

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Käesolev väljatöötamise kavatsus käsitleb töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi TTOS) muutmise vajadust. Muudatuste eesmärgiks on parandada töötajate töökeskkonna olukorda ettevõttes ning vähendada tööandjate halduskoormust.

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus

Hoolimata arvukatest seadusemuudatustest on TTOS-i põhimõttelisi ning sisulisi muudatusi tehtud vähesel määral (peamiselt aastatel 2003 ja 2007). Seadusemuudatusi on tehtud tulenevalt vajadusest viia TTOS kooskõlla teiste seadustega (näiteks uue töölepingu seaduse jõustumine 2009. a), võtta üle Euroopa Liidu (edaspidi EL) direktiive ning teha tehnilisi või konkreetse probleemi lahendamise vajadusest tingitud parandusi. Enamik sisulisematest muudatustest täpsustas seaduse sõnastust ja püüdis anda tööandjale konkreetsemaid juhiseid töötervishoiu ja tööohutuse tegevuste kohta.

Käesolevas väljatöötamise kavatsuses esitatud lahendustega soovime muuta töötajate tervisekontrolli korraldust eesmärgipärasemaks, kaitsta töötajat senisest paremini vahetut mõju omavate ohutegurite korral ning viia juhendamise ja väljaõppe kord ning esmaabi regulatsioon ettevõtte ja töötajate vajadustest lähtuvaks. Regulatsioon muutub seejuures oluliselt õigusselgemaks ning väheneb tööandja ja riigi halduskoormus. Seadus on töötajatele ja tööandjatele arusaadavam ning lihtsamini ja väiksemate kuludega rakendatav. Muudatused aitavad kaasa ohutu töökeskkonna loomisele ja töötajate tervise kaitsesele töökeskkonnas.

Oluliseks peame mikro- ja väikeettevõtete koormuse vähendamist. Eesti ettevõtetest ligikaudu 94% on mikro- (alla 10 töötaja) ja 5% väikeettevõtted (10-49 töötajat), kus töötab 54% kõikidest töötajatest.¹ Just mikro- ja väikeettevõtted peavad töökeskkonna reeglite järgimist aeganõudvaks, kulukaks ja soovivad nõuete lihtsustamist. EL töötervishoiu ja tööohutuse (TTO) strateegiline raamistik aastateks 2014-2020² viitab samuti ühes oma seitsmest strateegilisest eesmärgist vajadusele lihtsustada olemasolevaid õigusakte ning vähendada ebavajalikku halduskoormust. Strateegia kohaselt tuleb parandada väike- ja keskmise suurusega ettevõtete suutlikkust kehtestada toimivad ja tõhusad riskiennetusmeetmed ning leida lihtsamad, tõhusamad lahendused, et võtta arvesse väike- ja keskmise suurusega ettevõtete olukorda. Samas ei jäta nimetatud strateegia tähelepanuta, et töötajate tervise ja ohutuse tõhus kