövõtuleping?

Põhimõtteliselt ei peaks kaitse ja kaetuse tingimuseks olema lepingulise suhte olemasolu või puudumine töötaja ja muu isiku

# Tõrge Tundmatu dokumendi atribuudi nimi

vahel, vaid ohumäär, mis tuleneb mis tahes tööst, mida tööandja või muu vastutaja vastutusel tehakse. Seepärast hõlmavad paljude riikide (nt Ühendkuningriik) TTO õigusaktid peale töötajate ka FIEsid (vähemasti teatud määral) ja samuti tööandjaid või muid juriidiliselt vastutavaid isikuid (nt ehitusjärgus hoone eest vastutavaid isikuid või ruumide kasutajaid jne, kes on kohustatud kaitsma avalikkust tööde negatiivsete mõjude eest).

Eesti seadus peaks olema n-õ tulevikukindel ja soovitatavalt mitte välistama teatud liiki lepingulisi suhteid või tööd. Iga töötaja peab olema kaitstud ja iga inimene peab olema kaitstud käimasoleva töö eest, mis kätkeb endas riske (ehkki tegu ei ole raamdirektiivi spetsiifilise nõudega) – see nõue tuleneb üldisest loogikast ja seda leiab paljude ELi liikmesriikide õigusaktidest (nt Ühendkuningriik ja Holland).

Vahest parimad näited sellest, kuidas ELi liikmesriigid on lahendanud erinevat liiki töö reguleerimise oma tööohutuse ja tervishoiu seadustes, leiame Soomest ja Ühendkuningriigist.

Soomel on koostanud seitse paragrahvi selle küsimuse kohta ja need asuvad Soome tööohutuse ja tervishoiu seaduse 1. peatükis. Täpsemalt vt [siit](#).

Soomel näitest ilmneb väga üksikasjalik ja põhjalik kirjeldus selle kohta, mis laadi tööd reguleerib Soome tööohutuse ja tervishoiu seadus.

Ühendkuningriigi 1974. aasta tervishoiu ja tööohutuse seaduses on samuti seadusega hõlmatud erinevat liiki tööde põhjalik kirjeldus. Töö liike kirjeldatakse seaduse artiklites 2–6. Täpsemalt vt [siit](#).

4. Ligikaudu 97% Eesti ettevõtetest on väikeettevõtted. Kuidas (kui üldse) oleks mõistlik seaduses sätestada väikeettevõtteid puudutav kord, minemata seejuures vastuollu raamdirektiivi mõttega? Millised oleksid direktiivist tulenevad võimalused määrata väikeettevõtete jaoks kindlaks spetsifikatsioonid/erandid?

Reeglina ei tohiks olla topeltstandardeid, s.t samu TTO seadusi ja määrusi peaks kohaldama kõikidele seaduses sätestatud vastutajatele (nt kõikidele tööandjatele, töövõtjatele, tarnijatele, ruumide kasutajatele jne) olenemata ettevõtte suuruselt.

Suurettevõtteid (võimekus on enamasti olemas, ehkki tahe vahel puudub) ja VKESid (sageli raskustes enamikus ELi liikmesriikides) eristatakse TTO õigusaktide kohaldamisel või rakendamisel. Seepärast on see ennekõike riigi rakenduspoliitika küsimus. See on ka hea tava paljudes turumajandusega tööstusriikides. Näide. USAs kehtib väga range kord kemikaalide ohutuskartide hoidmise kohta töökohas. Kui suurettevõtte tööandjal ei ole töökohas ettenähtud ohutuskarte, võib tööinspektor trahvida teda viivitamata (trahvi suurus võib küündida 70 000 USA dollarini). VKEde esmakordne

halduseeskirja rikkumine piirdub reeglina hoiatusega ja ettekirjutuse tegemisega.

Hollandis on riskianalüüsi dokumendi olemasolu nõue VKEde puhul leebem, sest VKEd kasutavad sotsiaalpartnerite poolt vastavas sektoris või majandusharus kinnitatud instrumenti.

Viimane näide. Kõikidel liikmesriikidel on riskianalüüsi käsitlevad õigusaktid, mille aluseks on raamdirektiiv. Paljudes riikides hõlmavad need põhjalikke dokumenteerimismõudeid. Ent näiteks Iirimaa peab igal töandjal, kellel on üks või mitu töötajat, koostama kirjaliku riskianalüüsi ja sellele tuginevad TTO põhimõtted ja tegevuskava. Ühendkuningriigis kehtivad sarnased nõuded vaid vähemalt viie töötajaga ettevõtetele.

Raamdirektiivi artikkel 7 annab selle võimaluse ka määratud töötaja puhul ja Eesti TTOSis on seda kasutatud – Eesti töandja võib täita töökeskkonnaspetsialisti ülesandeid ise. Raamdirektiivi artikkel 9 sätestab eelmises lõigus kirjeldatud erandid.

5. Kui piisav on riskianalüüsi kord meie seaduses ja kas see on küllalt üksikasjalik? Kui üksikasjalikult ja imperatiivselt peab teemat õigusaktides reguleerima, võttes arvesse asjaolu, et riskide hindamise kohustus on sätestatud ka muudes, kitsamates direktiivides? (Seaduse paragrahvi 13 lõike 1 punktid 3–5)

Seaduses sisalduv riskianalüüsi kord on piisav, ent riskianalüüsi puudutavaid sätteid mainitakse kahes erinevas paragrahvis, s.o paragrahvi 12 lõikes 1 ja paragrahvis 13. Meie arvates tuleks need sätted tuua ühte selgesse paragrahvi.

Üksikasjalikkuse määr on samuti piisav.

Riskianalüüsi mainitakse Eesti õigusaktides kahel tasandil, s.o TTOSis ja määrustes. See on korrektne ja raamdirektiivil põhinev imperatiiv. Samas soovitame siiski rõhutada riskianalüüsi tähtsust, nihutades selle sätteid selgemasse kohta seaduse alguses. Alustada tuleks (uuest) TTO poliitikast, mille aluseks peavad olema põhjalikud riskianalüüsi nõuded.

### Töandja tervishoiu ja tööohutuse korraldus

6. Mida peaks seadus reguleerima sisekontrolli (sideauditi) vallas? (Seaduse paragrahvi 13 lõike 1 punktid 1 ja 2)

Raamdirektiiv ei sisalda sisekontrolli sätteid. See kontseptsioon töötati algselt välja 1990. aastate keskpaigas Norras ja Rootsis kui seaduses sätestatud TTO juhtimissüsteem, mida kohaldatakse ettevõtetele. Mõlemad riigid on oma lähenemisviisi jooksva kümnendi esimeste aastat jooksul täiustanud pärast seda, kui hindamise käigus selgus, et rakendamise tase oli eelkõige VKEde sektoris ikka väga madal. Paljud teised riigid on vabatahtlikult



# Tõrg Tundmatu dokumendi atribuudi

juurutanud TTO juhtimissüsteemid, mille aluseks on sageli ILO OHSMS 2001. aasta tehnilised suunised (või OSHAS 18000 süsteemid või ISO keskkonna- või kvaliteedijuhtimissüsteemide seeriad ISO 9001 ja 9002 ja 14001). Me leiame, et TTOSi paragrahvi 13 lõike 1 sätted on seaduse jaoks liialt lakoonilised ja ei ole vabatahtliku mudeli jaoks piisavalt põhjalikud. Igal juhul peaks need tulema pärast riskianalüüsi sätteid, mitte enne, ja kui need üldse sisse panna, siis eraldi paragrahvi.

Enamasti on lugu selline, et kui see seadusesse kirjutada, siis on vaja palju paindlikumat lähenemisviisi, võttes arvesse VKEde olukorda Eestis, sest paljude jaoks oleks paragrahvi 13 lõikes 1 sätestatud lakoonilised sätted liialt koormavad. Vt meie vastust 4. küsimusele.

Ainus sisekontrolli vorm raamdirektiivis on tegevuse regulaarne hindamine riskianalüüsi dokumendi põhjal. Seepärast on praegu TTOSis kirjeldatud sisekontroll/-audit täiendav säte võrreldes raamdirektiivis nõutuga.

## 7. Kuidas tagada töötervishoiu ja tööohutuse esindaja pädevus täita seadusest tulenevaid ülesandeid? (Seaduse paragrahv 17)

Paragrahvi 17 lõige 8 juba sisaldab mõningaid nõudeid esindajate väljaõppe ja kvalifikatsiooni kohta, ent need on liiga üldised. Neis ei nähta ette minimaalset ajalist raamistikku esmaseks või iga aasta/poolaasta toimuvaks täiend- või erialakoolituseks ega sellise koolituse sisu nõudeid. Kui Eesti üldse tahab seda valdkonda selles seaduses reguleerida, siis võib viidata sotsiaalpartneritega sõlmitud lepingutele, võimaldades neil töötada välja sobivad ja sektoripõhised lahendused, mille puhul on võetud arvesse nende konkreetseid riske ja vajadusi, või kui see ei ole võimalik või saavutatav, tuleks kohaldada täiendavaid õigusakte. See võib hõlmata standardseid õppekavasid ja ajakavasid. Sellisel juhul tuleks vastavalt muuta 14. detsembri 2000. aasta töötervishoiu- ja tööohutusala väljaõppe ja täiendõppe korda.

## 8. Kui mõistlik oleks seaduses reguleerida töötervishoiu ja tööohutuse juhtide, esindajate ja komisjonide liikmete väljaõpet töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas? Kas selline regulatsioon on vajalik? (Seaduse paragrahvi 2 lõige 4 viitab töötervishoiu- ja tööohutusala väljaõppe ja täiendkoolituse korrale.)

(Töörühm ei leidnud seaduse paragrahvi 17 lõike 4 punkti 2. Samuti ei leidnud me viidet mõistele „töötervishoiu ja tööohutuse juhid”. Me eeldame, et see viitab töökeskkonnaspetsialistidele, keda on käsitletud TTOSi paragrahvis 16). Töökeskkonnavolinike koolitamise sätted sisalduvad paragrahvi 17 lõikes 8 ja me juba käsitlesime neid vastuses 7. küsimusele. Me eeldame, et need käivad ka töötervishoiu ja tööohutuse komisjonide kohta (töökeskkonnakoostöökoogu, TTOSi paragrahvi 18 lõige 10) ja töökeskkonnaspetsialistide kohta (paragrahv 16).

Üldisema vastusena küsimusele leiame me, et ei ole mõistlik reguleerida seda seaduses, mis peaks sisaldama vaid tööandja raamkohustusi (ja võib-olla ka teiste vastutajate raamkohustusi, kui see uus kontsept võetakse kasutusele tulevastes õigusaktides). Juba mainitud määrust (14. detsembri 2000. aasta töötervishoiu- ja tööohutusalase väljaõppe ja täiendõppe korda) tuleks seejärel vastavalt muuta või laiendada. Eelkõige peaks see sisaldama selgeid kvalifikatsiooninõudeid ja minimaalseid väljaõppenõudeid mitte üksnes töökeskkonnavolinike suhtes, vaid ka töökeskkonnaspetsialistide suhtes.

Samuti soovime koondada väljaõpet puudutava erikorra üheks lõimitud määruseks, nagu on öeldud vastuses 1. küsimusele.

Juhime tähelepanu sellele, et mõnes riigis tehakse vahet – mis puutub RD artiklisse 7, kus on juttu määratud töötajatest – töömeedikute ja tööohutusinseneride vahel. Nende kvalifikatsioon on erinev. TTOSi paragrahvi 16 põhjal järeldame, et töökeskkonnaspetsialist tähendab vaid töötajat, kellel on ohutusalane oskusteave. ILO töötervishoiuteenuste konventsioonis nr 161 viidatakse multidistsiplinaarsusele, s.t nii töötervishoiuarstidele kui ka tööohutusinseneridele (artikli 9 lõige 1), samas kui RDs neil spetsialistidel vahet ei tehta.

9. Kuidas ja mis dokumendi aluseks tuleks ajutise renditöö puhul jaotada ära vahendaja (tööandja) ja renditööjõudu kasutava ettevõtte (pooltööandja) vahelised töötervishoiu ja tööohutuse kohustused? Millised õigused ja kohustused töötervishoiu ja tööohutuse vallas kuuluvad vahendajale ja millised ettevõttele, mis otseselt renditööjõudu kasutab?

Vt vastust 20. küsimusele.

10. Missuguseks hindade töötervishoiu ja tööohutuse komisjoni ning töötervishoiu ja tööohutuse esindajat käsitlevat korda TTOSis võrreldes teiste riikidega? On see piisav või liialt üksikasjalik? (Seaduse paragrahvid 17 ja 18)

Raamseaduse jaoks on need liialt üksikasjalikud, ent alamakti jaoks ei ole piisavalt üksikasjalikud.

11. Tahaksime teada, missugused tööandjate poolt ametisse nimetatud töökeskkonnaspetsialistide pädevusnõuded ja funktsioonid tuleks sätestada seaduses. Palun võrrelge Eesti töötervishoiu ja tööohutuse juhte käsitlevat korda raamdirektiivi sätetega (art 7). (Seaduse paragrahv 16)

Vt vastust 8. ja 10. küsimusele.

Tundub, et Eesti tööandjate seas valitseb segadus töökeskkonnaspetsialisti rolli suhtes. Nad on veendunud, et see isik on eranditult nende esindaja ja tal puudub ülesannete täitmisel kaalutusõigus.

# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi nimi

Esiteks tahame me viidata 2. küsimusele antud vastusele määratud töötajat (ennetustöötajat) puudutavad olukorra kohta Hollandis.

Belgia on TTO õigusaktidesse toonud ennetusnõuniku mõiste. Ennetusnõuniku määrab tööandja. Ennetusnõunik kuulub ettevõtte TTO üksuse koosseisu (olemasolu korral). Belgia TTOSis öeldakse sõnaselgelt, et ennetusnõunik on tööandjast ja töötajatest sõltumatu. Vt 27. märtsi 1998. aasta kuningliku määruse artiklit 25 ettevõttesiseste ennetus- ja kaitseteenuste kohta. Belgia TTOSis kirjeldatakse üsna põhjalikult ülesandeid (vt kuningliku dekreeidi artiklit 7) ja haridustaset (samas artiklid 19–26).

Kuningliku dekreeidi tervikteksti leiate [siit](#). Kahjuks ei ole kuninglikku dekreeti, mis sätestab ennetusnõuniku täpse kvalifikatsiooni kahe (kõrgeima riskiga) sektori puhul, ära tõlgitud.

Näiteks peaks tööinspektor kohtuma ja suhtlema tööandjaga ja soovitatavalt mitte töökeskkonnaspetsialistiga. Pärast töökoha ülevaatamist tuleks korraldada lõppkoosolek tööandja või kõrgema astme juhiga.

## Töötervishiuteenuste osutamine tööandja juures

**12. Tahaksime teada, kas töötervishoiu kord on asjakohane ja piisav või mis ulatuses Eesti peaks oma seda muutma. (Seaduse paragrahv 19)**

Seaduse paragrahv 19 hõlmab töötervishiuteenuseid ja nende osutajaid. Me analüüsisime seda küsimust seoses ILO töötervishiuteenuste konventsiooni nr 161 sätteid puudutavate lünkadega ja analüüsi käigus selgusid teatud olulised puudujäägid, eelkõige see, et puudub riiklik töötervishiuteenuste poliitika, mis oleks töötatud välja kolmepoolse sotsiaaldialoogi teel ja mida vaadataks regulaarselt läbi; samuti oleme juba nimetanud multidistsiplinaarsuse puudumist jne. Töörühm leiab, et uues Eesti raamseaduses peaksid olema vaid raamsätted, mis kehtestavad töötervishiuteenuste üldpõhimõtted, ning üksikasjalikum kord, mis läheb praeguse paragrahvi 19 viiest lõikest kaugemale, tuleks paigutada muudetud määrusesse. Veelgi parem oleks, kui kogu töötervishiuteenuse valdkonda käsitletaks eraldi seaduses, mis kätkeb endas ILO konventsiooni nr 161 olulisi sätteid ja RD artiklit 7 ennetusteenistuste kohta (pädevad välised teenistused).

**13. Kui asjakohane on tööõnnetuste ja kutsehaigestumise käsitlemine meie seaduses (teavitamine, registreerimine, uurimine)? Kas tööõnnetuste käsitlemine on õigusaktides piisavalt selgelt ja ühemõtteliselt reguleeritud? (Seaduse paragrahvid 22–24)**

RD on selles osas üsna selge – tuleb koostada tööõnnetuste loetelu ja aruanded tööõnnetuste kohta (raamdirektiivi artikli 9 lõike 1 punkt c). Mõlemad kohustused kajastuvad ka Eesti TTOSis.

# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi

Lisaks uuris töörühm ka 2008. aasta aprillis vastu võetud tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise korda, mis on meie arvates selge ja piisavalt üksikasjalik, ent tegelikult üsna range. Lünkade analüüs seoses ILO konventsiooni nr 151 2002. aasta protokolliga on näidanud, et selliseid tähtsaid kontsepte nagu „ohtlikud sündmused” ja „tööteel toimunud tööõnnetused” TTOSis ega määrustes ei mainita.

14. Me liigitame tööõnnetusi kergeteks, rasketeks ja surmaga lõppenud tööõnnetusteks. Tööõnnetusi, mille tagajärjel tekib töötajale raske kehavigastus või mille tõttu satub ohtu töötaja elu, peetakse rasketeks tööõnnetusteks. Tahaksime teada, kas meie lähenemisviis tööõnnetuste määratlemisel vigastuste raskusastme järgi on mõistlik ja kuidas teised riigid on selle küsimuse lahendanud. (Seaduse paragrahv 22)

Esiteks olgu öeldud, et paragrahvi 22 lõige 1, milles määratletakse tööõnnetused, näib nõudvat töösuhte olemasolu, välistades seega muude vastutajate võimaliku vastutuse oma tegude või tegevusetuse jms eest, mis võis tööõnnetuse põhjustada, ning – vähemasti mis seadusesse enesesse puutub – ka FIEde ja võimalik, et ka muude kategooriate vastutuse. Me mõistame, et tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise korra paragrahvis 4 käsitletakse FIEde õnnetuste temaatikat. Ebaselge on, miks seda käsitletakse vaid määruses, mitte seaduses eneses. Paragrahv 22 ei sisalda ka tööteel toimunud õnnetusi.

TTOSi liigitus ei ole ebamõistlik. Paljudes riikides on aga lisaks surmaga lõppenud õnnetustele, millest peab alati teatama, olemas veel ka põhikategooria, kuhu kuuluvad õnnetused, millest peab teatama, s.o kõik õnnetused, mille puhul ohver on sunnitud töölt puuduma kolm või enam päeva (arutada võib ehk selle üle, kas õnnetuse toimumise päev lisada arvestusse või mitte). Selle kontsepti puhul võib õnnetuseks olla ka kerge tööõnnetus, millest peab samuti teatama. Eesti TTOSi sõnastus on selles osas segane, sest kui lugeda vaid seadust ennast, siis jääb mulje, et kergetest tööõnnetustest ei ole vaja teatada. Kuigi tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise korras öeldakse teisiti, võib seetõttu tekkida segadus.

EUROSTATi järgi tähendab tööõnnetus alljärgnevat:

*Tööõnnetus on „töö käigus aset leidev sündmus, mis põhjustab füüsilist või vaimset kahju”.*

*See hõlmab rasket mürgitust ja kolmandate isikute tahtlikku tegevust, samuti töö käigus toimuvaid õnnetusi väljaspool ettevõtte ruume, isegi kui nende põhjustajateks on kolmandad isikud.*

# Tõrg Tundmatu dokumendi atribuudi

*See ei hõlma iseendale tahtlikult tekitatud kehavigastusi, õnnetusi teel tööle ja töölt ning õnnetusi, mille on vaid meditsiiniline põhjus, ega kutsehaigusi. Väljend „töö käigus” tähendab aega, mil isik sooritab tööalast tegevust või viibib tööl. See hõlmab liiklusõnnetusi, mis leiavad aset töö käigus.*

Täpsemalt vt nende mõistete kohta [siit](#).

Raamdirektiivis jäeti alles kontseptsioon „töölt puudumine enam kui kolm tööpäeva”. Kuna aga suur hulk liikmesriike ei saa teha vahet tööpäevadel ja puhkepäevadel, sest vabu päevi kirjeldatakse kalendripäevades, võttis EUROSTAT kasutusele kolme kalendripäeva ehk lihtsamalt öeldes kolme päeva mõiste. Arvesse tuleb võtta vaid täistööpäevi, mil ohver töölt puudub (v.a õnnetuse toimumise päev). Seepärast tähendab „üle kolme päeva” vähemalt nelja päeva, mis viitab sellele, et arvesse tuleb võtta vaid õnnetusi, mille tagajärjel ei saa tööd alustada vähemalt enne viie päeva möödumist õnnetusest.

Rootsi töökeskkonna korras on õnnetus, millest peab teatama, määratletud järgmiselt.

*Paragrahv 2*

*Kui tööõnnetus või muu kahjulik sündmus on põhjustanud töötaja surma või tekitanud talle raskeid kehavigastusi või mõjutanud üheaegselt mitut töötajat, siis on tööandja kohustatud viivitamata teavitama sellest Töökeskkonna Ametit. Sama kehtib ka elu või tervist ohustavate raskete juhtumite korral.*

Täpsemalt vt [siit](#).

Mis puutub TTOSi paragrahvi 22, siis näib, et teatada tuleb vaid rasketest õnnetustest. Ülalnimetatud määruse paragrahvi 4 lõige 5 näib nõudvat, et tööandja peab koostama aruande kõigi õnnetuste kohta ja esitama aruande koopia Tööinspektsiooni kohalikule asutusele. See ilmne vastuolo ei ole soovitatav, sest võib tekitada arusaamatusi ja tuua kaasa puuduliku aruandluse.

**15. Kuidas on kutsehaiguste loetelu reguleeritud teistes riikides (komisjoni soovitus K(2003) 3297)?** Eesti on kogu loetelu täielikult üle võtnud. Küsimusele vastates pidage silmas, et Eestis puudub tööõnnetuskindlustuse ja kutsehaiguskindlustuse süsteem. (Seaduse paragrahvis 23 on loetletud kutsehaigused)

Paljud riigid võtavad eeskujuks ILO 2002. aasta soovitus nr 194 (muudetud 2010) lisa esitatud kutsehaiguste loetelu. Seda nn avatud loetelu kohandatakse riigis valitsevale olukorrale kolme- või enamapoolse sotsiaaldialoogi teel ja loetelu vaadatakse regulaarselt läbi. Seda nimetatakse avatud loeteluks, sest see sisaldab üht lõplikku haiguste liigitust: „Muud spetsiifilised haigused, mida põhjustavad ametid või protsessid, mida ei ole nimetatud käesolevas loetelus, kui töötamisest tuleneva riski ja töötaja haigus(t)e vaheline otsene seos on teaduslikult kindlaks

# Tõrg Tundmatu dokumendi atribuudi

tehtud või kui see on tehtud kindlaks riiklikele tingimustele ja praktikale vastavate meetoditega.” Sellist sätet Eesti alamaktides (s.t 2005. aasta kutsehaiguste loetelus) ei ole. Sotsiaalministeeriumi väitel paistab aga loetelu olevat õigusaktidega kaetud.

ELi 2003. aastast pärinev loetelu on pelgalt soovituslik. Mõned riigid on selle tervikuna või osaliselt üle võtnud ja mõned ei ole seda üldse kasutanud. ELi soovitusel ülevõtmiseks viitame teadusartiklile „*Social care and changes in occupational accidents and diseases – the situation in Eastern Europe in general and for skin diseases in particular*” (Kathrin R. von Hirschberg, Björn Kähler ja Albert Nienhaus; avaldatud ajakirjas *Journal of Occupational Medicine and Toxicology* 18. novembril 2009), kus võrreldakse Kesk- ja Ida-Euroopa õnnetusjuhtumikindlustuse süsteeme (mida me oleme juba eraldi käsitlenud).

## 16. Tahaksime teada, kuidas tuleks meie seaduses käsitleda psühhosotsiaalseid riskitegureid ja mis näitajaid nende ohutegurite hindamisel ja vähendamisel kasutada.

ELi õiguses ei mainita ühtki psühhosotsiaalset riski. Seepärast läheb TTOSi paragrahv 9 ELi miinimumnõuetest palju kaugemale. Teisalt on psühhosotsiaalsed riskid väga suured ohu- ja kulutegurid nii majanduse kui ka kogu töötava elanikkonna jaoks. Selleks, et neid nõuetekohaselt ohjata ja soodustada ennetust kõigis sidusrühmades, tuleks teha palju enam kui praeguse paragrahvi 9 lõigetes tehtud on. Eelkõige mängivad töökeskkonna ennetusmeetmete puhul kesksel rollil töötervishoiuteenused ja tänapäevane tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem. Lisaks hakkavad paljudes ELi liikmesriikides (Põhjamaad, Ühendkuningriik, Holland, Saksamaa jt) jõudma seadusandja ja tööinspeksioonide tähelepanu keskpunkti nn uued ohud. See nõuab uut kvalifikatsiooni ja sageli ka lisaressursse.

Väga tähtis! Uute ohtude kategooriat, mille leiab TTOSi paragrahvist 9, tuleb laiendada, et see hõlmaks ka vägivalda, kiusamist, seksuaalset ahistamist, diskrimineerimist ja suurt töökoormust. Kõik need ohud kätkevad endas suuri psühhosotsiaalseid riske või tööstressi ja seepärast tuleb need lisada seadusesse tööandja riskianalüüsi kohustuste sekka. Paljudes ELi liikmesriikides on need peamised töölt puudumise ja varase pensionilemineku põhjused ning seetõttu olulised makro- ja mikromajanduslikud kulutegurid. Tööinspeksiooni rolli uute ohtudega tegelemisel on lühidalt kirjeldatud vastuses alltoodud 19. küsimusele.

Uusi ohte käsitlevad õigustekstid on näiteks Belgias ja Hollandis üsna sarnased.

Belgia

Töötajate heaolu töökohal reguleeriva Belgia 4. augusti 1996. aasta seaduse artikli 4 lõike 1 punkti 3<sup>o</sup> täpne sõnastus on järgmine: „3<sup>o</sup> psühhosotsiaalne surve, mida põhjustab töö, muu hulgas vägivald, ahistamine ja seksuaalne ahistamine töökohal”.

Holland

Hollandi töötingimuste seaduse artikli 1 lõike 3 punkti e täpne sõnastus on: „e. tööga seotud psühhosotsiaalne surve – otsesed või kaudsed tegurid, muuhulgas seksuaalne ahistamine, surve ja vägivald, ärritamine ning tööalane surve töösituatsioonis, mis põhjustab stressi”.

Austraalias on koostatud ülevaade jurisdiktsioonidevahelistest erinevustest psühhosotsiaalsete ohtude määratlemisel. Täpsemalt vt selle veebis avaldatud [dokumendi](#) artikli 11 lõiget 2.

Rootsi töökeskkonna süsteemse juhtimise sätete [AFS 2001:1](#) kohaselt on tööandja kohustatud uurima, sooritama ja kontrollima tegevust viisil, mis tagab kutsehaigestumise ja tööõnnetuste ennetamise ning rahuldava töökeskkonna saavutamise. Töökeskkonna süsteemne juhtimine on osa loomulikust igapäevategevusest. See hõlmab kõiki töökeskkonna olulisi füüsilisi, psühholoogilisi ja sotsiaalseid tingimusi.

### **Töötervishoiu ja tööohutuse riiklik järelevalve (TTOSi 6. peatükk)**

#### **17. Tahaksime teada, kas Eesti seaduses pakutud järelevalvemudel on asjakohane.**

ILO konventsiooni nr 81 ja TTOSi paragrahvide 24–27 võrdlus näitab, et viimased ei taga päris adekvaatset järelevalvemudelit. Nagu tööühma aruande kavandist võis järeldada (punkt 2.2.3), tuleks TTOSi ja töötingimuste järelevalve poliitika ning õigusraamistiku muutmisel pöörata tähelepanu konventsiooni nr 81 mõningatele sätetele (ja nende vastavatele sätetele konventsiooni nr 129): artikli 3 lõige 2 (tööinspektorite muud kohustused); artikli 5 punkt a (koostöö sotsiaalpartnerite ja nende organisatsioonidega); artikli 12 lõike 1 punkt a punkti c alapunkt i ning artikli 12 lõige 2 (inspektorite volitused ja sekkumismeetodid); artikli 15 punkt a (inspektorite kohustused); artikli 17 lõiked 1 ja 2 (rikkumised ja inspektorite kaalutusõigus); artikkel 18 (sanktsioonid inspektorite takistamise eest); artikkel 21 (tööinspektsiooni aastaaruande sisu).

#### **18. Tahaksime teada, missugused peaksid olema tööinspektorite pädevuskriteeriumid ning kuidas ja kes peaks neid hindama. Missugused peaksid olema tööinspektorite seaduses sätestatud õigused ja kohustused? Kas Eesti tööinspektorite õigused ja kohustused on võrreldes teiste riikidega piisavalt ja otstarbekalt reguleeritud?**



# Tõrg Tund doku atribu

Tööinspektorite pädevuskriteeriumid sõltuvad funktsioonidest, mille täitmist neilt oodatakse. (Vt ELi/SLICi 1990. aasta Dublini (Iirimaa) konverentsi aruannet selle teema kohta.) Lisaks sõltuvad või tulenevad need rollist, reguleerimisalast, kohustustest, sekkumismeetoditest jms-st, mis on paljudes riikides sätestatud põhjalikus riiklikus töötingimuste järelevalve täitmise tagamise poliitikas ning seejärel sätestatud eraldi töötingimuste järelevalve seadustes lähtuvalt ILO konventsiooni nr 81 olulistest sätetest. Mitmed ELi liikmesriigid nagu Bulgaaria, Ungari ja Rumeenia on kehtestanud sellised töötingimuste järelevalve seadused, mis erinevad TTO seadustest, ent mõistagi täiendavad neid. Mis puutub tööinspektorite õigustesse ja kohustustesse ja nende sätestamisse Eesti õigusaktides, siis peame taas viitama ILO konventsiooni nr 181 lünkade analüüsile.

Enamik ELi liikmesriike nõuab tööinspektoritelt vähemalt bakalaureusekraadi, ent neilt nõutakse üha vähem tehnilist haridust. Rootsis on praegu üle 50% uutest inspektoritest värvatud mittetehnilistelt ehk nn pehmetelt erialadelt nagu psühholoogia, sotsioloogia jms. Erialast haridust täiendatakse ulatusliku sissejuhatava väljaõppega (nt Prantsusmaal kestab see 18 kuud, Saksamaal aga kolm aastat). Tavaliselt kombineeritakse loenguid ja täiendõpet. Väiksemates riikides nagu Hollandis on suurepärased moodulitest koosnevad koolitusprogrammid, mis kestavad kümme nädalat ja mille käigus ei rõhutata mitte üksnes tööohutuse ja töötervishoiu küsimusi, vaid ka sotsiaalset pädevust jms. Tulemusi tuleb hinnata eksamitel, mis toimuvad sissejuhatava väljaõppe lõpus ja regulaarsete ajavahemike järel ning mida korraldab tööinspektsiooni süsteemi juhtkond. Mõned riigid atesteerivad eksami edukalt läbinud inspektoreid nt iga viie aasta järel (Holland).

Hollandi siseväljaõppe programm on tohutu, ent saadaval vaid hollandi keeles ja selle anname üle tööühma viimasel visiidil 2011. aasta septembris.

## 19. Missugune peaks olema psühhosotsiaalsete tegurite järelevalve meetod töökeskkonnas?

Holland ja Rootsi on töötanud oma tööinspektorite jaoks välja väga põhjalikud suunised ja juhised, kuidas sekkuda uute ohtude korral. Eelkõige Hollandi tööinspektsioon on andnud välja juhised (need olid ka inglise keeles kättesaadavad, ent kahjuks enam mitte) selle kohta, kuidas käituda erinevate uute ohtude puhul, mis nõuavad teistsuguseid sekkumismeetodeid seoses erinevate ohtudega (nt stress, seksuaalne ahistamine jne). Reeglina tegelevad inspektorid nende küsimustega, kui nad kontrollivad ettevõtte riskianalüüsise kvaliteeti ja sisu (kohustuslik kõigi ettevõtete jaoks). Riskianalüüsid peavad hõlmama ka uusi ohte, kui on olemas nende esinemise



töenäosus ja kui inspeksioon on saanud vastava kaebuse. Hollandi tööinspeksioon on koostanud põhjaliku kontrolli-lehe, mida inspektorid saavad kasutada esimese abivahendina, ning kehtestanud sageli keeruliste/delikaatsete olukordade uurimise erikorra (grupiviisiline rünne jms).

Taanis kehtivad sätted, mis nõuavad tööandjatel psühhosotsiaalsete riskide juhtimist töökohal, on kehtestatud 17. juuni 2004. aasta korralduses nr 559 töötulemuste kohta ([www.at.dk](http://www.at.dk)). Me lisame aruandele ka põhjaliku vastuse, mille Taani andis Eestile selles küsimuses SLIGi kaudu. Vt seda [linki](#).

**20. Lisaks traditsioonilistele töövormidele on ka mittetraditsioonilised töövormid nagu kaugtöö, kodus töötamine, ajutine renditöö jne. Kuidas saaks seadusandja reguleerida nende töövormidega hõlmatud töötajate tervishoiu ja tööohutuse järelevalvet?**

Põhimõttelised samamoodi nagu iga muud tööd, millega kaasnevad tervishoiu ja tööohutuse riskid. Järelevalve (täitmise tagamine) võib olla piiratud (nt kaugtöö korral) nõuannete, suuniste, teabe jms-ga (nn pehmed sekkumismeetodid); järelevalvet saab teha ka sarnaselt mikroettevõtete või FIEdega, keda seadus hõlmab (sh ajutiselt kodus tööd tegevad töötajad, kodumajapidamises töötajad või alaliselt kodus töötavad töötajad); järelevalvet võib teha ka nii, nagu kontrollitakse VKEsid (kui üldse). See puudutab ka töövahendusagentuuride ajutist renditööjõudu, kui seadus neid hõlmab (s.t olenemata nende töölepingust või õiguslikust seisundist).

Põhiline erinevus seisneb selles, et paljud neist inimestest töötavad oma kodus, kuhu tööinspektor ei pääse, sest põhiseadus kaitseb eraelu puutumatust. Selle tõkke ületamiseks on töötatud välja erinevaid meetodeid (nt üllatusmomendi kasutamine, kasutaja (s.t mitte ilmtingimata tööandja) loa saamine jne).

Rootsi töökeskkonna seadus kehtib kõigi tööliikide kohta, mida kirjeldatakse paragrahvis 2 ja [seaduse](#) 1. peatüki kommentaarides.

#### *Reguleerimisala*

*Töökeskkonna seadust kohaldatakse igasuguse töö kohta (paragrahv 2). See ei tee vahet töö tehases, välitingimustes, põllumajanduslikul töö, kontoritööl või mis tahes muul töö. Samuti ei tehta vahet, kas tööd tehakse eraõiguslikus või avalik-õiguslikus suhtes. Seadust kohaldatakse eelkõige juhul, kui töötajal on töösuhe tööandjaga. Osaliselt kohaldatakse seadust ka isikutele, kes töötavad ühiselt, ning füüsilisest isikust ettevõtjatele ja pereettevõtetele (vt ptk 3, paragrahv 5 ja ptk 5, paragrahvid 2–3).*

Ühendkuningriigi 1974. aasta tervishoiu ja tööohutuse seaduse [artikli 20](#) lõike 2 punktis a antakse Briti tööinspektorile võimalus

siseneda mis tahes ruumidesse, kui tal on alust arvata, et see on seaduse kohaldamiseks vajalik.

Lisaks kohaldatakse paljudes riikides renditööjõudu pakkuvatele agentuuridele (ehk eraõiguslikele tasulistele tööagentuuridele) korda, mille kohaldamise õigus on riiklikul tööinspeksioonil. (Vt ka ILO konventsiooni nr 181 ja soovitus nr 188, samuti trükist „Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement (2007)”, mis sisaldab näiteid paljude erinevate riikide parima praktika kohta.

On olemas ELi nõukogu direktiiv (91/383/EMÜ) tähtajalise või ajutise töösuhtega töötajate tööohutuse ja tervishoiu kohta. Direktiivis selgitatakse kohustusi ja jagatakse need vahendaja ja ettevõtja vahel, kes tema teenuseid (tööjõudu) kasutab. Näiteks peab ajutist töötajat teavitama riskidest, millega ta ettevõttes töötades kokku puutub. Seda peab tegema ettevõtte ise.

# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi

## Lisaküsimused seoses Eesti määrustega, millega võetakse üle ELi raamdirektiivi tütaridirektiivid

### Tervisekontroll

1. Milliste kriteeriumide põhjal tuleks töötaja saata tervisekontrolli? Kas selleks peaks olema kokkupuude mingite üldiste riskiteguritega tegevuse käigus (nt müra 80 db(A)) või lubatud piirväärtuse ületamise korral? Kas tervisekontrolli vajadus peaks tulenema riskianalüüsi tulemustest? Kas teistes liikmesriikides kasutatakse muid kriteeriume? Millised on parimad praktikad?

Üldjoontes teenib tervisekontroll ennetavat eesmärki ja see peaks olema tööandja kohustus. Tervisekontroll on seirevahend. Missugune mõju on tööandja töötervishoiu ja tööohutuse põhimõtetel näiteks seoses müraga? Teine tervisekontrolli aspekt on kutsehaiguse (võimalikult) varane diagnoosimine.

Kõikides tütaridirektiivides on tervisekontroll seotud riskianalüüsiga. Ent kohustuslikku ajalist vahet riskianalüüsi (ja ka tervisekontrolli) puhul Euroopa TTO õigusaktidest ei leia. Kui riskianalüüsi tulemusel selgub, et piirmäära on ületatud, siis tuleb hakata tervist regulaarselt/sagedamini kontrollima. Liikmesriikide otsustada on, kas riskianalüüsi ja tervisekontrolli sagedus peaks olema õiguslikult reguleeritud. Mõnes liikmesriigis on töötajatel võimalus külastada töötervishoiuarsti, kui neil on kahtlusi või kaebusi kuulmise halvenemise kohta.

2. Kas töötervishoiuarsti otsus/soovitus töökeskkonna muutmise kohta peaks olema tööandjale kohustuslik? Näiteks olukorras, kus arst leiab, et töötaja ei saa jätkata töötamist samades töötingimustes (TTOSi paragrahvi 13 lõige 10). Tööandja võib sattuda olukorda, kus tal ei ole võimalik pakkuda töötajale alternatiivset tööd / alternatiivseid ülesandeid.

ELi TTO õigusaktid ei maini seda küsimust üldse. Põhjus seisneb tõenäoliselt ELi kõhklustes seoses õigusaktidega, mis mõjutavad rahvatervist ja sotsiaalkindlustust. EL ei saa kaht viimast küsimust reguleerida ja seepärast on kõnealune teema (töötervishoiuarstide otsused) jäetud liikmesriikide reguleerida. Sellest märkusest hoolimata leiame, et tööandja peaks olema kohustatud järgima töötervishoiuarsti eksperdiotsust. See võib olla ka töötervishoiuarsti ja muu meedikü ühine otsus.

### Riskianalüüs/riskide hindamine

3. Palun selgitage riskide hindamisega seotud kohustusi Hollandis (VKEd saavad seda ise teha, suurettevõtted peavad kasutama välist eksperti). Mis on selle teenuse sisseostmise nõude põhjendus/õigustus?

Kõik Hollandi tööandjad on kohustatud koostama riskianalüüsi, muu hulgas tegevuskava. Määratud töötaja peab seda protsessi koordineerima. Riskianalüüs ja tegevuskava tuleb esitada töötervishoiu ja tööohutuse

teenistusele eksperdihinnangu ja ametliku kinnituse saamiseks. Seejärel saab tööandja pidada läbirääkimisi oma töökeskkonnanõukoguga tegevuskava sisu üle. Pärast töökeskkonnanõukogu heakskiidu saamist saab organisatsioon alustada ennetusmeetmete kasutusele võtmist. VKEd saavad kasutada digitaalset riskide hindamise abivahendit, mille on töötanud välja ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid majandusharude tasandil ning mille on vaadanud üle tööohutuse ja töötervishoiu eksperdid. Kui kuni 25 töötajaga tööandjad kasutavad sellist digitaalset riskide hindamise lahendust, mis ei nõua tööohutuse ja töötervishoiu teenistuse kinnitust, säästab see VKEde raha. Eksperdi palkamise kohustuse põhjused on järgmised: enamikul äriühingutel puudub piisav oskusteave selle kohta, missuguseid ennetusmeetmeid kasutada ja missugused on tulemuslikud ennetusmeetmed. Mõned riskianalüüsid ei ole täielikud või tööandjad ei ole teadlikud oma äriühingu või filiaali riskidest.

### Tööohutuse ja töötervishoiu teenused

#### 4. Milline kvalifikatsioon peaks olema ettevõtetele riskianalüüsi teenuseid osutaval isikul/asutusel?

Meie arusaama kohaselt on riskianalüüsi spetsialistiks ohutuseksperit. Sellel spetsialistil peaks olema vähemalt kutsekõrgharidus. Seega peaks ta olema isik, kellel on vähemalt ohutusspetsialisti haridus. Õppekava raames tuleks pöörata palju tähelepanu erinevatele riskide hindamise teooriatele ja vahenditele. Soovitavalt peaks tal olema mitme aasta pikkune praktiline ohutusspetsialisti töökogemus ettevõtluses. Ohutusspetsialist peaks olema hea kirjaoskusega ja võimeline inimesi mõjutama ja veenma. Mõistagi saavad ohutusspetsialistina tegutseda ka teised riskianalüüsi eksperdid, näiteks tööhügieenikud ja töötervishoiuarstid. Ent meie arvates peaks ohutuseksperit olema esimene, kes üldise riskianalüüsi läbi viib. Eriteemades (ioniseeriv kiirgus, sukeldumistööd) saab ta paluda teiste spetsialistide abi. Tähtis on rõhutada, et riskianalüüsi viib läbi ohutuseksperit, ent kui on käepärast digitaalne riskianalüüsi vahend, siis ei ole vaja lasta ilmingimata eksperdil seda tööd teha. Ka määratud töötaja võib vastata digitaalse (või paberandjal) riskianalüüsi abivahendi küsimustele. Vastuste tulemused (tegevuskava) peaks aga siiski hindama soovitatavalt ohutusspetsialist. Kui digitaalset riskianalüüsi vahendit ei ole saadaval, siis peaks selle töö tegema ära ohutusspetsialist.

#### 5. Kas meie praegune töötervishoiu ja tööohutuse spetsialistide ja nende ülesannete jaotus on mõistlik?

Üldjoontes on ülesanded ja jaotus üsna selged ja läbipaistvad. Me juhtisime 3. peatükis tähelepanu sellele, et nn määratud töötaja – nii nimetatakse teda raamdirektiivis – seisund on pisut ebaselge. See töötaja ei peaks olema ekspert. Töötaja määrab ametisse tööandja, et töötaja abistaks teda tema ülesannete täitmisel. Nüüd näib, et Eesti TTOS on paigutanud raamdirektiivi määratud töötaja kontsepti töökeskkonnaspetsialisti isikusse. See on lubatud, ent siiski segadust tekitab.

## Väljaõppe ja juhendamise määr

### 6. Missugused peaksid olema töökeskkonnaspetsialisti pädevusnõuded / missugune peaks olema tema pädevuskoolitus (tundide arv, teemad)?

Eli tasandil puuduva juriidilised kohustused seoses töökeskkonnaspetsialisti pädevus- või väljaõppenõuetega. Seega on liikmesriikide ülesanne teha valik, kui üksikasjalikud need nõuded olema peaksid. Nagu juba varasemates vastuses öeldud (nt seoses Belgiaga), on ennetuskonsultandi (= töökeskkonnaspetsialisti) kohustused sätestatud üsna üksikasjalikult. Ent Hollandis puuduvad igasugused juriidilised kohustused seoses ennetustöötaja (= töökeskkonnaspetsialisti) erikoolituse ja eripädevusega. Vaadates TTOSi paragrahvi 16 ilmneb, et töökeskkonnaspetsialist peaks olema kursis alljärgnevaga:

- TTO õigusaktid;
- töötingimused ettevõttes;
- töötingimuste seire ja kontroll;
- meetmete võtmine, et vähendada töökeskkonna riskitegurite mõju.
- Töökeskkonnaspetsialistil on õigus peatada töö ja keelata ohtlike töövahendite kasutamine või kõrvaldada oht muul viisil.

Nende peamine ülesanne on tagada töökeskkonna ohutus ja säilitada töötajate töövõime.

Tegu on üsna raske ülesandega. Seega on ilmne, miks töökeskkonnaspetsialist peab olema insener, nagu TTOSi paragrahvi 16 lõikes 1 öeldud. Ja isegi inseneril on vaja täiendavat mitmepäevast TTO väljaõpet, et omandada riskianalüüsi, töötingimuste seire ja kontrolli ning kaitse- ja ennetusmeetmete kõige olulisemad põhitõed. Ent kas need kohustused ei ole mitte liiga rängad enamuse Eesti organisatsioonide jaoks? Meie arvates on küll! Eelkõige VKEde ja väljaspool tööstussektorit tegutsevate ettevõtete jaoks on enam kui piisav ka vähem haritud töökeskkonnaspetsialist. Töökeskkonnaspetsialisti (s.o määratud töötaja) ülesannete täitmiseks ei pea olema insener. Iga kesk- või kõrgharidusega töötaja peaks suutma täita töökeskkonnaspetsialisti põhiülesandeid. 2–3 päeva pikkusest koolitusest oleks selle spetsialisti jaoks küllalt. Koolituse käigus tuleks tutvustada TTO poliitika olulisi praktilisi elemente (õigusaktid, riskianalüüs, tegevuskava, TTO osalised). Eestile oleks heaks näiteks väljaõpe, mida pakutakse Saksamaal tööandjatele, kes soovivad ise täita määratud töötaja ülesandeid. Saksa kahepäevase koolitusprogrammi kohta leiab näite [siit](#) (ainult saksa keeles).

### 7. Missugused peaksid olema töötajate TTO esindajate pädevusnõuded?

6. küsimuse vastus sobib osaliselt ka siia. Vaadates töökeskkonnavoliniku kohustusi, mis on sätestatud TTOSi paragrahvis 17, peaks see isik olema üsna haritud TTO spetsialist. Kas see ei ole väljaspool tööstussektorit tegutsevate ja vaid väheste ohuteguritega VKEde jaoks mitte liialt ränk kohustus? Me leiame, et töökeskkonnaspetsialist peaks olema see, kes jälgib hoolikalt tööandja TTO tegevusi. Töökeskkonnavolinik peab teadma TTO poliitika ja õigusaktide elementaarseid põhimõtteid. Ta peaks olema

# Tõrg Tundmatu dokumendi atribuudid

pädev, et olla töandja suhtes (positiivselt) kriitiline seoses ettevõtte püüdlustega ennetada tööõnnetusi ja kutsehaigestumist. Mõned konkreetsed oskused:

- oskus lugeda ja analüüsida TTO poliitikat, riskianalüüsi ja ettevõtte tegevuskava;
- oskus suhelda ja pidada läbirääkimisi töandjaga ja/või töökeskkonnaspetsialistiga ja muude sidusrühmadega;
- oskus oma visioon või arvamus selgelt kirja panna.

Töökeskkonnaspetsialist on siiski põhimõtteliselt töandja esindaja ja püüab praktikas TTO poliitikat organisatsioonis rakendada. Töökeskkonnavolinik aga peaks olema see, kes jälgib kaitse- ja ennetusmeetmete rakendusprotsessi ning kellel on loominguksed või uued ideed. Mõistagi viivad need oskused ka muude TTO elementideni töökeskkonnavoliniku koolituses.

## 8. Mis on teie arvamus töökeskkonnavolinike koolituse korra kohta (tundide arv, nõue regulaarselt koolitusel käia)? Kas kolme päeva / 24 tunni nõue on liialt suur?

Nagu juba öeldud, tundub meile, et töökeskkonnavoliniku koolitusnõuded on liialt aeganõudvad ja VKEdele kulukad. Eriti nende VKEde jaoks, kellel on vaid väike ohutegurite hulk. Vahest saaks jaotada töökeskkonnavolinikud kahte kategooriasse: ühte kuuluksid suhteliselt suurte riskidega sektorid ja teise suhteliselt väikeste riskidega sektorid? Väiksema riskiga sektorite puhul piisaks ka pooleteispäevasest koolitusest. TTO spetsialistide ja TTO juristide seas vaieldakse pidevalt selle üle, kui kasulik ja mõjus on TTO õigusaktide tundmine. Tegu on üsna üksikasjaliku koolitusega. Mõned ettevõtted, eelkõige suurettvõtted ja oma (sisemise) oskusteabega ettevõtted ei ole sellise üksikasjaliku koolituse poolt. Nad teavad sageli juba täpselt, mida nad peavad tegema, ja sedasorti õigusaktide tutvustamine häirib neid (see on niisuguse üldmudeli selge puudus). Need ettevõtted pooldavad üldisemat korda (mis võimaldab erivajadustele kohandatud lahendusi). Ent teisalt ei ole VKEdele TTO oskusteavet ega aega selgitada välja, mis laadi koolitus on hea, tasuv ja realistlik. VKEde jaoks on selge ja vaieldamatu kord enamikul juhtudel väärtuslik: nad tahavad täpselt teada, mis nende kohustused on. Seega kuna VKEde osakaal on Eestis tohutu, võiks põhjalikum kord olla väga kasulik.

## 9. Missugused peaksid olema nõuded nende spetsialistide koolitajatele?

Koolitajatel peaks olema TTO spetsialisti kvalifikatsioon. Mõistagi saavad mõningaid koolituse elemente (kui on erinevaid elemente, nt õigusaktid või läbirääkimis-/koolitustehnika) õpetada ka teised spetsialistid. Me oletame, et koolitajad on omandanud TTO teadmised (vähemalt) kutsekõrghariduse tasemel. Samal ajal peaks see haridustase säilima kogu spetsialistide sertifitseerimisprotsessi vältel. Koolitajatel peaksid olema kontrollitavad kogemused töökeskkonnaspetsialistide või töökeskkonnavolinikena. Nad peaksid olema võimelised väljendama end selgelt nii kirjas kui ka kõnes.

### 10. Kas tuleks reguleerida e-õpet? Kas võiksite tuua näite parimast praktikast e-õppe kasutamisel TTO vallas teistes liikmesriikides?

Meie arvates ei ole see väga vajalik – koolitajad ise otsustavad, mis laadi koolitusmeetod on asjakohane.

### Tööõnnetuste ja kutsehaiguste uurimise ulatus

#### 11. Milline on tööinspektori roll kutsehaiguse uurimisel (parim praktika)?

Põhimõtteliselt senikaua, kuni jutt käib töötajast patsiendi arstlikust läbivaatusest, on see meediku ülesanne (töötervishoiuarst vms). Kui on vaja külastada töökohta, et teha kindlaks kutsehaiguse võimalikud põhjused, saab tööinspektor teha seda iseseisvalt ja saata aruande töötervishoiuarstile, ent ideaalvariandi puhul peaksid nad patsiendi töökeskkonna kontrollimisel või uurimisel tegutsema koos. Seejuures tuleb silmas pidada, et pikaajaliste riskide tõttu erinevates töökohtades võib see olla väga keeruline. Reeglina tuleks siiski uurida viimast töökohta, eelkõige müraga seotud haiguste ja muude suhteliselt lühiajalist kokkupuudet eeldavate haiguste puhul, ning samuti tuleks uurida, kas töötaja on töötanud ettevõttes pikka aega.

Selgete ja tõhusate protseduuride olemasolu on väga tähtis, et Tööinspeksioon saaks kogu teabe kutsehaiguste kahtluste või kinnituste kohta, mitte üksnes nende kohta, mida on ametlikult tunnustatud. Eelkõige tuleb tagada, et kahtlustest teavitataks ka Tööinspeksiooni. Tööinspeksiooni sisemised protseduurid peavad tagama, et tööinspektorid uuriks kahtlusala töökohtade töötingimusi. See nõuab häid koostöömehhanisme uues kavandatavas tööõnnetuste ja kutsehaiguste kindlustussüsteemis.

#### 12. Kas meie tööõnnetuse mõiste on piisavalt selge (sh võrreldes rahvusvahelise parima praktikaga)?

Selles vallas parim praktika puudub.

OECD pakub välja alljärgneva mõiste:

Termin „tööõnnetus” on seotud konkreetse põhjusliku seose tuvastamisega kahjuliku mõju ja mõjutatud inimorganismi vahel. Ent ei ole lihtne – ja õnnetustega võrreldes on palju raskem – tõendada, et haigus on tingitud tööst, s.t töökeskkonnas valitsenud tingimustest, mitte väljaspool töökeskkonda valitsenud tingimustest. Arvestades kutsehaiguse päritolu tõendamise keerukust, on enamik riike koostanud imperatiivsed kutsehaiguste nimekirjad. Need piirduvad reeglina haigustega, mille puhul on tõendatud tugev põhjuslik seos.

Võttes arvesse kategooriate arvu, mis jääb vahemikku 50–90, on riikide loetelud erinevad selle poolest, mida kutsehaigusteks peetakse. ILO ja Euroopa Ühenduse välja töötatud soovituslikud loetelud näivad olevat toonud kaasa vaid piiratud ühtlustamise.



### 13. Kas Tööinspeksioon peaks uurima õnnetusi, mis on leidnud aset kaitseväes?

Ulatuses, milles Tööinspeksioonil on TTO kontrollimise kohustused, peaks ta olema pädev uurima kõiki rahuajal, eelkõige õppustel toimunud õnnetusi. Sõjaseisukorras saadavad mõned riigid ka tööinspektoreid kontrollima töötingimusi ja tööõnnetusi tagalas, ent mõistagi mitte eesliinil. Näiteks Falklandi sõjas 1980. aastate alguses saatis Ühendkuningriigi Tervise- ja Ohutusamet inspektorid St. Helenale, et kontrollida tankimispraktikat lahingulennuväljadel, ent mitte Falklandi saartele.

Väga tähtis on, et kaitseväe õppuseid ja tegevusprotseduure vaadeldaks koos tööinspektoriga TTO ennetuse aspektist lähtuvalt. Mis puutub muudesse nn distsiplinaartenustesse, peab õppus olema nii realistlik ja tegelikule elule sarnanev kui võimalik, sest see aitab päästa sõdurite (või politseinike või tuletõrjujate) elusid. Ent nagu kogemused on näidanud, on õppused ja tegevusprotseduurid sageli mõeldud kõrgematele ohvitseridele, kellel mõlguvad meeles vaid sõjalised kaalutlused ja kes ei taipa TTOst suur midagi. Kavatsus on „eraldada mehed poistest” ja see toob sageli kaasa tarbetult ohtliku praktika. Meenub näide Saksamaalt. Haavatud sõduri kõrgelt positsioonilt evakueerimise õppus viidi läbi nii, et üks ajateenija tassis teist õlal mööda redelit alla. Ühel päeval juhtus see, mis juhtuma pidi: üks ajateenija sattus paanikasse ja kaks meest kukkusid surnuks. Oli vaja tööinspeksiooni soovitusi, et võtta edaspidi kasutusele väga lihtne lahendus: õppuse läbiviimine 80-kilose nukuga. Järeldus: Tööinspeksioonil on rahuajal tähtis roll kaitseväe (politsei, vangivalvurite, tuletõrjujate jt) õnnetuste ning kutsehaiguste (nt kokkupuude ohtlike kemikaalide, nt lennukikütusega; tankimine lahingusimulatsiooni ajal jne) uurimises.

### Ehitusalased õigusaktid

#### 14. Kas direktiiv 92/57/EMÜ kehtib ka eraõigusliku kliendi kohta (kodumaine klient)?

Ei. Selle direktiivi mõtte on sundida kutselisi kliente ja arhitekte mõtlema projekti ettevalmistamisel võimalikele tagajärgedele töötajate jaoks seoses tööohutuse ja töötervishoiuga projekti teostamise etapis. Seda arvesse võttes oleks kummaline kohustada tsiviilisikuid (kodumaiseid kliente) järgima tööohutuse ja töötervishoiu nõudeid; tsiviilisikutel ei ole TTO-alast oskusteavet ja selle omandamine võib olla nende jaoks kulukas. Ent kodumaise kliendi asemel saab kohustused panna projekti ettevalmistamise etapis arhitekti õlule.

#### 15. Kas vastutajate kohustused seoses ehituse planeerimise ja ehitustööde alustamisega on sätestatud korrektselt ja piisava üksikasjalikkusega (seoses direktiivi nõuete ja tähendusega)? Kui ei, siis mida tuleks muuta?

Teie küsimused viitavad juba sellele, et vastutuse jaotus Eesti TTO õigusaktides, mis puudutavad ajutisi ja liikuvaid ehitusplatse, ei ole (veel piisavalt) selge. Me anname sellele küsimusele täpsema vastuse 17. ja 18. küsimuse juures. Teie dokumendis „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded



ehituses” on selgelt eristatud kõigi ehitusprotsessi või projekti erinevates etappides osalevate isikute kohustused (1. peatükk) ning tohutu hulk tavalisi ehitusplatsil kehtivaid töötervishoiu ja tööohutuse eeskirju (2. peatükk). Võite võrrelda oma kehtivat määrust [Hollandi töötingimuste määrusega](#). Hollandi nõuded ehitusplatsidele võivad aidata teil leida uusi ideid. Võite võrrelda Eesti määruse 1. peatüki Hollandi määruse artiklitega 2.23–2.36. Sama võite teha Eesti määruse 2. peatüki ja Hollandi määruse artiklitega 3.26–3.32.

**16. Missugused peaksid olema ehitusplatsi ohutuse eest vastutavate isikute pädevus- ja väljaõppenõuded?**

Meie arvates saab tööohutuse ja töötervishoiu koordinaatori pädevus- ja väljaõppenõudeid võrrelda mis tahes muu organisatsiooni töökeskkonnavoliniku omadega. Ent on üks suur erinevus. Töökeskkonnaspetsialist töötab ühes äriühingus ja tegeleb kolleegidega, samas kui töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator töötab (töenäoliselt) paljude erinevate ettevõtetega ja FIEdega. Seega on tööohutuse koordinaatori koostöö- ja suhtlemisoskus väga tähtis, ent (juriidilise) võimu puudumise tõttu peaks tal olema hea veenmisoskus. Mõningaid mõtteid väljaõppenõuete kohta leiab sellest [Powerpointi ettekandest](#), milles käsitletakse Itaalia töötervishoiu ja tööohutuse koordinaatoritele mõeldud kursust.

**17. Kas ja mil määral peaks ehitusprojekt sisaldama tööohutuse nõudeid (nagu sätestatud direktiivi artiklis 4)? Me ei saanud lisada neid nõudeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastuseisu tõttu.**

Töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator peab projekti ettevalmistamise etapis hoolikalt jälgima oma tööandja (tellija) valikuid ja seda, missugused on nende tagajärjed ehitustööliste tööohutusele ja töötervishoiule projekti teostamise etapis. Ettevalmistamise etapis peab töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator hakkama koostama töötervishoiu ja tööohutuse kava. Projekti ettevalmistuses ja teostamises osalevate poolte kohustuste jagamise mõte on aidata mõista, et ehitustööliste töötervishoidu ja tööohutust mõjutavad ehitusprojekti ettevalmistusetapis tehtud valikud. Seepärast on tellija lisatud sedalaadi TTO õigusakti. Seega peaks Eesti TTO õigusaktides olema üsna (vaieldamatult) selge, et tellijal on kaks põhikohustust: 1) nimetada töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator; 2) alustada töötervishoiu ja tööohutuse kava koostamist. Kui projekti ettevalmistamise etapp saab läbi ja algab projekti teostamise etapp, siis tuleb neid (kahte) ülesannet täita (tellija määratud) ehitusfirmal.

**18. Mis on koordinaatori roll direktiivi artikli 2 punktis e? Meie määrus ei sisalda koordinaatorit, sest me ei leidnud talle piisavat rakendust.**

Töötervishoiu ja tööohutuse koordinaatori roll projekti ettevalmistamise etapis on pöörata tähelepanu tööohutuse ja töötervishoiu aspektidele „siis, kui otsustatakse arhitektuurilisi, tehnilisi ja/või organisatsioonilisi aspekte” (= direktiivi 92/57/EMÜ artikli 4 tekst). Mõned tellija (projekti ettevalmistamise etapis) tehtud valikud võivad põhjustada tõsiseid ohutus- ja terviseriske projekti teostamise etapis. Need võimalikud riskid peavad olema osa

töötervishoiu ja tööohutuse kavast, mis on samuti osa töötervishoiu ja tööohutuse koordinaatori ülesannetest projekti ettevalmistamise etapis (vt direktiivi 92/57/EMÜ artiklit 5). Seepärast on selle isiku (projekti ettevalmistamise etapi töötervishoiu ja tööohutuse koordinaatori) positsioon üsna oluline – ta saab mõjutada tellija teatud otsuseid ja koostada töötervishoiu ja tööohutuse kava (ehitusplatsi riskianalüüsi) kõigi asjaga seotud töötajate jaoks.

**19. Mis tuleks lisada direktiivi artikli 5 punktis c ette nähtud kausta? Meie määrus seda nõuet ei sisalda, sest seda ei peetud põhjendatuks.**

Seda ohutus- ja tervishoiuteavet sisaldavat kausta saavad kasutada hoone hilisemad omanikud või kasutajad. Näiteks võib see kaust sisaldada ehitusskeeme või -jooniseid. Sellised skeemid võivad osutada kasulikuks ohutusliinide ühenduspunktide jaoks, kui hoonet hakatakse puhastama või värvima. Kui omanik/kasutaja tahab puurida auke, siis on hea teada, mis materjali on kasutatud (tolmurisk) ja kus asuvad elektri kaablid. Tegu on üsna praktilise teabega, mida saab kasutada hoone eluea jooksul.

**20. Kuidas mõista direktiivi artikli 10 lõiget 2 – tööandja osaleb ehitustöös?**

Raamdirektiivi (89/391/EMÜ) artikli 3 ja TTOSi paragrahvi 1 kohaselt on nende juriidiliste TTO nõuete adressaadiks töötaja. Nimetus „tööandja” viitab juriidilisele kokkuleppele – töölepingule. Tööleping on peamine juriidiline alus, mille abil kaitsta üht lepingupoolt – töötajaid – TTO õigusaktide kaudu. Teine töölepingu pool – tööandja – on see, kes vastutab TTO õigusaktide järgimise eest. Seetõttu ei ole tööandjal endal TTO õigusaktide õiguslikku kaitset, välja arvatud juhul, kui seda on selgelt kirjeldatud aktis endas. Selles seisnebki direktiivi 92/57/EMÜ artikli 10 lõike 2 mõte. Paljudes VKEdes töötab (juriidiline) tööandja tööpäeva jooksul külg külje kõrval oma töötajatega ning direktiivi 92/57/EMÜ vastav artikkel pakub ka talle pisut TTOga seotud kaitset.

**21. Mis peaks olema ohutuse kava (artikli 5 punktis b) ja ehitusplatsi riskianalüüsi seos? Kas ehitusplatsil on üldse võimalik viia läbi riskianalüüsi (määruse paragrahvi 4 lõige 4)?**

Direktiivi 92/57/EMÜ artikli 5 punktis b sätestatud ohutuse ja tervisekaitse kava võibki pidada ehitusplatsi spetsiifiliseks riskianalüüsiks. Selle kava põhieesmärk on stimuleerida koostööd mitme tööandja vahel, kes töötavad samal ajal samas kohas, ja kaitsta töötajaid teiste töötajate (ettevõtete) tööst tulenevate riskide eest. Ohutuse ja tervisekaitse kava on ainulaadne ja kehtib vaid lühikest aega – selle kehtivus lõpeb koos projektiga. Riskianalüüs on raamdirektiivi 89/391/EMÜ artiklist 6 tulenev kohustus. Üldine riskianalüüs on iga organisatsiooni kohustus, mille eesmärk on koostada oma riskide loetelu ja hinnang. Selline analüüs on põhiinstrument, mille abil organisatsiooni töötingimusi kõigis olulistes TTO aspektides pidevalt parandada. Ehitusfirma riskianalüüsil on pikem eluiga kui ehitusprojekti ohutuse ja tervisekaitse kaval. Kokkuvõtteks olgu öeldud, et ohutuse ja tervisekaitse kava on üldise riskianalüüsi kohustuse spetsiifiline (projektiga seotud) element.

## D Tulemuste analüüs

### Sissejuhatus

Tööandjate ja töötajate organisatsioonides ja TTO teenusepakkujate seas viidi läbi elektrooniline küsitlus. Tulemusi tõlgendades on tähtis meeles pidada, et uuringu koostamisel ei pööratud tähelepanu representatiivsusele ettevõtete ega tööandjate seas. Uuringu peaesmärk oli koguda mitteametlike faktide laadset teavet lisaks silmast silma kohtumistele. Seega ei saa neid tulemusi pidada uuringus osalenud rühmi esindavaiks. Vastuste jaotus oli järgmine (vt tabelit 1).

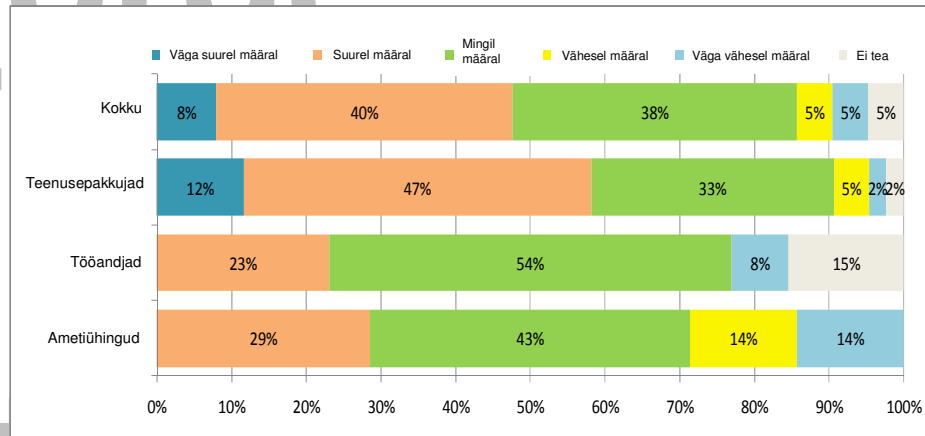
**Tabel 1.** Elektroonilisele küsimustikule vastajate jaotus

	Vastajate arv	%
	63	
<b>Täidetud vastuseid</b>	<b>53</b>	
Ametiühingute esindajad	7	11%
Tööandjad	13	21%
Teenusepakkujad ja/või koolitajad	43	68%
<b>Täitmata vastused</b>	<b>10</b>	
Ametiühingute esindajad	1	
Tööandjad	2	
Teenusepakkujad ja/või koolitajad	7	

Tulemusi esitatakse samas järjekorras, nagu olid küsimustiku küsimused. Kvantitatiivsele küsimusele järgneb hulk väiteid küsimustiku kvalitatiivsest osast. Tähtis on pidada silmas, et mitte kõik väited ei ole õiged – on väiteid, kus faktid ei ole korrektsed. Kuna aga küsimustiku eesmärk oli saada ülevaade ka sidusrühmade teadlikkusest, on need vastused lisatud aruandesse enam-vähem muutmata kujul.

## 1. teema. Üldine TTO poliitika

### 1. Kas olete kursis Eesti valitsuse eesmärkidega seoses töötervishoiu ja tööohutuse parandamisega riigis?



### 2. Kui jah, siis nimetage mõned.

Alltoodud vastused on üldjoontes juhuslik valik arvukatest eesmärkidest, mida olemasolevale TTO poliitikale omistati. Kokkuvõttes on pilt väga kirju, mis näitab, et üldiselt aktsepteeritav eesmärk puudub.

- Strateegiliste otsuste ja dokumentide abil luua raamistik TTO parandamiseks, toetada tööandjaid ja töotajaid TTO tegevustes ning väärtustada TTO küsimusi.
- Uuendada õigusakte, viia need kooskõlla ELi õigusega.
- Luua tööõnnetuskindlustus.
- Muuta riiklik järelevalve rangemaks tööandjate suhtes, kes TTO nõuetele ei vasta.
- Panna tööandjad rohkem hindama ohutegureid ja viima läbi riskianalüüse.
- Mõjutada tööelu kvaliteeti TTO-alase teadlikkuse suurendamise teel (avalikkuse teavitamine töökeskkonna riskidest).
- TTO koolituse korraldamine töötajatele ja tööandjatele.
- Anda nõu TTO õigusaktide vallas, aidata tööandjatel täita seadusest tulenevaid TTO nõudeid (eelkõige VKEdel).
- Muuta TTO-alased teabematerjalid kõigile võimalikult kättesaadavaks.
- Luua TTO võrgustikud, tihendada sidemeid kõigi TTO struktuuride vahel.
- Aidata tagada turvaline ja ajakohane töökeskkond, vähendada kõigi töötajate riske. See aitaks parandada ka töö kvaliteeti.
- Toetada kontrollisüsteemide TTO aspektide arendust ja töökorraldust, et kindlustada töökeskkond, mis tagab ka töötajate füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu, töö vastavuse nende võimetele ja seega ka tootlikkuse kasvu.
- Vajalike TTO andmete kogumise (tööandjalt) ja analüüsimise.
- Statistika kogumine tööõnnetuste ja kutsehaiguste kohta, hetkeolukorra analüüsimine.
- Meetmete võtmine, et vähendada ja ennetada töövigastusi, -õnnetusi ja kutsehaigusi.
- Tervisedendus ja töövõime säilitamine.
- TTO ohutegurite kõrvaldamine, regulaarne tervisekontroll.
- TTO teenuste väljajuurimine Eestist!

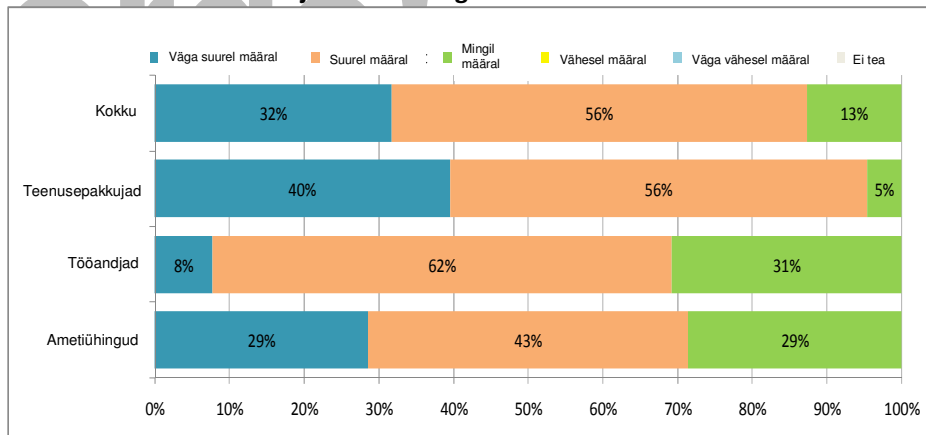
## 2a. Teie täiendavad arvamused ja märkused Eesti TTO poliitika kohta üldiselt / esitatud küsimuste kohta

Üldised märkused ja arvamused Eesti TTO poliitika kohta üldiselt on üsna kriitilised. Leitakse, et olemasolev poliitika ei ole piisavalt konkreetne ja strateegia rakendamine on kehv. Allpool on esitatud valik arvamusi.

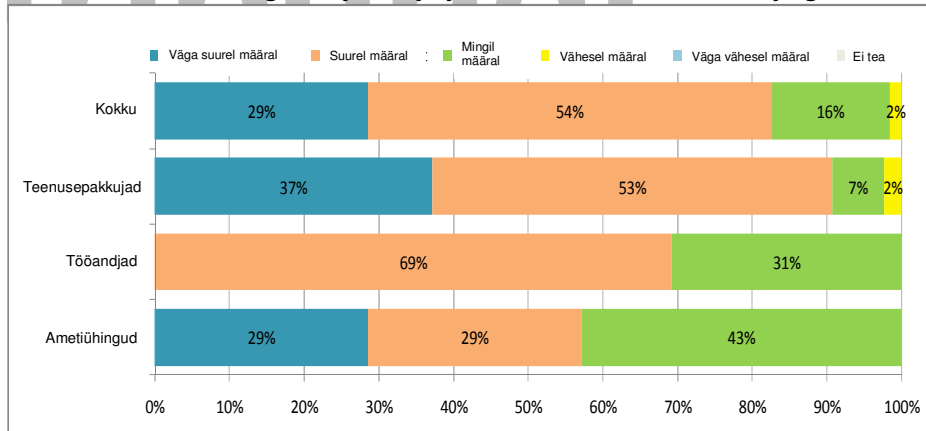
- Valitsus on seadnud töötervishoiu ja tööohutuse parandamise eesmärgid, ent ei tee midagi nende saavutamiseks. Mõned vastajad leidsid, et puudub piisav teave valitsuse TTO eesmärkide kohta ja olemasolev poliitika on mõttetu.
- Ei ole kogutud (piisavalt) andmeid TTO kohta, tööõnnetuste ja TTO eesmärkide saavutamiseks astutud sammude mõju kohta puudub statistika. Olemasolev statistika ei ole võrreldav teiste riikide näitajatega.
- Riiklikul TTO poliitikal/tegevusel puudub struktuur; valitsusel ei ole kuuldavat häält TTO küsimustes; puuduvad tõhusad meetmed. TTO poliitika on killustunud ja jõuetu; valitsus ei suuda võtta vastu vajalikke TTO õigusakte.
- Valitsus ja tööandjad ei pööra piisavalt tähelepanu TTO küsimustele, ehkki teadusuuringute tulemuste ja rahvusvahelise praktika kohta on piisavalt teavet, mis kinnitab kvaliteetsete töötervishoiuteenuste majanduslikku tulemuslikkust.
- Ei ole kaotatud erisoodustusmaksu, mida tööandjatel tuleb tasuda kulutustelt, mis on tehtud töötajate terviseriske ennetavatele ja tervislikku käitumist edendavatele spordi- ja tervishoiutegevustele.
- Keegi ei kontrolli, kas tööandjad järgivad kehtivaid TTO eeskirju, tegutsevad kooskõlas TTO spetsialistide soovitude ja hinnangutega. Tööinspeksioonil ei ole tingimusi tulemuslikult kontrollida, kas tööandjad täidavad oma TTO kohustusi, samuti ei ole tal juriidilisi kohustusi seda teha (üksnes õigused).
- Oleks vaja tööõnnetuste ja kutsahaiguste süsteemi, mis annaks töötajatele kindlustunde ja motiveeriks tööandjaid investeerima töökeskkonna turvalisusse.
- Praegu on probleeme tööõnnetuste registreerimisega. Töötajad kardavad õnnetustest teatada ja kehtiv õigus ei motiveeri tööandjaid õnnetustest teatama ega karista neid mitteteatamise eest. On vaid üks töötervishoiukeskus, kus tööõnnetusi registreerida ja kutsahaigusi diagnoosida. Kui keskuse rahastamist vähendada, siis puuduks institutsioon, mis selle rolli üle võiks võtta.
- TTO spetsialistid peaksid jätkama oma hoolikat tööd hoolimata tööandjate vähiklikkusest; tervisekontrollid peaks olema põhjalikumad ja keskendumal olulisele. Ei ole piisaval hulgal töötervishoiuarste ja nad ei pööra oma töös piisavalt tähelepanu kvaliteedile.

## 2. teema. Eesti tööandjate kohustused

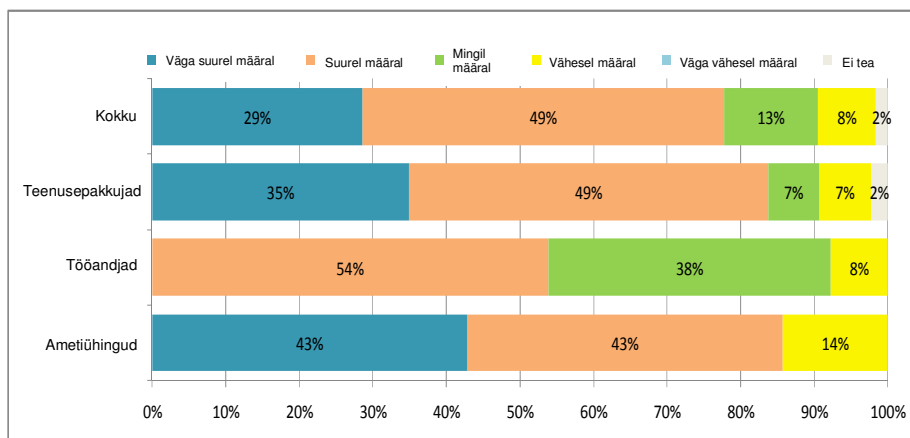
### 3. Kas olete kursis tööandja kohustustega?



### 4. Kas mõistate, mis tegevusi ja mis järjekorras tuleks sooritada, et järgida Eesti TTOSi?



### 5. Kas teie arvates on riskianalüüsi läbiviimise kohustus põhjendatud ja täidab oma eesmärgi?



## 6. Kas teie arvates on riskianalüüsi läbiviimise kohustus põhjendatud vaid väikeses või väga väikeses ulatuses? Miks?

Suhtumine riskianalüüsi on vastajate seas üldjoontes positiivne. Vastajad tõid esile riskianalüüsi läbiviimise positiivsed mõjud (nt tööandjal on töökohal valitseva TTO olukorra üle suurem kontroll). Kohustusliku riskianalüüsi peamine probleem seisneb enamuse vastajate sõnul selles, et kuigi idee on hea, ei ole selle teostusviis rahuldav.

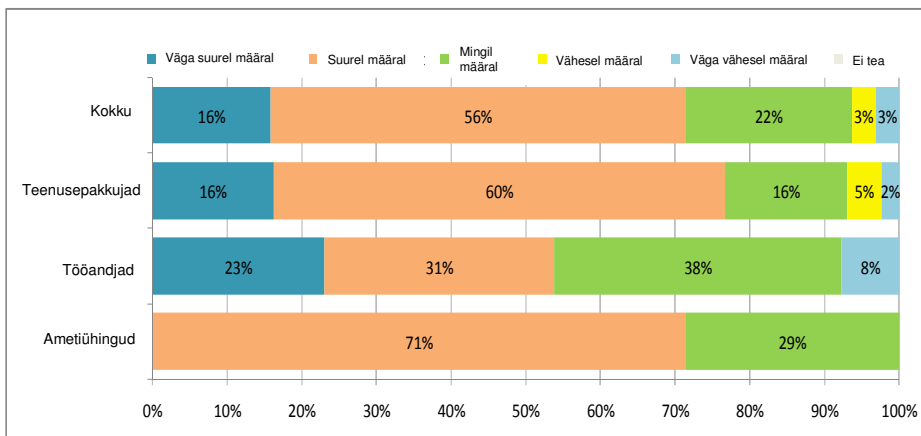
Rakendamise negatiivsed aspektid on loetletud allpool.

- Puudub kontroll kohustuse täitmise üle (nt Tööinspeksioonil).
- See kipub hetkeseisuga olema pelgalt formaalsus; reaalseid tegusid ei järgne.
- Riskianalüüsil puudub ühtne formaat.
- Analüüsi läbiviivad inimesed ei ole eksperdid, ent selleks, et analüüsist oleks kasu, peavad selle viima läbi spetsialistid, kes ettevõtet hästi tunnevad.
- On vaja riskianalüüsi läbiviimise koolitust.
- Tööandjad ei mõista riskianalüüsi positiivseid külgi ja valitsus ei ole suutnud neid motiveerida.

Vastajad mainisid ka mõningaid negatiivseid hinnanguid seoses kohustusliku riskianalüüsiga.

- Liialt palju mõttetut paberitööd.
- Kummaline kohustus kontoritöö puhul, iseäranis kodus töötamise korral.
- Tööandjal ja töötajatel on alati võimalik jõuda teineteisega mingile kokkuleppele ja vältida seaduse järgimist.

## 7. Kas on võimalik saada kvalifitseeritud abi riskianalüüsi läbiviimiseks?



### 7a. Teie täiendavad arvamused ja märkused selle teema kohta

Iga rühma vastajad (tööandjad, ametiühingute esindajad, teenusepakkujad) kinnitasid riskianalüüsi tähtsust. Ent vaid eeldusel, et:

- seda ei tehta pealiskaudselt või pelgalt formaalsusena ametnike tarbeks;
- selles keskendutakse ka psühhosotsiaalsetele ohuteguritele, tööga seotud stressile, kiusamisele jne;
- tööandjad tahavad teada, kus ja missugused on riskid nende organisatsioonis;
- seda kasutatakse töötingimuste parandamiseks.

Vastajatel (eelkõige TTO teenusepakkujatel / koolitajatel) on erinevad seisukohad seoses abi küsimisega või sellega, kuidas olla kursis riskianalüüsi koostamiseks abi saamise võimalustega. On vastajaid, kes väidavad, et abi on võimalik saada, ent valitsev arvamus on, et tööandjad kas ei tea abi/nõu saamise võimalusi (nt Tööinspeksioonilt) või lihtsalt otsustavad mitte abi küsida. Ühe teenusepakkuja sõnul näitab tema müügikogemus, et vaid 15–20% tööandjatest on riskianalüüsi koostamise abist/teenusest või kvalifitseeritud ekspertide pakutavast TTO koolitusest huvitatud.

On ka vastakaid arvamusi selle kohta, kes peaks riskianalüüsi läbi viima. Enamik vastajaid, kellel oli öelda midagi täiendavat nende küsimuste komplekti kohta, tõid välja asjaolu, et riskianalüüsi peaks viima läbi keegi, kes töötab keskkonnas, kus riske hinnatakse. Kvaliteetne koolitus (mitte lihtsalt suvaline koolitus) on tähtis; riskianalüüsi peaks viima läbi ettevõtte töökeskonnaspetsialist. Ettevõttesisesel riskianalüüsi põhjenduse peamiseks väiteks on, et riske peaks hindama ja analüüsi peaks viima läbi isik, kellel on vahetud teadmised ja kogemused hinnatavas töökeskkonnas ja tööprotsessis. See on asjakohaste ja kasulike parandusettepanekute alus. Mis puutub riskianalüüsi läbiviivatesse ettevõttesisesesse spetsialistidesse, siis on oluline aspekt see, et vastav isik oleks saanud piisava, asjakohase ja kvaliteetse väljaõppe. Üks vastaja juhtis tähelepanu asjaolule, et ettevõtte töökeskonnaspetsialistid on põhjendatud ettevõtetes, mis tegutsevad ohtlikus keskkonnas või ohtlike materjalidega, ent puuduvad ergonomid või tööhügieenikud, kes oleksid Tervishoiuametis registreeritud ja kellel oleks vajalik kvalifikatsioon riskianalüüside läbiviimiseks sellistes keskkondades.

Üks vastaja oli aga teistsugusel seisukohal, leides, et töökeskkonna riskianalüüsi peaks viima läbi vastava kvalifikatsiooniga spetsialistid ja vastavas vallas tegutsemiseks peaks teenusepakkujal olema tegevusluba. Tema põhjendus: „24-tunnisest koolitusest ei saa piisavaid teadmisi selleks, et viia läbi põhjalikke riskianalüüsi, mis oleksid kvaliteetsed ja millest ettevõttele oleks kasu“. Veel üks aspekt, mis räägib ettevõttesisest spetsialistide / riske hindavate töötajate kahjuks, seisneb selles, et analüüs võib osutuda erapoolikuks, sest tööandja võib töötajale survet avaldada, ning riskianalüüsi koostamine kipub olema töötaja lisaülesanne, mida tuleb täita muude töökohustuste kõrvalt, ja nii langeb tulemuse kvaliteet.

#### Lisamärkused

- Tööinspeksioon on liialt riskianalüüsis kinni – selles nähakse peamist näitajat, mille põhjal järeltada, kes tööandjad täidavad TTOSis sätestatud kohustusi või mitte. Ehkki riskianalüüs on väga tähtis dokument, ei saa seda pidada tõendiks, et tööandjad tõepoolest tegelevad oma organisatsiooni TTO küsimustega. Oleks vaja suurendada tööandjate juhtkondade teadlikkust sellest, kui kasulikud võivad olla riskianalüüsid või miks neid on ikkagi vaja, samuti sellest, et töökoha riskide vähendamiseks on vaja võtta meetmeid.
- Riskianalüüs ei ole ühekordne dokument pelgalt seaduse järgimiseks – suurim viga on lugeda riskianalüüsi lõpetatud tegevuseks. Probleemidega tuleks pidevalt tegeleda, riskianalüüs on protsess: kui riskid ilmnevad, siis tuleb nendega tegeleda, olukorda veel kord hinnata, puudused kõrvaldada ja nii edasi ja nii edasi.
- Tööandjad peaksid tutvustama töötajatele riskianalüüsi dokumenti, sest vastasel korral ei ole töötajatel teavet töökohas valitsevate riskide kohta ja seega ei ole neil ka aimu, kuidas riske ennetada või oma tervist kaitsta. Ennetusmeetmetele ei pöörata piisavalt tähelepanu. Töötajad jäävad tööd tehes haigeks, kuid reeglina diagnoositakse neil pigem gripp, mitte tööga seotud haigus või kutsehaigus.

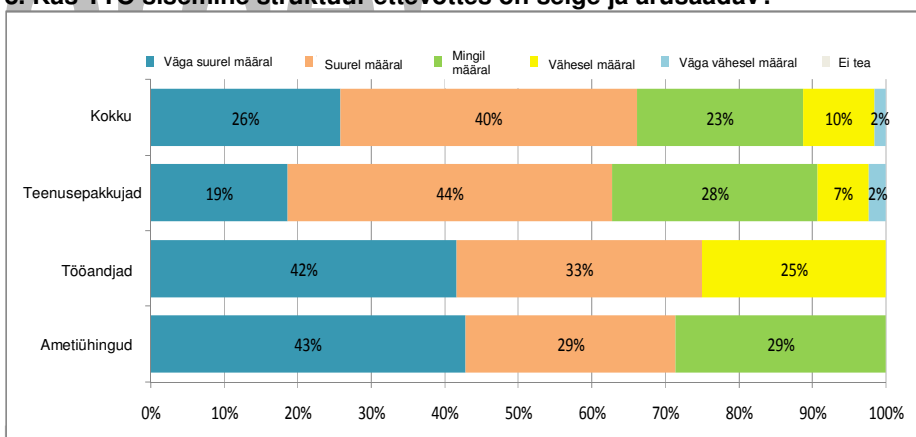


- Riskianalüüside läbiviimine ja riskide uurimine on tööandjate jaoks väga kulukas ettevõtmine. Napib ka vahendeid (inimesi ja raha), et teha riskianalüüsides soovitatud muudatusi. TTOS on liiga keerukalt sõnastatud ja sisaldab liiga palju mitmetimõistetavusi.
- Mis puutub inimkapitali, siis ei tohi lähenemisviis olla ühekülgne – et tööandjad vastutavad ühe teema eest, töötajad teise teema eest ning keegi kolmas kolmanda teema eest. Lahendus saab olla vaid keeruline, hõlmates kõigi sidusrühmade panuseid, mis moodustavad ühisvastutuse aluse paremate lahenduste suunas liikumisel.
- Riskianalüüs on väga vajalik. See tuleks läbi viia rahvusvaheliselt aktsepteeritud meetodite põhjal.

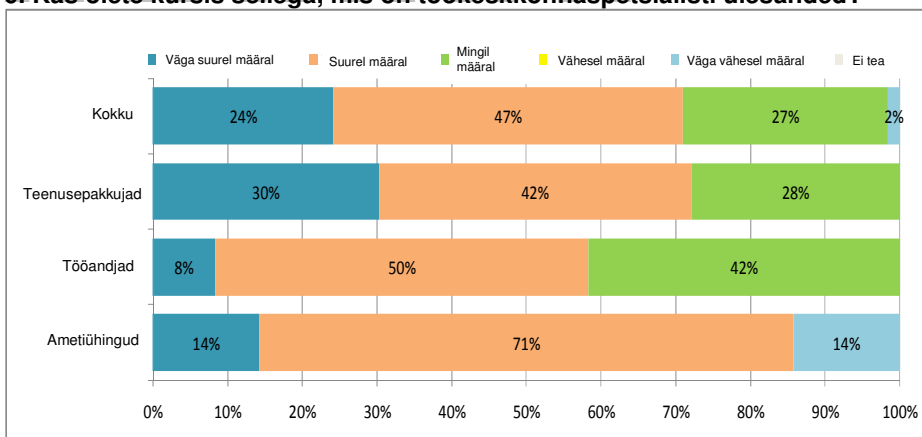
# Tõrge! Tundmatu dokumendi atribuudi

### 3. teema. TTO sisemine struktuur ettevõttes

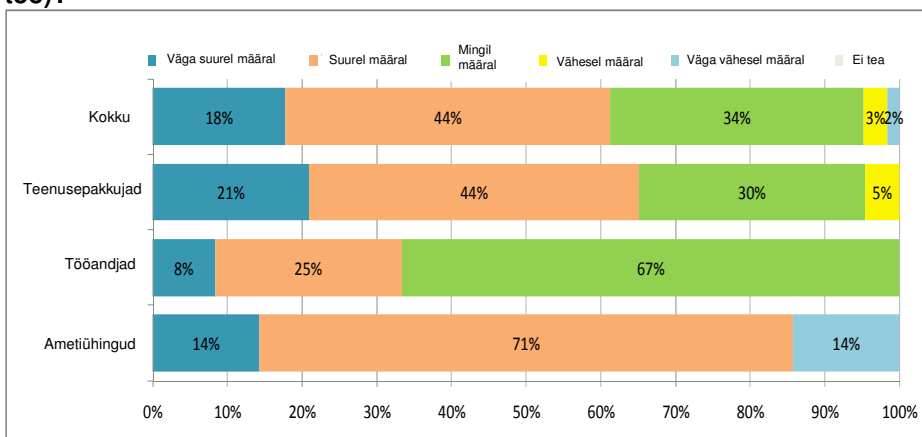
#### 8. Kas TTO sisemine struktuur ettevõttes on selge ja arusaadav?



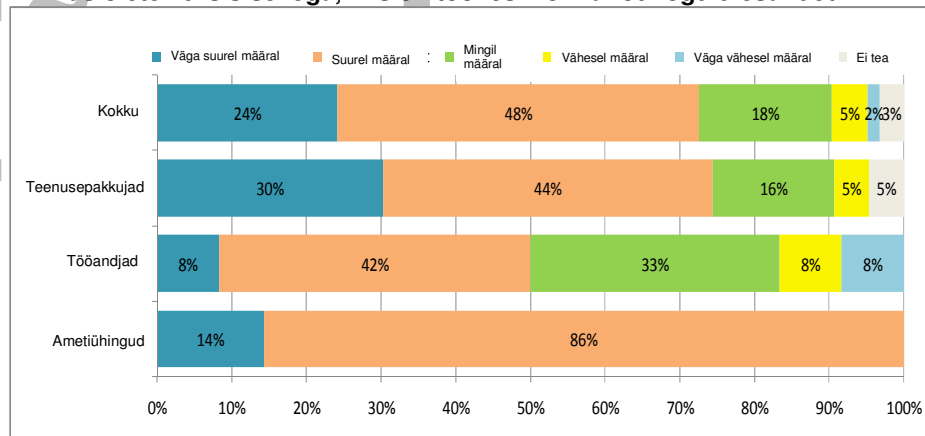
#### 9. Kas olete kursis sellega, mis on töökeskkonnaspetsialisti ülesanded?



#### 10. Kas olete kursis sellega, mis on töökeskkonnavoliniku kohustused (õigus peatada töö)?



### 11. Kas olete kursis sellega, mis on töökeskkonnanõukogu ülesanded?



### 12. Kas olete märganud dubleerimist?

Kohustuste dubleerimist puudutavad seisukohad on kolmel TTO osalisel erinevad. On üsna palju vastajaid, kes ei ole täheldanud mingit dubleerimist või siis on, ent ulatuses, mis ei ole mainimist väärt. Teised mainivad mõningaid olukordi või tingimusi, kus esineb teatud määral dubleerimist. Näiteks kui tööandja ei ole (nõuetekohaselt) jaganud ära TTO kohustusi TTO osaliste vahel ega andnud neile piisavalt aega kohustuste täitmiseks ja/või osalised ei ole oma kohustusi (või kohustuste jaotust) mõistnud.

Allpool on veel mõned arvamused võimalike puuduste kohta või dubleerimise puudumise põhjuste kohta.

- Töökeskkonna osalistel on raske olla tööandjast sõltumatu oma otsuste tegemisel ja õiguste kasutamisel.
- Sageli juhtub nii, et töökeskkonnavolinik ja -nõukogu on passiivsed, koguni fiktiivsed organid, millel puudub hääleõigus, ja peaaegu kõik TTO kohustused lasuvad töökeskkonnaspetsialisti(de)l.
- Võib ka juhtuda, et teised töötajad ei tee vahet TTO osaliste töökohustustel ja ajavad sageli segamini töökeskkonnavoliniku ja ametiühingu esindaja kohustused. Üks tööandja (üle 3000 töötaja) ütles, et õigusaktidesse kirjutatud rollid on segamini läinud, ühele vastajale (tööandja) näib, et eesmärgiks on viia ettevõtte sotsiaalsfääri küsimuste lahendamine töökeskkonna sfääri. Töökeskkonnaspetsialisti rolli võib pidada lisakvalifikatsiooniks, ent töökeskkonnavoliniku kohustuste loetelu on liialt lühike, et sellest jätkuks täiskohaga tööks. Nad otsustasid anda töökeskkonnavoliniku rolli töötajate usaldusisikule – nii on töötajate õigused paremini kaitstud ja esindatud.
- Töökeskkonnanõukogus tuleks vähendada töötajate arvu, sest Eestis on enamikus ettevõtetes/organisatsioonides alla 50 töötaja ja ühest töökeskkonnaspetsialistist (enamasti tööandja ise) enamasti niikuinii ei piisa selleks, et tagada ohutu ja tervist mittekahjustav töökeskkond.

Vastajad, kes väidavad, et esineb dubleerimist, rõhutavad ka, et kõik osalised (esindajad, spetsialistid ja nõukogud) töötavad samade eesmärkide nimel. Seepärast ei saa kohustused olla nii erinevad, vaid dubleerimine on ohutuse võti. Dubleerimine on loomulik, sest kõik

töökeskonna osalised peavad tegutsema tihedas koostöös ning teineteist toetama ja täiendama.

Potentsiaalselt dubleeritavate kohustuste loetelu

- Töökeskonna pidev jälgimine, turvalisuse tagamine töökohas, töökeskonna parandamine.
- Töö ajutine peatamine, kui see muutub kellegi jaoks ohtlikuks (mitte üksnes töökonnaspetsialisti, töökonnavoliniku ja töökonnakoostöö liikme kohustus, vaid iga töötaja kohustus, kui selline olukord peaks tekkima) – seda dubleeritavat kohustust nimetati mitu korda.
- Töökonnaspetsialistil ja töökonnavolinikul võib olla / on palju dubleerivaid kohustusi, mida nimetasid ka mitu vastajat. Näiteks nad mõlemad peavad täitma töökonna seiret ja tööohutust reguleerivaid dokumente.
- TTO õigusaktidega kursis olek; kontrollimine, kas kõik nõuded on täidetud, ja veendumine, et see nii oleks; meetmete võtmine riskide vältimiseks; koostöö TTO küsimustes.

## 12a. Teie täiendavad arvamused ja märkused selle teema kohta

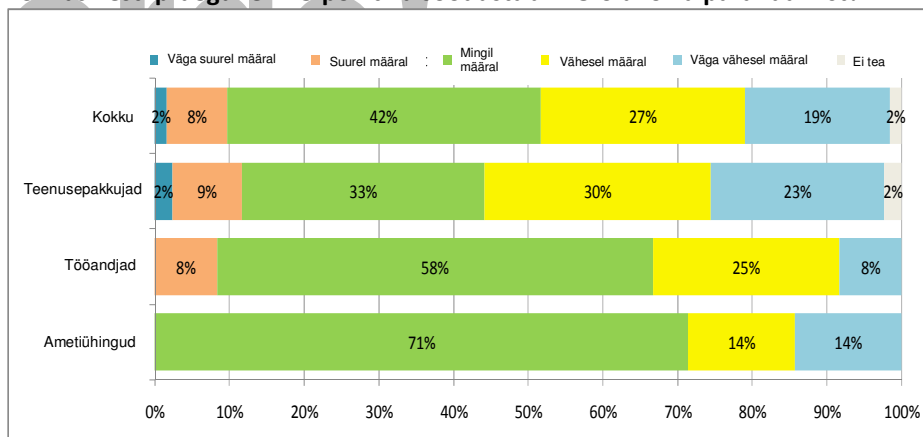
Valik märkusi

- 24-tunnine töökonnavolinike koolitus on liialt teoreetiline ja kuiv, hõlmates vaid teemasid, mis on nähtud ette TTO õigusaktides ja kohustuslikud; see ei motiveeri töökonnavolinikke oma kohustusi täitma. Kui töökonnavolinikud saaksid rohkem praktilist koolitust, tegelikust elust võetud näiteid selle kohta, kuidas tegutseda, siis oleks neist töökonnaspetsialisti(de)le suur abi. Lisaks koolitusele on vaja hõlpsasti mõistetavaid ühtseid juhendeid ja juhendamaterjale.
- Ettevõtted ja organisatsioonid peaksid eelistama töökonnaspetsialistide kohustuste edasiandmist kvalifitseeritud teenusepakkujatele. Ehkki ettevõttesisestel töökonnaspetsialistidel on lihtsam juurdepääs teabele töökonna olukorra kohta oma organisatsioonis, puudub neil vastav väljaõpe ja aeg, mis on vajalik töökohustuste täitmiseks.
- Kahjuks jäeti töökonnavolinikud ilma sotsiaalsetest garantiidest.
- Näib, et rahvusvahelise juhtkonnaga ettevõtetes või rahvusvahelistel turgudel tegutsevates ettevõtetes on olukord parem.
- Väike- või mikroettevõtetel puudub vajadus töökonnavolinike/-spetsialistide järele.
- Kuna seadusega kehtestatud töökonna osaliste (töökonnavolinik, töökonnaspetsialist ja töökonnakoostöö liikme) struktuur ei toimi ja töökonnaspetsialistid täidavad tavaliselt ka nõukogu ülesandeid, peakski olema vaid töökonnavolinikud ja töökonnaspetsialistid.
- TTO sisemine ülesehitus ettevõtetes sõltub kindlasti juhtkonna/tööandjate suhtumisest TTO küsimustesse. Mõne jaoks on tegu kalli kohustusega, mõne jaoks mitte. Palju kardetakse karistusi ja see kujundab TTO struktuuri äriühingutes – kohustused tulenevad seadustest. Vahest oleks mõistlik tööandjaid paremini teavitada, et nad hakkaksid (rohkem) väärtustama töötajate tervist. On koguni tööandjaid, kes ei tea oma kohustusi, mis tulenevad TTO õigusaktidest, rääkimata riskianalüüside läbiviimisest või töökonnaspetsialistide palkamisest/koolitamisest. Kes vastutab tööandjate teavitamise eest seoses nende TTO kohustustega?

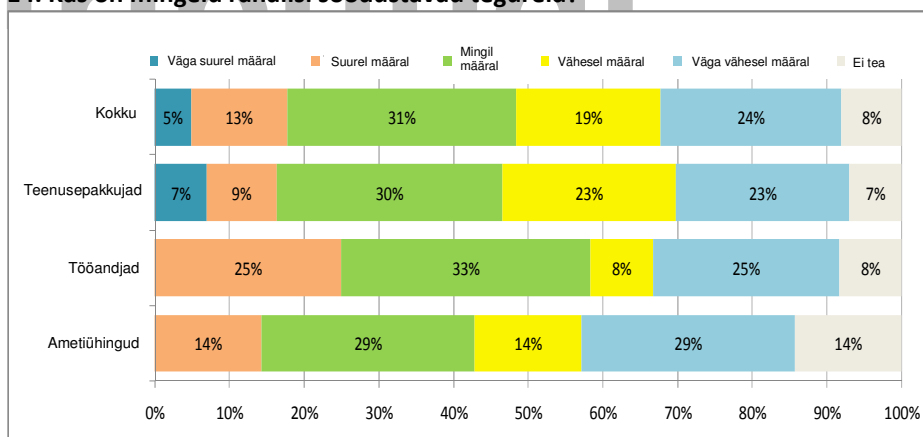
- Sageli ei ole töötajatel töökeskkonnavoliniku kohustustest vähimatki aimu, nad ei tea, keda nad õigupoolest valivad; keegi ei taha võtta vastu töökeskkonnavoliniku ülesandeid ja nii edasi – tegu on lihtsalt fiktiivse olukorraga. Sageli ei tea töötajad isegi seda, kelle poole nad peaksid töökeskkonda puudutavate küsimustega pöörduma; töötajad ei julge neis küsimustes tööandjate poole pöörduda. Tihti juhtub ka seda, et töötajad isegi ei tea, et nende töökohas on töökeskkonnavolinik, s.t töötajad ei ole töökeskkonnavolinikku valinud.
- Töökeskkonna osalised peaksid teadma oma kohustusi ja õigusi – kõik on õigusaktidesse kirja pandud. Sellest hoolimata on rikkumisi palju. Kas kõik töökeskkonnavolinikud saavad piisavalt aega seadusega pandud kohustuste täitmiseks ja kas neile makstakse selle aja eest?
- Üsna mitu vastajat on märkinud, et töökeskkonnavolinikel ei ole piisavalt aega töökeskkonnatöö tegemiseks (isegi kui neile võimaldati vastav väljaõpe); väidetavalt peetakse töökeskkonnavolinikke sageli tarbetuks.
- Näib, et [töökeskkonnavolinikud, -spetsialistid ja -nõukogu liikmed] teavad oma õigusi, ent kardavad neid kasutada, sest kardavad oma tööst ilma jääda. Nende väitel viitavad tööandjad sellele, et ukse taga ootab terve järjekord uusi võimalikke töösoovijaid.
- Tööandjad peavad töökeskkonnavolinikke sageli tarbetuks, töökeskkonnaspetsialistidel ei ole sageli teavet ettevõttes toimuva kohta ning töökeskkonnaspetsialiste ei väärtustata. On hea, et Tööinspeksioon hakkas töökeskkonnaspetsialiste moodulite kaupa koolitama.

#### 4. teema. TTO olukorra parandamise soodustamine Eestis

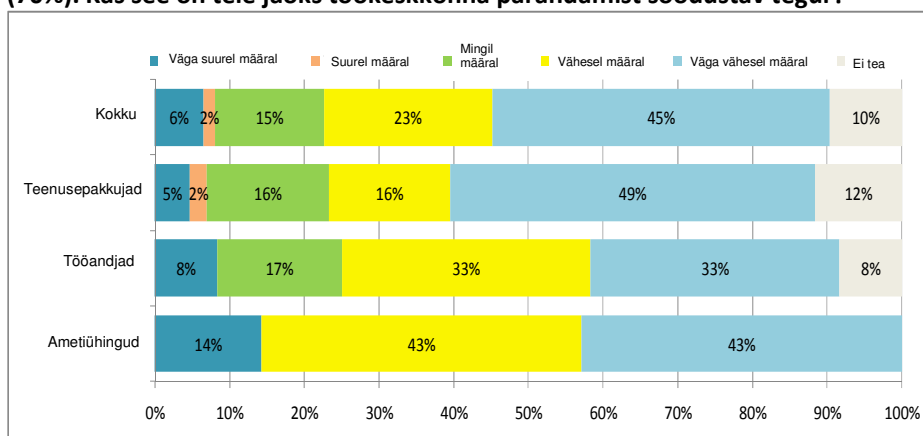
##### 13. Kas Eesti praegune TTO poliitika soodustab TTO olukorra parandamist?



##### 14. Kas on mingeid rahalisi soodustavad tegureid?



##### 15. Kehtivas õiguses pandi tööandjale kohustus maksta haigushüvitist 4.–8. päeva eest (70%). Kas see on teie jaoks töökeskkonna parandamist soodustav tegur?



## 18. Milline on teie arvamus tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kasutuselevõtu kohta Eestis?

Enamikul vastajatest on kindlustusse väga positiivne suhtumine (sh enamikul tööandjatest, kes küsimustikule vastasid); peaaegu kõik neist peavad tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust oluliseks. Nad ütlevad, et on viimane aeg see kasutusele võtta. Sellest on aastaid (15–20) palju räägitud, ent senini ei ole tegudeni jõutud. Mõned rõhutavad, et seda tuleks teha kiiremas korras. On peetud läbirääkimisi ja sõlmitud olulisi kokkuleppeid, ent protsess ei ole jõudnud käegakatsutavate tulemusteni ja kõik on pöördunud tagasi algusse. Mõned vastajad soovitasid korraldada konverentsi olemasoleva materjali põhjal: milliseid soovitusi ja arvamusit on esitanud mõlema poole sidusrühmad; mis küsimustes saavutati kompromisse; mis on ratsionaalne ja mis pelgalt poliitiline retoorika jne. Selle kohta peaks valitsuse arhiivides olema sadu lehekülgi teksti (Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium) ja ka sidusrühmadel on need dokumendid (sh välisekspertide hinnangud ja soovitusel).

Alltoodud nimekirjas on tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse (TKK) kasutuselevõttu pooldavad märkused.

- TKK on iseäranis vajalik valdkondades, kus on suuremad riskid, ohud ja suurem kutsehaigestumise tõenäosus. Kui oleks TKK süsteem, siis ei peaks nende valdkondade tööandjad pidevalt muretsema ootamatute kulutuste pärast. Kindlustamine kutsehaiguste vastu peaks olema tööandjate jaoks kohustuslik. Üks vastaja, tööandja, märgib, et neil juba on kõige ohtlikumat tööd tegevate töötajate jaoks õnnetuskindlustus, ent TKK oleks eelistatum.
- Ehkki tööandjad kardavad tööõnnetusi, ei motiveeri olemasolev süsteem tööandjaid (ega töötajaid) investeerima töökeskkonna ohutuse parandamisse ega kutsehaiguste ja tööõnnetuste ennetamisse. Selle asemel on lähenemisviisiks tõlgendusvabadus, mis tähendab seda, et tööandjate rolli seoses tööõnnetuste ja kutsehaigustega ning vastutust tööõnnetuste ja kutsehaiguste eest võib vähendada või koguni eirata. TKK suurendaks tööandjate huvi töökeskkonna parandamise ja ohutuse garanteerimise vastu. Sellest oleks väga suur abi tööandjate motiveerimisel töötajate eest hoolitsema. Teiste riikide kogemused toetavad seda seisukohta.
- TTK aitaks säästa tööõnnetustega ja kutsehaigustega seotud kulusid nii lühi- kui ka pikaajalises plaanis.
- Enamik tööandjaid ei analüüsi, kui palju ja miks nad teevad makseid töövõimetuse eest ega tuvasta võimalikke seoseid ohtliku töökeskkonnaga. Näiteks Saksamaa tööandjad peavad kutsehaiguse korral maksma töövõimetusmaksid kuue nädala jooksul ning palju soodsam on parandada töökeskkonda ja hoolitseda töötajate tervise eest.
- Mõni aasta tagasi tehti Eestis, Lätis ja Leedus diagnoositud tööõnnetuste võrdlus. See näitas, et Eestis oli diagnooside arv mitu korda väiksem, sest meil puudub TKK süsteem.
- Töötajad, kellel juba on kutsehaigus, keelduvad kutsehaiguse diagnoosist, sest kaotaksid seetõttu töökoha ja võimaluse töötada oma erialal mõnes muus töökeskkonnas. Sageli ei ole võimalik omandada uut kvalifikatsiooni mõnes muus valdkonnas. See tähendab, et isik on haige ja jääb pikaks ajaks töötuks. TKK korral teeks äriühing kindlustusmaksid (vastavalt riskimääradele ning õnnetuste ja haiguste arvule) ja kui töötajal kujuneks välja tööga seotud haigus, siis ei peaks tööandja maksma tohutuid lisakulusid. Samuti saab töötaja taastusravi ja asjaomast väljaõpet – ta ei peaks pöörduma kohtusse selleks, et tööandjalt toetust saada.

- Praegune süsteem ei soodusta kutsehaiguste määratlemist ja registreerimist, sest tekitab vaidlusi tööandjate ja töötajate vahel.
- Tuleb mõista, et inimeste eest hoolitsemine ja tööga seotud haigusi põdevate, töö tõttu haigestunud või tööõnnetuse tõttu puude saanud inimeste ravimine kurnab Haigekassa rahalisi ressursse ja seega kogu Eesti meditsiinisüsteemi. Eesti sotsiaaltoetuste süsteem on juba hädas, sest kulud ületavad sissetulekuid.
- Meie naaberriikide (nt Soome, Rootsi) kogemus on hariv/valgustav.

Anti ka (suhteliselt vastuolulisi) soovitusi selle kohta, kuidas tuleks TKKd rakendada.

- Raha peaks tulema tööandjalt, see motiveerib neid töökeskkonda turvalisena hoidma.
- See peaks olema vabatahtlik, mitte kohustuslik kindlustus. Lisaks peaks olema ka vabatahtlik ravikindlustus. On tähtis, et tööandjate kindlustusmaksed ei maksustataks erisoodustusmaksuga.
- Kindlustusmaksete suurus peaks sõltuma äriühingu töökeskkonnast ja sellest, kuidas tööandjad täidavad oma TTO kohustusi. Mida suuremad riskid/ohud, seda suuremad peaksid olema kindlustusmaksed. Kui tööandja investeerib töökeskkonna turvalisusse, viib läbi riskianalüüsi, rakendab ennetusmeetmeid (nt töötajate tervisekontroll) ja kui ta ei pane toime rikkumisi, tema töötajatega ei juhtu tööõnnetusi või neil ei teki kutsehaigusi, siis peaksid kindlustusmaksed järk-järgult vähenema või tuleks kohaldada väiksemat koefitsienti.
- Kindlustusmaksete aluseks peaks olema solidaarsus – töötajad peaksid samuti panustama, ent osakaal on mõistagi kokkuleppe küsimus. Mõlema poole panuse suurus peaks sõltuma sellest, kas varem on toimunud õnnetusi või esinenud kutsehaigusi, ja kui on, siis kelle süül (nt eeskirjade eiramise tõttu).
- TKK on vajalik, ent puudub teadmine, kuidas see peaks toimima – kas on võimalik suurendada maksukoormust või kes peaks rahalisi vahendeid haldama. Tõenäoliselt on vaja aru pidada, ent esimene otsus peaks olema selle teema peale mõelda.

Arvamused TKK vastu.

- Üldiselt oleks TKK vajalik, ent kui tööõnnetusi on vähe, siis võib see olla tarbetu kulu.
- TKK ei motiveeri tööandjaid, kui enamik töötajaid tahab tulla haigena tööle.
- Järjekordne lisakulu tööandjatele.
- Ma kahtlen, kas TKK tööle rakenduks, sest tööandjate maksukoormus on juba niigi suur ja inimesed niigi haiged (või kehva tervisega).
- Sotsiaalmaksu eelarvest peaks sellise kindlustuse pakkumiseks piisama – seni on piisanud. Ei ole mingit mõtet suurendada maksumaksja kulul kasutult vegeteerivate TTO riigiteenistujate arvu.
- TKK süsteem pigem suurendaks tööandjate (rahalisi) kohustusi ja vähendaks nende ressursse, mida töökeskkonnale kulutada. Paljud tööandjad on investeerinud töökeskkonna parandamisse, nad on teadlikud ohuteguritest; töötajate tervist kontrollitakse regulaarselt jne. Probleem seisneb selles, et töötajad ei ole oma tervise suhtes piisavalt vastutustundlikud ja nende teadlikkus on vähene. Tööandjate kohustus maksta töötajatele haigus hüvitist ei motiveeri töökeskkonda parandama, sest töötajad kasutavad oma haiguslehti selleks, et lahendada terviseprobleeme, mis ei ole tööga seotud. Tegelikult keegi ei kontrolli, kas töötaja terviseprobleemid on tööga seotud või mitte. Minu arvates peaks töötervishoiukindlustust finantseerima 50% ulatuses riik ja 50% ulatuses tööandjad (kui täpne olla, siis tuleks iga töötaja kohta maksta fikseeritud summa, mille on kehtestanud Haigekassa). Süsteemi



loomisel tuleks võtta eeskujuna Soome süsteemist. Töötavad inimesed külastavad regulaarselt töötervishoiuarste, töötervishoiuarstid ravivad neid, väljastavad haiguslehti, suunavad neid eriarstide juurde jne. Perearstid on mittetöötavate inimeste jaoks (emad, pensionärid, tudengid). Töötervishoiuarstid pühenduvad sellele, et inimesed saaksid võimalikult kiiresti taas töövõimeliseks. Kui töötajad külastavad töötervishoiuarsti regulaarselt, siis saab arst täieliku ülevaate nende tervisest ja samuti on võimalik saada täielik statistika tööga seotud haiguste kohta. Töötervishoiuarst võib siis hinnata, kas haigused on tööga seotud, ja annab paremat nõu selle kohta, kuidas muuta töötajate töötingimusi või soovib muid tööülesandeid / muud töökohta / muud töövaldkonda. Nii saavad töötervishoiuarstid aidata otsesemalt kaasa kutsehaiguste ennetamisele. Praegu on töötervishoiuarstidel väike roll tööandjate nõustamisel ja TTO õigusaktide rakendamisel – süsteem asetab töötervishoiuarstid samale positsioonile riigiteenistujatega, kes diagnoosivad tööga seotud haigusi või kutsehaigusi, sest nad ei ravi töötajaid, vaid suunavad neid teiste meedikute juurde.

- Kaks vastajat ütles, et neil ei ole piisavat teavet mingi seisukoha kujundamiseks.

### 18a. Teie täiendavad arvamused ja märkused TTO olukorra parandamist soodustavate tegurite kohta

Mõned märkused

- Riigiasutustel on väga piiratud eelarve seadusega sätestatud TTO kohustuste täitmiseks. TTO eesmärkide või TTO õigusaktide hüvede mõistmisega probleeme ei ole, ent kohustuste täieliku täitmise jaoks on – raha ei ole piisavalt.
- Maksusüsteemi on vaja muuta, eelkõige töötajate tervise parandamiseks võetavate ennetusmeetmete osas (nt ujulapääsmete võimaldamine, terviseprotseduurid, sportimisvõimaluste loomine, spordivahendite soetamine jne). Iga töötaja kohta peaks olema kindel aastasumma, mida ei maksustata erisoodustusmaksuga.
- Valitsusel on viimane aega öelda sõna sekka teemal, kuidas TTO süsteemi arendada. Kui puudub kava TTK süsteemi loomiseks, siis peaks reguleerima eraõiguslikku TTK tegevust, et motiveerida tööandjaid seda kasutama.
- Mõned eraõiguslikud tööandjad maksavad koguni nende kolme haiguspäeva eest, et haigus ei leviks teistele töötajatele.
- Praegune haigushüvitiste süsteem halvendab olukorda. Tööandjad ei taha, et töötajad haigeks jääksid ja et nad selle eest maksma peaksid, samas töötajad ei saa endale lubada haigeks (ravimid on väga kallid) ja koju jäämist. Seetõttu tulevad töötajad haigena tööle ja asi lõpeb sellega, et nad nakatavad ka teisi ning personali töövõime langeb.
- Praegune süsteem, mille puhul tööandjad maksavad osa haigushüvitisest, ei motiveeri neid tegelema TTO küsimustega, sest tööandjad ei saa mõjutada enamikku nende kulude põhjuseid – töötajate üldist tervist ei mõjuta pelgalt töökeskkond.
- Kõiki asju on võimalik veelgi parandada; probleemiks näib olevat lakkamatu rahulolematuse tulemustega. On veel vara alustada tööandjate haldus- ja finantskoorma suurendamist.
- Mis puutub TTKsse, siis põhiküsimus on, mis määrab tööandja makstava preemia?

## 5. teema. Töötajate tervise seire

### 19a. Palun kirjeldage, mis laadi abi vajate TTO tegevustes töötervishoiuarstidelt.

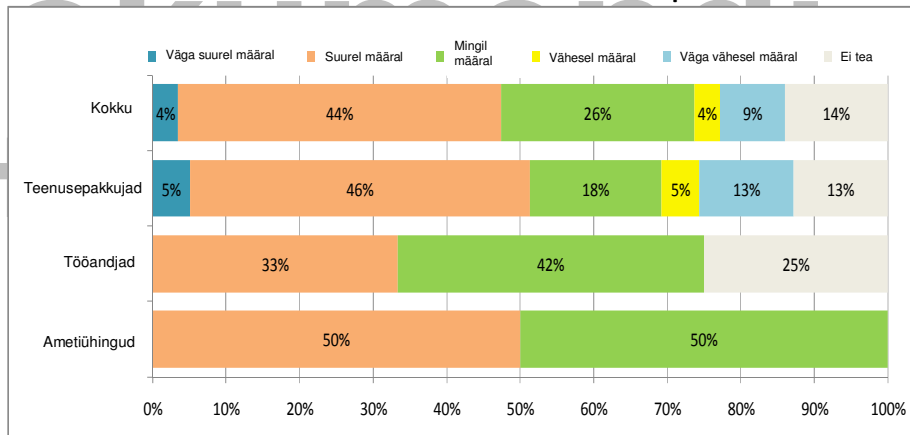
Üsna paljud vastajad ütlesid, et nad on töötervishoiuarstide teenustega rahul. Siiski esines ka kriitikat. Mõned vastajad leidsid, et töötervishoiuarstid ei ravi töötajaid, vaid kontrollivad neid pealiskaudselt. Haiguste korral peaksid inimest ravima asjaomase valdkonna pädevad arstid. Mõned vastajad leidsid ka, et töötervishoiuarstidele tuleks eraldada rohkem raha, et nad saaksid töötajatele pühenduda ja regulaarselt jälgida ohtlikes keskkondades töötavaid töötajaid – kord aastas vererõhu mõõtmisest ei piisa. Töötervishoiuarstide teenus peaks olema odavam. Tööandjad peavad rohkem konsulteerima töötervishoiuarstidega. Praegu peavad selle eest maksma tööandjad, mis tähendab sageli, et nad piirduvad töötajate tervisekontrolliga ega küsi lisakonsultatsioone. Töötervishoiuarstidega konsulteerimine ei ole teenus, mis hästi müüb. On hea, et töötervishoiuarste kutsutakse aeg-ajalt ettevõtetesse loenguid pidama.

Mis puutub töötervishoiuarstide abisse, siis mainiti alljärgnevat.

- Vigastuste ja kutsehaiguste ohtude tuvastamiseks töökohal, riskianalüüsi koostamiseks.
- Regulaarne arstlik läbivaatus, töötajate tervise pidev jälgimine tööprotsessis.
- Töötervishoiuarstid peaksid hindama, kas töötingimused ja töökorraldus (-protsess) on sobivad, ning aitama luua tervist parandavaid töökohti. Töötervishoiuarstid peaks olema kursis selle ettevõttega, mille töötajate tervist nad hindavad; nad peaksid vähemalt korra tutvuma töökohaga ja töökeskkonnaga, kus hinnatavad töötajad töötavad. Töötervishoiuarstid peaksid kontrollima, kas tööandjate poolt riskianalüüsis toodud riskid vastavad tõele.
- Töötervishoiuarstid peaksid piirama juurdepääsu töökohale nende töötajate puhul, kelle tervis ja võimed ei vasta nende töökoha nõuetele. Arstliku kontrolli käigus peaks andma selge hinnangu, kas isik võib teha teatud tööd või tuleb ta suunata teisele, (tervise poolest) sobivamale töökohale.
- Töötervishoiuarstid peaksid pakkuma igakülgset abi, sest perearstid ei ole piisavalt head (nad püüavad raha kokku hoida), nii et töötervishoiuarstid peaks töötajaid igakülgsest kontrollima.
- Töötervishoiuarstid peaksid viima läbi kõiki erinevaid arstlikke läbivaatusi; töötervishoiuarstid peaksid olema pädevad ja neil peaks olema õigus otsustada, missuguseid arstlikke läbivaatusi läbi viia. Töötajate tervist tuleks kontrollida põhjalikumalt ja diagnoosida piisavalt varakult, seda tuleks hinnata objektiivselt ja erapooletult – töötervishoiuarstid ei peaks tegutsema tööandjate esindajatena.
- Töötervishoiuarstid peaksid vajaduse korral korraldama töötaja taastusravi ja hindamisdokumendis tuleks üksikasjalikult kirjeldada, mis olid täpsed töökeskkonnaga seotud põhjused.
- Töötervishoiuarstid peaksid olema võimelised ette aimama töötajate võimalikke terviseprobleeme (varajases staadiumis).
- Töötervishoiuarstid peaksid rohkem suhtlema ja tegema rohkem koostööd TTO spetsialistidega.
- Töötervishoiuarstid peaksid andma selget ja põhjalikku nõu nii tööandjatele kui ka töötajatele (nad ei peaks töötajatele ütlema, et tööandjad ei võta niikuinii töötervishoiuarstide nõu kuuluda, sest nõuannete järgimine tähendaks kulutuste tegemist).
- Töötervishoiuarstid ei peaks sundima tööandjaid või töötajaid läbima arstlikke läbivaatusi või protseduure, mida peaksid niikuinii tegema perearstid (lisatasuta).

- Töetervishoiuarstide töö efektiivsus sõltub suurel määral tööandjate suhtumisest, toest ja avatusest.
- Tööandja soovib saada tõest teavet töötajate tervisliku seisundi kohta, iseäranis ohtlikku tööd tegevate töötajate (elektrikute, kaevurite jne) tervisliku seisundi kohta.
- Vaja on selgemat korda erinevatele töökohtadele esitavate tervisenõuete kohta.
- Töetervishoiuarst on eelkõige arst, kes peaks diagnoosima haigusi ja patsiente ravima. Ideaaljuhul peaks töötajatel olema võimalik pöörduda töetervishoiuarsti juurde niipea, kui neil tekib terviseprobleem. Seejärel võiks töetervishoiuarst viia läbi vajaliku läbivaatuse, korraldada ravi ja jälgida selle tulemuslikkust.

### 19b. Kas töetervishoiuarstide kvalifikatsiooni kvaliteet on piisav?



### 19c. Palun kirjeldage, mis laadi abi vajate TTO tegevustes ergonomidel.

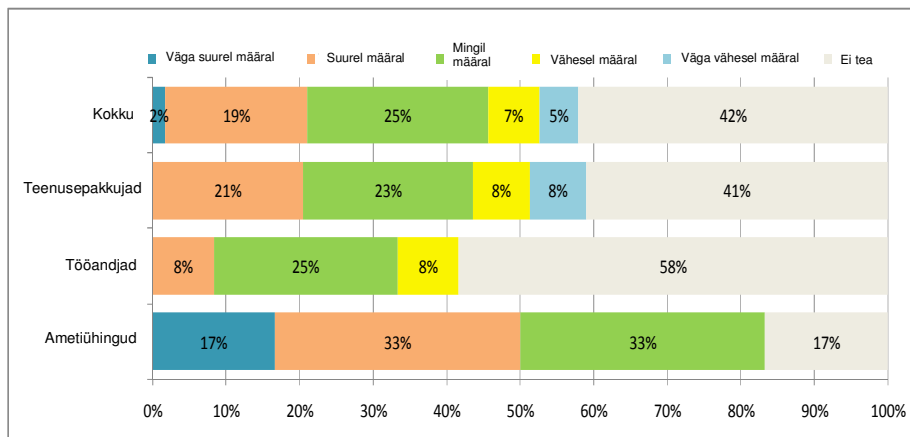
Esiteks ei ole teave ergonomide tegevuse kohta kuigi levinud. Samuti näib, et ergonoomide on raske leida, isegi kui neid on vaja. Seda kinnitavad alltoodud märkused.

- Eestis on vaid mõned ergonomid ja tuleks kõva häälega kuulutada, et on olemas selline asi nagu tööergonoomika. Me tahaksime ergonomidest rohkem kuulda, näiteks selle kohta, kuidas parandada töökeskkonda ja ennetada võimalike (kutse)haigusi. Tööandjaid ergonomika ei huvita. Ergonoomid peaksid korraldama infopäevi, tutvustama endid ja oma oskusi, tegema koolitusi, levitama teabematerjale.
- Kus ergonomid on? Millised on nende teenuste kasutamise võimalused?
- Ma tean, kui vähe ergonoomide Eestis on. See tähendab, et isegi parima tahtmise korral ei õnnestu neil enamikku tööandjaid aidata.
- Mul ei õnnestunud ergonomi kusaagilt leida.
- Meil võib ergonomide abi tarvis minna, ent nende nõuandeid ei saa piiratud rahaliste võimaluste tõttu järgida.
- Ergonoomika seisukohast on projekteerijate hariduses suured lüngad. Paljud vead, puudused töökeskkonnas ja töökohas sillutavad teed töötajate terviseprobleemidele, kuid nende algsed põhjustajad on projekteerijad. Haridusasutused peaks kutsuma ergonomid õpetama arhitektuuritudengeid ja insenere mõistma töökeskkonda, mitte pelgalt tootmisvõimsust või ruumide ilu. See on tõsine probleem TTO valdkonnas – projekteerijad ei tea ergonomikast mõhkugi!

Mis puutub ergonoomide abisse, siis mainiti alljärgnevat.

- Näidata personalile, kuidas teha erinevaid harjutusi (mida töötajad saavad pauside ajal teha), õpetada kasutama ergonoomikat, ohutuid töövõtteid. Jagada õppematerjale nende harjutuste kohta kas paber kandjal või videona.
- Õpetust tuleks jagada regulaarselt, vastavalt töötajate vajadustele. Ergonoomid peaksid küsima töötajatelt tagasisidet, et hinnata, kas töövõtted ja suhtumine on muutunud vastavalt õppele.
- Kasulikud näited ja nõuanded töökeskkonna parandamise kohta. Nõuanded selle kohta, kuidas kujundada, sisustada ja kasutada ergonoomilisi töökohti. Tuua esile võimalikud probleemid, mida tööandjad või töötajad tähele ei paneks.
- Anda soovitusi lühi- ja pikaajaliste tegevuskavade kohta. Ennetustegevus.
- Hetkeolukorra ja tööprotsessi hinnang. Soovitused olukorra muutmiseks (riskianalüüsi põhjal).
- Pärast mõõtmisi tulemuste ja ohutegurite üksikasjalik selgitamine.
- Töötajad tavaliselt ei tea, et nende töökoht peab olema ergonoomiliselt kujundatud või mida see üldse tähendab. Ergonoomid peaksid töökohti külastama ja töötajatega rääkima.
- Ergonoomidel on palju teha elukutsete puhul, kus töötatakse valdavalt laua taga (kontoritöö). Väli tingimustes tegutsejaid (nt elektrikud) ei saa ergonoomid kuigi palju aidata, võib-olla vaid soovitada mugavaid tööriistu.
- Meie tööandjad peavad hakkama arvestama ergonoomide soovitustega.
- Töötervishoiuarstid ja -õed vajavad ergonoomikaalast väljaõpet.
- Kõik töötervishoiuarstid on käinud ergonoomikakursustel ja tegelevad nende küsimustega iga päev. Ergonoom (kui eraldi spetsialist) on vajalik tõenäoliselt suurettevõtete jaoks, kus töötajad vajavad nõustamist iga päev.

#### 19d. Kas ergonoomide kvalifikatsiooni kvaliteet on piisav?



#### 19e. Palun kirjeldage, mis laadi abi vajate TTO tegevustes tööhügieenikutelt?

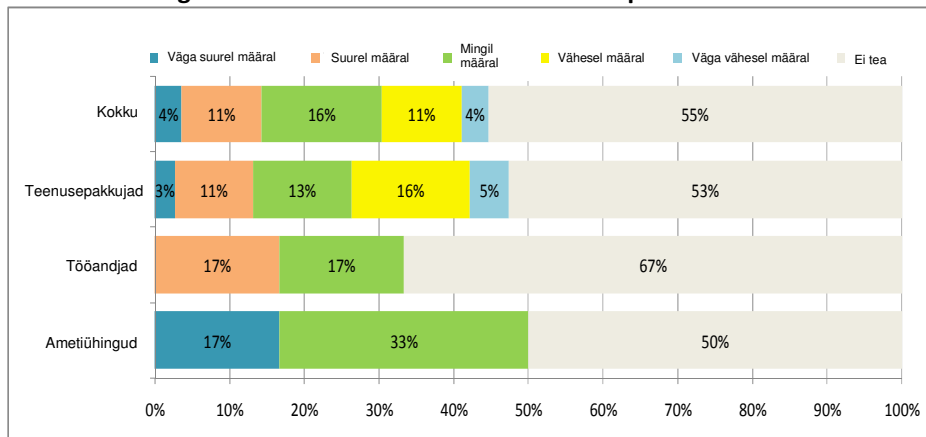
Sama käib ka tööhügieenikute kohta – teavet nende tegevuse kohta napib. Ent pakuti ka mõningaid märkusi ja soovitusi.

- Anda soovitusi lühi- ja pikaajaliste tegevuskavade kohta. Abi erinevate töökeskkonna ohutegurite mõõtmisel, bioloogiliste ohutegurite tuvastamisel, müra, vibratsiooni, temperatuuri ja valgustuse mõõtmisel ning ennetusmeetmete võtmisel, meetmed

ohutegurite mõjude vähendamiseks. Nõuanded tööhügieenidokumentide koostamiseks.

- Hetkeolukorra/tööprotsessi hinnang, abi riskianalüüsi koostamisel, soovitusel muudatuste tegemiseks, et parandada töökeskkonda (riskianalüüsi põhjal). Nõuanded riskide vältimiseks, ohutute töövahendite ja isikukaitsevahendite valimine, nende turvaline kasutamine.
- Peab suutma vastata töötajate küsimustele.
- Rohkem tähelepanu mittefüüsilistele (ohu-)teguritele, nende mõju vähendamine. Nõuanded tööandjatele ja töötajatele.
- Me vajame tööhügieenikute mõistvat suhtumist – seadus kehtestab jäigad reeglid ja kord on liiga üksikasjalik.
- Just tööhügieenikud peavad suurendama esmalt tööandjate ja vastutavate isikute teadlikkust TTO küsimuste tähtsusest majandustegevuses.
- Tööhügieenikud peavad tundma kõiki peamisi TTO valdkondi (v.a tervisekontroll), isegi ergonoomikat (sest ergonoom on Eestis liiga vähe).
- Meil töötab tööhügieeniõde.
- Tööhügieeniku teenuseid kasutatakse väga vähe.
- Tööhügieen ei ole minu arvates enamikus organisatsioonides probleem. Ei ole vaja kergitada nõudeid ülemääraselt bakterivabale tasandile.

#### 19d. Kas tööhügieenikute kvalifikatsiooni kvaliteet on piisav?



#### 19g. Palun kirjeldage, mis laadi abi vajate TTO tegevustes tööpsühholoogidelt?

Neist kolmest elukutsest on tööpsühholoogi oma tõenäoliselt kõige võõram. Olukorda kirjeldavad alltoodud märkused.

- Kas selline elukutse on olemas? Ei ole tööpsühholooge näinud ega neist kuulnud.
- Tööpsühholoogide asukoha ja tegevuse kohta peaks olema rohkem teavet. Vaja oleks teavet nende olemasolu kohta. Ja kiirete nõustamisvõimaluste kohta.
- Ma ei ole tööpsühholoogidega veel kokku puutunud ja ei ole kindel, kas meie valdkonnas neid üldse on. Seepärast võiks esmalt need töökohad luua; töökeskkonna psühholoogilistele teguritele ja lahendustele pööratakse liiga vähe tähelepanu. Tööstress, läbipõlemine ja muud psühholoogilised probleemid näivad olevat tänapäeval suur probleem.
- Tööpsühholoogid peaksid uurima töökohtade psühhosotsiaalset õhkkonda, analüüsima tulemusi ja pakkuma sobivaid lahendusi. Ent Eestis tööpsühholooge ei ole.

See aga ei tähenda, et neid ei oleks tarvis. Mõne vastaja arvates viitab töö intensiivsus, mitmekesisus ja vaimsete tegurite mobiilsus (tööl ja väljaspool töökohta) tervikuna sellele, et psühholoogid peaksid pöörama olukorrale palju suuremat tähelepanu; seejuures ei peaks reageerima negatiivsete sümptomite ilmnemisel, vaid vaja oleks pidevat profülaktikat.

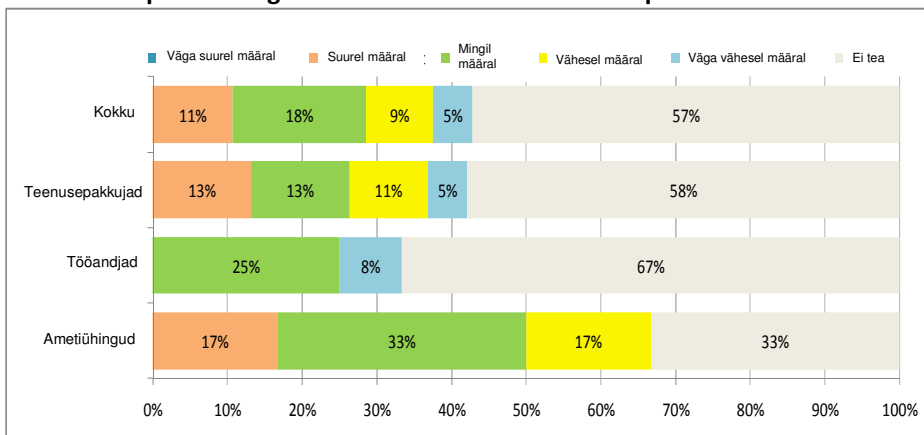
Lisamärkused ja soovitused tööpsühholoogide ja nende tegevuse kohta

- Tööpsühholoogid peaksid selgitama probleeme ja pakkuma lahendusi, diagnoosima tööstressi, hindama muid tööprotsessi psühholoogilisi tegureid, töötama välja meetmekavu nende riskide juhtimiseks ning järgima kava. Koolitama ja nõustama töötajaid, kellel on kõige suurem oht kannatada tööstressi all.
- Tööpsühholoogid peaksid olema spetsialistid, kes suudavad ühendada psühholoogilised ohutegurid muude töökeskkonna aspektide ja muude ohuteguritega.
- Tööpsühholoogidel on tähtis roll terve töökliima säilitamises ettevõttes ja suhete parandamises. Igal töötajal peaks olema õigus ja võimalus tööpsühholoogilt abi saada. Ka juhtidel on raske, mitte üksnes töötajad ei ole stressis. Seega peaks nõustamine olema kättesaadav kõigile. Ent eelkõige vajavad nõustamist inimesed, kes töötavad vahetustes, öösel ja kontoris või kellel on ebakorrapärane tööaeg või kes peavad töötama üksi.
- Tööpsühholoogide abi on muutustega toimetulekus vaja, kui korraga koondatakse palju töötajaid.
- Tööpsühholooge on kõige enam vaja nõustamiseks töökonfliktide ja pingete korral. Tööpsühholoogide roll peaks olema pingete mõistmine, selgitamine ja leevendamine töötajate ja juhtkonna vahel ning töötajate vahel.
- Mul ei ole suuri kogemusi koostöö tegemises tööpsühholoogidega, ent me oleme kasutanud psühholoogide abi selleks, et nõustada töötajaid, kes on sattunud äärmuslikesse olukordadesse. Töötajatel peab olema juurdepääs tööpsühholoogidele, kuid tulemused sõltuvad töötajate ja tööpsühholoogi vahelisest usaldusest.
- Praktiliselt iga päev tulevad töötervishoiuarstide juurde patsiendid, kellel on tööstressist põhjustatud probleemid ja mured. Töötervishoiuarstid peaksid saama abi tööpsühholoogidelt, et diagnoosida nende probleemide ja häirete tõsidust ning korraldada täiendav abi. On ka olukordi, kus esineb kollektiivset stressi ja vaja on tööpsühholoogi sekkumist. Praegu täidavad töötervishoiuarstid sageli ka tööpsühholoogi rolli.
- Tööpsühholoogid on kindlasti väga vajalikud spetsialistid, ent väljaõppinud tööpsühholooge on Eestis vaid mõni. Tööpsühholoogid peavad aitama töötajatel saada üle suurest stressist, mida põhjustavad näiteks tööõnnetused. Samuti vajavad tööpsühholoogide pakutavaid lahendusi ületootamisest põhjustatud probleemid. Tööpsühholoogi teenuste järele on Eestis suur nõudlus, ent valitseb pakkumise defitsiit.

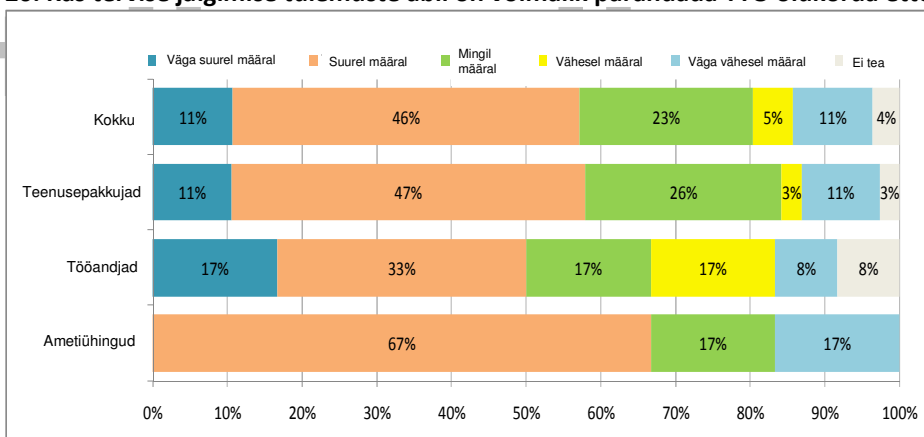
Tehti ka mõningaid märkusi selle kohta, et ei ole vaja erikvalifikatsiooniga inimesi.

- Meil ei ole vaja välist nõustamist, meil on oma pädev spetsialist. Tema teenuseid ei ole siiski liialt tihti vaja.
- Kui sa end ise aidata ei saa, siis ei saa sind keegi aidata ...
- Ei näe suurt erinevust tööpsühholoogi ja tavalise psühholoogi vahel.

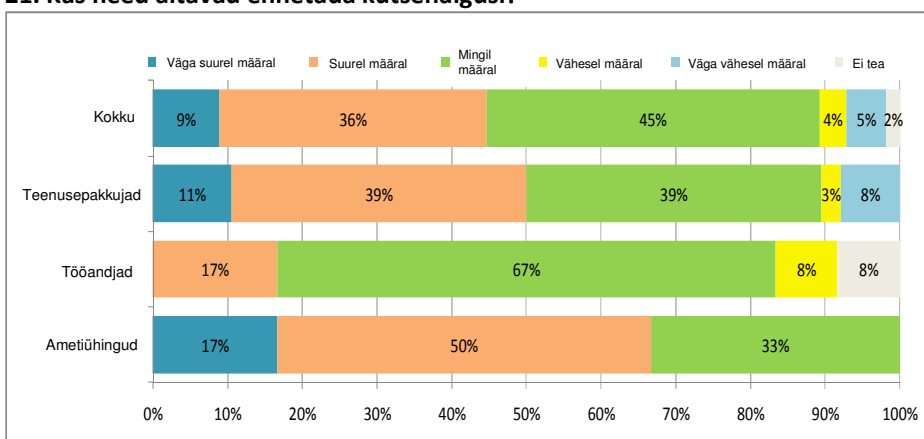
## 19h. Kas tööpsühholoogide kvalifikatsiooni kvaliteet on piisav?



## 20. Kas tervise jälgimise tulemuste abil on võimalik parandada TTO olukorda ettevõttes?



## 21. Kas need aitavad ennetada kutsehaigusi?



## 21a. Teie täiendavad arvamused ja märkused TTO olukorra parandamist soodustavate tegurite kohta

- Valitsus ei väärtusta töötervishoiuarste piisavalt. Valitsus loodab liialt sellele, et tööandjad rahastavad töötervishoiuarstide teenuseid. Töötervishoiuarstideks õpib liialt vähe arste (töötervishoiuarstide arv kahaneb kiiresti). Mõnes piirkonnas ei ole

töötervishoiuarstide teenused kättesaadavad – see on vastuvõetamatu olukord arenenud riigis.

- Tuleks pöörata rohkem tähelepanu riskianalüüsi kvaliteedile (tervisekontrolli läbiviimisele riskianalüüside tulemuste põhjal). Praegu on olukord selline, et töökeskkonna riskid hinnatakse võimalikult väikesteks, jätmaks muljet, et töötajate tervisekontroll ei ole vajalik.
- Seetõttu oleks töötajate tervisekontrollist suur abi TTO olukorra parandamisel organisatsioonides ja kutsehaiguste ennetamisel, KUI kontroll oleks piisavalt põhjalik, kvaliteetne ja kui töötervishoiuarstid tutvuksid eelnevalt töökeskkonnaga, KUI tööandjad ja töötajad järgiksid tervisekontrolli põhjal tehtud ettekirjutusi ning KUI tervisekontrolli tehtaks regulaarselt (sagedamini kui pelgalt kord kolme aasta jooksul).
- Tervisekontroll ei eneta kutsehaigusi, ent selle põhjal tööprotsessides tehtud vajalikud tegevused ja muudatused küll.
- Töötervishoiuarstid peaksid tegema koostööd perearstidega.
- Peaksid olema eraldi tervisekontrollinõuded erinevatele elukutsetele ja tegevusvaldkondadele ning neid ei tohiks igal aastal muuta.
- Ei ole selge, mida (tööandja või töötaja) peab tegema, kui kutsehaigus on tekkinud pigem eelmise tööandja süül.
- Tervisekahjustuste vältimisele aitaks tublisti kaasa see, kui tööandjad pööraksid töötajatele inimlikku tähelepanu ja suhtleksid teineteisega usalduslikel alustel. Selleks ei oleks vaja ka märkimisväärseid rahalisi ressursse.
- Kahjuks on need kutsed – tööhügieenik, tööpsühholoog ja ergonoom – TTO olukorra parandamise kontekstis võõrad. Missugused ettevõtted saaksid endale nende teenuseid lubada?

Mõned märkused töötervishoiuarstide kvalifikatsiooni kohta olid üsna kriitilised.

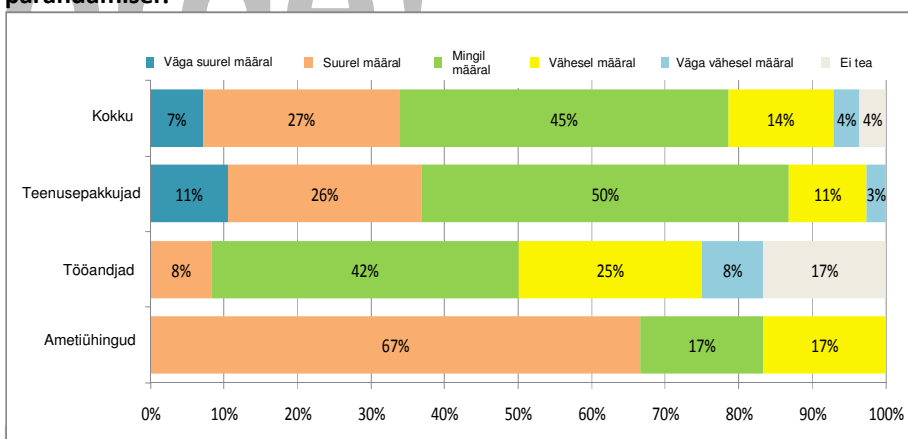
- Töötervishoiuarstide kvalifikatsioon on Eestis madal. Väljaõppes keskendutakse valdavalt haiguste diagnoosimisele ja ravile, ent kvalifitseeritud töötervishoiuarst peab teadma, kuidas lugeda ja viia läbi töökeskkonna riskianalüüsi, tundma põhjalikult kõiki tööd puudutavaid õigusakte ja teadma, kuidas luua ergonoomilist töökohta. Vajaduse korral peavad töötervishoiuarstid olema ka tööpsühholoogid, lektorid ja andma esmaabi. Ma ei ole kindel, kas see on koolitajate või koolitussüsteemi viga, ent esimeste Eestis koolitatud töötervishoiuarstide (nad said kuus kuud koolitust) ja praeguste töötervishoiuarstide (saavad kolm aastat koolitust) kvalifikatsiooni vahel valitseb suur erinevus – varasemate arstide kvalifikatsioon on palju parem.
- Kõigi TTO spetsialistide kvalifikatsioon on väga ebaühtlane (kuna ma ise olen töötervishoiuarst, siis ma tean praegu turul pakutava teenuse taset). Kooli lõpetavad tööhügieenikud vajavad ulatuslikku täiendõpet, sest nende teadmised ja oskused, mis on vajalikud töökeskkonna hindamiseks, on napid. Nad ei tea, kuidas tööandjatele õigeid soovitusi anda. Minu ettevõtte pakub tööhügieeniku teenuseid ja me peame õpetama hügieenikuid viima läbi riskianalüüsi. Eesti Maaülikoolis õpetatavate tööhügieenikute kvalifikatsioon on palju kehvem kui Tallinna koolitusprogrammides osalejate kvalifikatsioon ja Tallinnas on palju paremad õppejõud (Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool).
- Kõrvalseisjana on raske midagi öelda töötervishoiuarstide kvalifikatsiooni kohta, ent näib, et napib töötervishoiuarste, kes tunnevad töötingimusi ja on suutelised seostama diagnoositud haigust ja tööd. Ma arvan, et see on põhjus, miks Eestis pannakse nii vähe kutsehaiguste diagnoose. Sama kehtib ka tööstressi puhul.



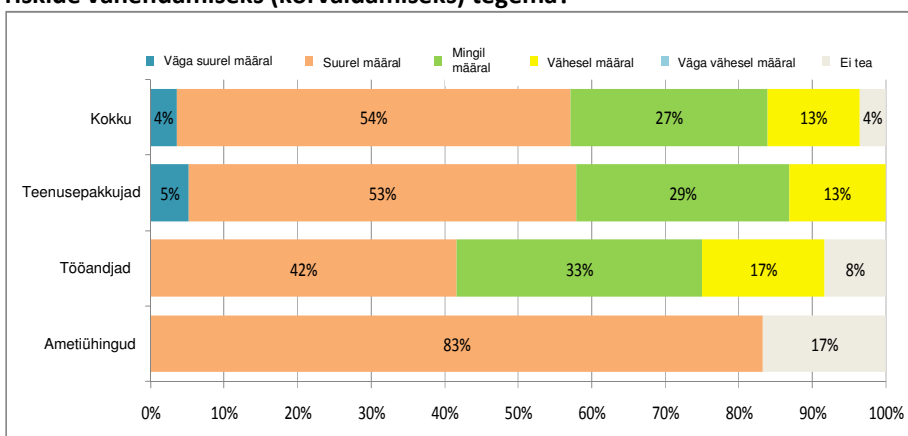
- Tervisekontrollist oleks rohkem abi, kui töötervishoiuarstid ei kardaks tööandjatele (oma klientidele) öelda, mis probleemid töökeskkonnas tegelikult valitsevad. Äsja koolipingist tulnud töötervishoiuarstidel, tööhügieenikutel ja ergonomidel puuduvad kogemused erinevate tootmisettevõtete; nad on oma väljaõppe raames vahest vaid paari üksikut ettevõtet külastanud. Kuna nende praktiline väljaõpe on napp, siis ei tunne nad erinevate ettevõtete tööd ega erinevate tööstusharude eripära ning nad ei oska tööandjatele head nõu anda. Lõpetajatel on raske tööle asuda, sest kliendid (tööandjad) on oma valdkonnas pädevamad kui nemad. Kogemused, mis on vajalikud nõu andmiseks, kogunevad 4–5 aastaga, mitte kiiremini. Seepärast on vaja muuta koolitussüsteemi, keskenduda rohkem praktilisele väljaõppele; koolitusprogrammid peaksid hõlmama kuudepikkust praktikat tootmisettevõtetes, et tudengid näeksid igapäevast praktilist tööelu.

## 6. teema. Tööinspeksiooni ja Sotsiaalministeeriumi roll

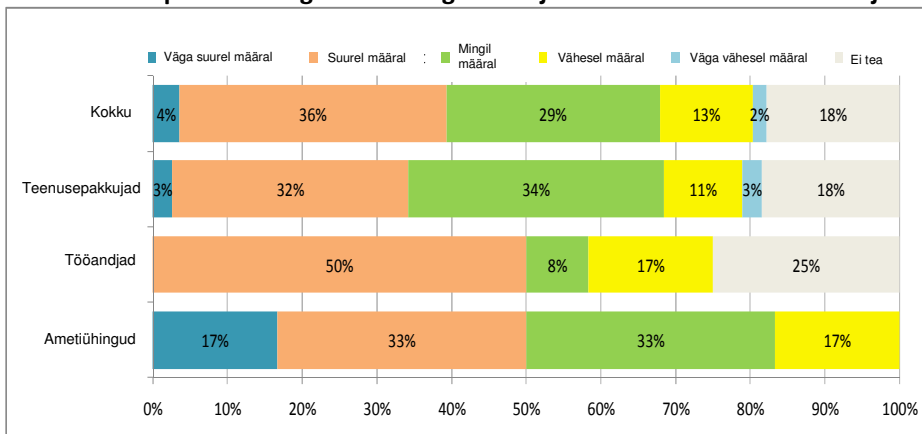
### 22. Kas Tööinspeksioon (või Sotsiaalministeerium) toetab ettevõtteid TTO olukorra parandamisel?



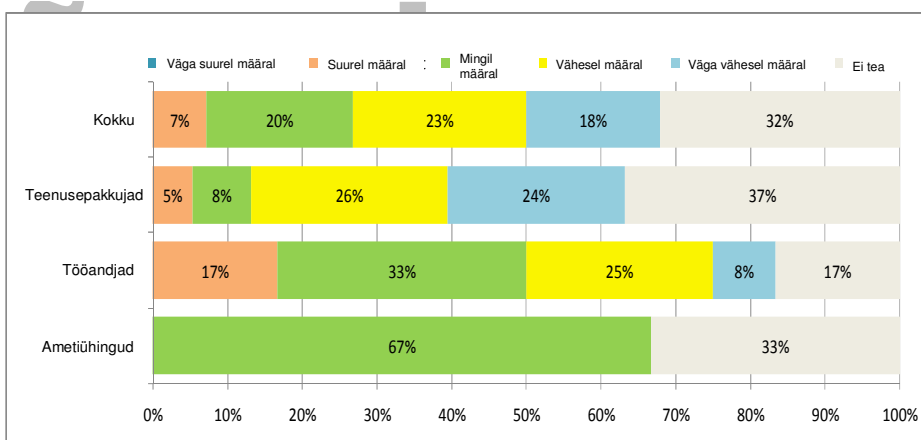
### 23. Kas nad jagavad piisavat teavet, et töötajad saaksid hõlpsasti aru, mida nad peavad riskide vähendamiseks (kõrvaldamiseks) tegema?



### 24. Kas tööinspektorite tegevus töötingimuste järelevalve teostamisel on asjakohane?



## 25. Kas teie tööandja toetab teid TTO vallas?



### 25a. Teie täiendavad arvamused ja märkused selle teema kohta

Kui vaadata ülaltoodud näitajaid, siis üldine arvamus ministrium ja Tööinspektsiooni tegevuse kohta ei ole halb, ent alltoodud märkused on üsna karmid.

- Tuleks rohkem keskenduda ettevõtetele, kus töö toimub 24-tunnistes vahetustes. Kas need tööandjad on täitnud kõik vajalikud tingimused ja kuidas kontrollida, et 24-tunnine vahetus töötajate tervisele halvasti ei mõju?
- Valdav suhtumine Tööinspektsiooni on, et kui inspektor tuleb, siis peab olema valvas ja hirmul.
- Kui süsteem on nõrk, siis ei aita kontroll(mehhanism) olukorda parandada.
- Praegu on Tööinspektsioonil pelgalt kontrollifunktsioon, ei mingit ennetavat ega nõuandvat funktsiooni. Kui inspektor teeb ettekirjutuse, siis tööandjad teavad täpselt, mida nad peavad tegema. Ent tegevuste järjekord peaks olema teistsugune: esmalt peaksid inspektorid küsima tööandjatelt nende kohustuste kohta, seejärel peaksid nad tööandjaid kontrollima ja alles seejärel tegema vajaduse korral ettekirjutuse.
- Sageli on väga raske saada Tööinspektsioonilt või kusagilt mujalt konkreetset nõu.
- Suheldes ettevõtetega, kellele Tööinspektsioon on teinud ettekirjutuse, oleme näinud, et ettevõtted on nõutud ja neil on palju vastuseta küsimusi. Tööinspektorid ei teavita neid ega püüa neile selgitada, mida ja miks on tehtud. Mõistagi sisaldab ettekirjutuse formular õigusaktide sätteid, ent tööandjate küsimustele vastamiseks neist ei piisa. Tööandjad ei küsi tööinspektorilt, nad tõenäoliselt kardavad. Tööinspektsiooni ei peeta teabe, abi ja vastuste saamise kohaks, ehkki Tööinspektsioon peaks olema selleks just parim allikas.
- Kontrollifunktsioon ja valdkonna juhtimine ei peaks olema sama organisatsiooni (Tööinspektsiooni) pädevuses. Sageli näib, et inspektorite arvamused on subjektiivsed. Nad soovivad koolitusi, mida nad ise koolitusfirmade kaudu korraldavad, ja küsivad selle eest tasu. Tööinspektsioon ei ole oma inspektoreid piisavalt koolitanud ja ei ole kujundanud nende sead ühtseid seisukohti. Ministrium on nõrk!
- Tööinspektsioonil on peamiselt kontrollifunktsioon, ent kui meil on küsimusi, siis me ei saa neilt selgitusi ega vastuseid.
- Ministrium peaks eelistama neid koolitajaid, kes ei tööta Tööinspektsioonis. Siis oleks inspektoritel rohkem aega kontrollida, suunata ja teha muud kasulikku seoses TTOga.

- Tööinspeksiooni (ja ka ministeeriumi) kodulehele minnakse vaid siis, kui midagi on viltu – on juhtunud tööõnnetus, inspektor tuleb külla või käis külas või on probleeme töötajate tervisega jne. Tööandjad ei külasta neid lehekülgi niisama. Vaid mõned tööandjad tahavad parandada oma töökeskkonda ja otsivad Tööinspeksioonilt ja ministeeriumilt teavet. Tööinspeksioon ei haara initsiatiivi tööandjate teavitamiseks, ei saada tööandjatele õppematerjale ega e-kirju algavate tasuta kursuste ega uute nõuete kohta. Tööinspeksioon (ja muud valitsusasutused) peaksid aktiivsemalt tegelema nõustamise ja abistamisega. Tööandjad ei tunne Tööinspeksiooni ega Sotsiaalministeeriumi vastu huvi, kui selleks ei ole konkreetset põhjust, ja nii nad ei pinguta töökeskkonna parandamise nimel ega püüa leida teavet selle parandamise kohta. Teisalt on Tööinspeksioon ja ministeerium parandanud oma kodulehti, need on muutunud informatiivsemaks. Kui vaid tööandjad kasutaksid seda teavet vabatahtlikult, mitte pelgalt kiireloomulise vajaduse korral!
- Valitsus ei toeta tööandjaid TTO küsimustes. Teistes ELi liikmesriikides saavad tööandjad valitsuselt toetust – protsent tööandjate kantud TTO kuludest –, ent Eestis tuleb tööandjatel tasuda kõik kulud ja see ei ole motiveeriv kokkulepe.

## 7. teema. Kuidas süsteemi parandada

### 26. Millised on teie arvates peamised kitsaskohad TTO valdkonnas Eestis?

Ei ole piisavalt raha ega motivatsiooni – seda on maininud paljud vastajad.

- Isegi kui ettevõtted on TTO nõuetega kursis, ei ole neil piisavalt raha, et olukorda parandada – seda eelkõige maapiirkondades. Finantskeskkond ei soodusta TTOle kulutamist.
- Tööandjad ei hinda TTO küsimusi, see on lihtsalt rahaline lisakulu. Ent juhtub ka seda, et ettevõtted kasutavad raha puudumist vabandusena, samas kui tegelikult ei ole ressursside puudumine sugugi mitte alati TTO kohustuste täitmata jätmise põhjuseks.
- Õigusaktidega kehtestatud TTO nõuete täitmise kohustus lasub eranditult tööandjatel, valitsuselt mingit tuge ei saa. Puudub TTO tegevuse rahastamise süsteem.
- Tööandjatele ei hüvitata TTO kulusid. Isikukaitsevahendite hankimine töötajatele on kulukas. Valitsus peaks toetama TTO spetsialistide ja töökeskkonnanõukogu liikmete väljaõpet. Ka tervisekontrolliks peaks saama valitsuselt rahalist toetust. Töötervishoiuarstide teenuseid peaks osaliselt rahastama Haigekassa, vastasel korral ei kontrollita töötajaid piisavalt, nende tervislik seisund jääb kehvaks ja töövõime madalaks.
- Miks peaksid tööandjad kulutama midagi töötajate tervisele (ennetusele), kui nad peavad nendelt kuludelt maksma erisoodustusmaksu? Lisaks otsustas Sotsiaalministeerium mitte toetada (rahaliselt?) ainsa Eestis ilmuva TTO ajakirja Eesti Töötervishoid väljaandmist. See suhtumine näitab ministeeriumi prioriteete TTO vallas.
- Paljud vastajad tõid esile erisoodustusmaksu töötajate tervisele (ennetusele) tehtud kulutustelt kui peamise takistuse, mille tõttu tööandjad ei saa TTO vallas midagi ette võtta.
- Tuleks suurendada tööandjate motivatsiooni ja huvi töökeskkonna parandamise ja TTK süsteemi juurutamise vastu – maksed peaksid olema seotud ettevõttes valitseva TTO olukorraga. Enamik vastajatest nimetas TTKd rahaliste takistuste ja kogu TTO valdkonna lahenduseks Eestis. Lisaks suurendaks TTK töötajate vastutust nende endi tervise eest töökeskkonnas.

#### Piisav teave puudub

- Ei tööandjad ega ka töötajad ei ole üldises plaanis piisavalt kursis TTO küsimustega ega oma kohustustega, õigusaktidest tulenevate nõuetega, töökoha riskidega, õigustega, isikukaitsevahenditega jne. Puudub piisavat teavet selle kohta, miks on TTO küsimused olulised ja mida head annab nõuete täitmine.
- Töötajatel ei ole piisavalt julgust TTO probleemide tõstatamiseks ja nad nõustuvad (teadlikult või teadmatusest) tegema tööd, mis ohustab nende tervist (ametiühingu esindaja soovib olukorra lahendamiseks liituda ametiühinguga).
- Puudub piisav teave/tugi ergonoomika vallas – sellest on üldisemalt juttu olnud, ent midagi konkreetset ei ole tehtud (nt mis on õige või vale erinevate elukutsete puhul).

#### Riiklik järelevalve

- Riiklik järelevalve TTO õiguse järgimise üle on nõrk; tööinspektorite töökoormus on liiga suur.

- Tegelikkus on erinev sellest, mis paberi peal kirjas. Järelevalve tähendab pigem lihtsalt linnukeste tegemist inspektorite kontroll-lehtedele.
- Puudub kontroll ettevõtete üle. Näib, et kontrollitakse vaid veokijuhtide töögraafikuid. TTO nõudeid täidavad vaid suurettevõtted, samas kui väikeettevõtted eiravad seadust ja nende seas on maad võtmas karistamatuse tunne.
- Paljud riigiteenistujad ei tee midagi – kontrollitakse TTO olukorda ettevõtetes, kus töökeskkond on praktiliselt ohutu.
- Tööinspektoritel puudub motivatsioon. See tähendab, et ei ole võimalusi palgata kvalifitseeritud ja pühendunud spetsialiste.
- On palju äriühinguid, kus ei ole veel viidud läbi riskianalüüsi ega korraldatud TTO küsimusi. Erinevatel põhjustel eiratakse töötervishoiuarstide ettekirjutusi (rahapuudus, asendustöötajate puudumine, mured logistikaga jne). Ja inspektorid ei ole veel tulnud neid kontrollima.
- Kuna Tööinspeksioon ei täida nõuetekohaselt talle pandud järelevalvekohustusi ega määra rikkujatele piisavaid trahve, siis ei võta tööandjad oma TTO kohustusi tõsiselt, sest vaid sellised sanktsioonid paneksid tööandjad TTO küsimustega tegelema (ja ainult sellisel määral, et ettekirjutus oleks täidetud). Isegi asbesti käitlemisel ei hooli keegi ohutusest – kuidas see võimalik on?
- Üks koolitaja mainib, et nad on täheldanud olukordi, kus seaduse järgimine on raske või ebamõistlik.
  - Bioloogiliste ohutegurite määruks on öeldud, et nahka läbistavat kokkupuudet, millele järgneb ennetav ravi, loetakse tööõnnetuseks. On aga olukordi, kus töötaja ei taha kinnitada, et ta on puutunud kokku haiguskandjaga, ja võib seega ise olla viirusekandja. Ma usun, et neil juhtudel on töötajal õigus eraelu puutumatussele.
  - TTO väljaõpet käsitlevas määruks on sätestatud, et töökeskkonnaspetsialist peaks teostama sissejuhatavat järelevalvet. Suurettevõtetes (s.o üle 3000 töötaja) ei ole see võimalik.
  - Haiglates, mis on täis võimalikke esmaabi osutajaid, ei kohaldata esmaabi määrust.

#### Süsteemsed vead

- TTO teemadega ei tegelda piisavalt süstemaatiliselt.
- Puudub koordineeriv keskus, mis vastutaks kogu TTO valdkonna eest. Ei ole pädevat asutust, mis korraldaks riigis TTO tegevusi, viiks läbi rakendusuringuid, töötaks välja arengusuunad, suhtleks rahvusvaheliselt jne. Valitsusel puuduvad pikaajalised TTO eesmärgid ja tegevuskava. Me peame mõtlema viis aastat ette, missugune on olukord siis. Ministeerium peab kavandama tegevust koostöös teenusepakkujatega, moodustama töörühmad probleemide arutamiseks ja püüdma leida lahendused.
- Tööandjad peaksid olema rohkem kaasatud eesmärkide seadmisel ja strateegiate koostamisel. Puudub sotsiaaldialoog TTO küsimustes. Tööandjatega ei konsulteerita juhendite (sh riskianalüüsi programmi) koostamise protsessis piisavalt. Teoreetikut koostavad dokumente, mis ei ole praktikas kasutatavad. Tööandjate Keskliit ei paku tööandjatele TTO küsimustes tuge.
- Kõige olulisem kitsaskoht seisneb selles, et praegu puudub usaldusväärne TTO statistika ning see takistab strateegiate ja plaanide väljatöötamist.
- Praegu tegutsevad kõik valdkonna osalised omaette, konkureerides turul teineteisega.
- Tuleks avalikult tunnustada tööandjaid, kes püüavad tõepoolest oma töötajate tervise eest hoolitseda.

- TTO teemat üldiselt ei teadvustata. Selle maine on avalikkuses madal (igav ja bürookraatlik) ning huvi TTO teema vastu puudub. Avalikkuse teavitamine tööohutusest on ebapiisav.
- Puudub koostöö kõrgkoolide, Sotsiaalministeeriumi ja Tööinspektsiooni vahel. Teatud kontaktid Terviseametiga siiski on.
- Ehkki õigusaktid lubavad erinevaid TTO spetsialiste, on organisatsioonides reeglina ikkagi vaid töökeskkonaspetsialist, töökeskkonnavolinik ja töötervishoiuarstid. Muid spetsialiste kohtab kahjuks harva.
- Töötervishoiuarstide roll on väiksem kui vaja. Oma valdkonnas töötavate töötervishoiuarstide arv on väike. Paljud Terviseameti registreeritud töötervishoiuarstid ei tööta selles valdkonnas, on pensionil või töötavad välismaal. Ligikaudu 30 töötervishoiuarsti on meie riigi jaoks liiga vähe.
- Erinevatel TTO spetsialistidel / töökeskkonaspetsialistidel on kattuvad ülesanded.
- Probleem seisneb selles, et paljudes äriühingutes ei ole töökeskkonaspetsialiste või nende kvalifikatsioon ja täiendõppe tase on mitterahuldav.

#### Õigusaktid

- Puudub töökeskkonaspetsialisti ja esmaabi osutaja palkamiseks kohustatud organisatsioonide suuruse piir.
- Töökeskkonaspetsialistiks võib olla tööandja ise või muu töötaja (kellel põhikohustused on teised).
- Töökeskkonna riskianalüüsi võib viia läbi tööandja või mõni töötaja.

#### Väljaõpe ja TTO teenuste osutamine

- Töökeskkonaspetsialistide, töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanõukogu liikmete väljaõpe ja täiendõpe on ebapiisav. Väljaõppe tase on madal (ent 120-tunnine töökeskkonaspetsialisti koolitus, mille korraldas EL, oli väga motiveeriv ja huvitav). Need 24-tunnised kursused on liialt teooriale orienteeritud.
- Vaid vähesed koolitajad avaldavad oma kursuste ajakavad oma kodulehel. Paljudes ettevõtetes, mis pakuvad TTO koolitust, on vaid 1-2 koolitajat, ent käsitletavate teemade arv on tohutu – seega puuduvad õppejõududel praktilised kogemused kõigis neis valdkondades ja koolitus koosneb peamiselt vaid viidetest õigusaktidele. Sama käib TTO kursuseid pakkuvate kutsekoolide kohta.
- Ebapiisav haridus/väljaõpe tööohutuse vallas, ebapiisavad teadusuuringud ja aegunud kirjandus.
- Töötervishoiuarstide väljaõppesüsteemi on vaja muuta ja täiendada, me peaksime võtma eeskuju oma põhjanaabritest.
- TTO teenuste hinnad on väga erinevad. Kliendid kipuvad tihti vahetama TTO teenuste pakkujaid.
- Tuleks taastada kutsehaiguste keskus, see tõi kokku parimad TTO spetsialistid.

#### **27. Kuidas soovitaksite süsteemi parandada ja kitsaskohad kõrvaldada?**

- Kuna erinevatel sidusrühmadel on erinevad huvid, tuleks kõiki TTO teemasid põhjalikult arutada nii nende kui ka poliitikute vahel, teha vajalikud otsused ja tegutseda neist lähtuvalt. Kodanikuühiskonda tuleks neis protsessides rohkem väärtustada ja mitte pelgalt sõnades. Töötajate arvamuste ja soovitustega tuleks õigusloomeprotsessis arvestada. Parlamendiliikmed ei peaks olema tööandjate mõju all (paljud neist on ka suurettevõtete nõukogude liikmed) – kuni nad seda on, ei

muutu miski. Korraldada ümarlaud valitsuse esindajate ja teenusepakkujate vahel, et saada ülevaade sellest, mis valdkonnas tegelikult toimub.

- Enne õigusakti vastuvõtmist tuleks koguda praktilisi teadmisi ja võtta arvesse praktikute arvamusi.
- Eraldada raha riigieelarvest. Kaotada erisoodustusmaks töötajate tervisele ja sportimisvõimalustele tehtud kulutustelt. Muuta haigushüvitiste rahastamisskeemi. TTO teenused tuleks kanda Haigekassa nimekirja. Kutsehaiguste diagnoosimine ei saa olla töötajate ega tööandjate kohustus, ilmselgelt on vaja riigi rahastamist.
- Vaja oleks rohkem koolitust kõigile – nii oleksid kõik paremini informeeritud (kohustused, õigused, põhjused) ja loodetavasti muutuks ka suhtumine. Rohkem veebipõhist teavet, koolitusjuhendeid ja praktilisi suuniseid (koguni videoklippe), organisatsioonide TTO probleemide lahendamise juhendeid. TTO kursuseid tuleks õpetada juba põhi- ja keskkoolis. Kõik uued töötajad peaksid kohustuslikus korras läbima tööohutuskoolituse.
- Motiveerida tööandjaid investeerima töökeskkonna parandamisse. Kuidas panna tööandjaid mõistma, et töökeskkonna parandamine tähendab ka nende töötajate lojaalsusse investeerimist?
- Parandada TTO teenuste kvaliteeti ning TTO teenusepakkujate ja organisatsioonide spetsialistide koolitamise kvaliteeti. Vahest oleks vaja TTO-alaseid juhtnõore ja koolitust pakkuvat koordineerivat organit, mis määraks kindlaks valdkonna ühisosa. Teenusepakkujaid/koolitajaid tuleks liigitada klientide piirkonna järgi. TTO koolitus peaks olema bakalaureuseõppe programm (või koguni magistriprogramm).
- Arendada välja tööõnnetuste ja kutsehaiguste süsteem. Võtta kasutusele tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus.
- Rohkem TTO valdkonna teadusuuringuid ja kirjandust (eesti keeles). (Taas)käivitada Töökeskkonna Nõukoda.
- Sotsiaalministeerium peaks oma tööd tegema: arendama valdkonda, seadma eesmärgi ja neid tulemuslikult saavutama.
- Parem kontroll alljärgneva üle:
  - tervisekontroll;
  - töötajatele TTO kohta jagatav teave ja töötajatega konsulteerimine;
  - TTO teenusepakkujad/koolitajad, koolitusload, õppejõudude kvalifikatsiooninõuded.
- Tööinspektorite kontrolliprotsess peaks hõlmama ka suuniseid ja selgitusi.
- Tööandjaid peaks kohustama koostama aastaaruandeid oma TTO tegevuste kohta.
- Maksud peaksid olema madalamad, kui tööandja riskianalüüsi näitajad on paremad.
- Perearstide kaasamine TTO seiresüsteemi. Perearstid peaksid kontrollima, kas diagnoos on seotud patsiendi tööga, ja teavitama tööinspektorit sellise seose kahtluse korral. Kui tööandja kohta tuleb mitu sellist teadet, siis peaksid inspektorid käsitlema seda vajadusena kontrollida töökeskkonda ja TTO olukorda organisatsioonis/ettevõttes.
- Erinevad tervisekaitsenõuded erinevate elukutsete jaoks.
- Tõsta tööinspektorite palk üle keskmise taseme ja seejärel nõuda neilt oma töö tõhusamat tegemist.
- Tööandja / tööandjate keskliidu arvamus: tööinspektoritel/ametnikel tuleks keelata küsida tasu TTO koolituste eest, mida nad viivad läbi riigi poolt tasustatud tööajast! Ei ole õige, et neile makstakse lisaks kursuste eest, millel nad ise käsivad tööandjatel osaleda (ja mis sageli tunduvad tarbetud ja kasutud). Samuti peaks inspektorid lõpetama ajaraiskamise valgekraede töökohtade kontrollimise näol ja keskenduma ohutuse kontrollimisele tegelikult ohtlikes töökeskkondades. „Iga töötaja on võrdsest



tähtis” seda ei õigusta, ent õigusaktid toetavad sellist lähenemisviisi ega võimalda elukutseid kontrolli ja ennetuse seisukohast tähtsuse järgi ritta seada. Kui see ei muutu, siis meil on kahju, et raiskasime palju aega teie (etteantud vastustega) küsimustele vastamiseks.

- Peaks olema võimalus mitte lubada asutada ettevõtteid ilma riskianalüüsi koostamata ja töökeskkonnaspetsialistide struktuuri loomata. Need peaksid olema ettevõtte alustamise nõuded või vähemasti tuleks nõuda riskianalüüsi läbiviimist vahetult pärast äriühingu registreerimist.

#### **27a. Teie täiendavad arvamused ja märkused selle teema kohta**

- Olen tegutsenud selles vallas pikka aega ja teinud soovitusi, kuid senini ei ole ühtegi arvesse võetud.
- Internetis peaks töökeskkonnaspetsialistide jaoks olema rohkem teavet ja materjale.
- Sedalaadi uuringuid tuleks korraldada koos tööandjatega ning vastajate hulgas peaksid olema ka töötajad – nii saaks tegelikke soovitusi selle kohta, kuidas TTO olukorda parandada.
- Tööandjatele TTO nõuete eiramise eest kehtestatavad sanktsioonid peaksid erinema vastavalt rikkumiste tõsidusele/korduvusele.
- Kogu TTO valdkonna tunnustamiseks Eestis on vaja analüüsiorganit, näiteks võrrelda töötajate (üldisi) haigusi ettevõtetes ja tuvastada võimalikud (põhjuslikud) seosed töökoha ohuteguritega ning kavandada meetmeid olukorra parandamiseks.

## E Kasutatud allikad

2009. aasta töökeskkonna ülevaade, Tööinspeksioon, Tallinn, 2010

2008. aasta töökeskkonna ülevaade, Tööinspeksioon, Tallinn, 2009

2007. aasta töökeskkonna ülevaade, Tööinspeksioon, Tallinn, 2008

2009. aasta sihtkontrolli järeldused, Tööinspeksioon, Tallinn, 2010

Käskkiri nr 48, 19.12.2007 „Töökeskkonna järelevalve juhend”

Dietmar Elsler jt, *A review of case studies evaluating economic incentives to promote occupational safety and health*, Scand J Work Environ Health 2010; 36(4): 289–298

Töövaldkonna areng 2008–2009, Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 3/2009

Eesti Tööandjate Keskliit, Tööandjate manifest 2011–2015, 30. august 2010

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus, vastu võetud 16.06.1999 (RT I 1999, 60, 616), jõustunud 26.07.1999

Tervis, töö- ja sotsiaalelu 2000–2008, Sotsiaalministeerium, Tallinn, 2009

Hirschberg, Kathrin R. von, Björn Kähler ja Albert Nienhaus, *Social care and changes in occupational accidents and diseases – the situation in Eastern Europe in general and for skin diseases in particular*, Journal of Occupational Medicine and Toxicology, 18. november 2009

TÖÖKESKKONNA JÄRELEVALVE JUHEND, kinnitatud Tööinspeksiooni peadirektori 19. detsembri 2007. aasta käskkirjaga nr 48

Lai, Taavi, Kristina Köhler, Eesti rahvastiku tervisekaotus, teemaleht, Sotsiaalministeeriumi toimetised 1/2009

Lai, Taavi, Kristina Köhler, Liis Rooväli, Vigastused Eestis, teemaleht, Sotsiaalministeeriumi toimetised 5/2009

Ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012 vahekokkuvõte, Euroopa Liidu juures asuva Eesti Vabariigi Alalise Esinduse vastus tööhõive peadirektoraadile, 4. mai 2010

Eesti töökeskkonnapoliitika (võetud Eesti ministeeriumi kodulehelt), avaldatud tõenäoliselt 1998. aastal

Töötervishoiu ja tööohutuse juhtimissüsteemid, Eesti standard, EVS 18001:2007

Töötervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010–2013: tervist hoidva töökeskkonna poole, strateegiadokument, mis määrab kindlaks Eesti töökeskkonna arengueesmärgid aastateks 2010–2013

Asjaomased ILO konventsioonid

Asjaomased Eesti õigusaktid

Asjaomased ELi direktiivid

SLICi aruanne Eesti kohta, 29. september 2009

Eesti Statistikaamet

Tööinspeksiooni põhimäärus, sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. aasta määrus nr 26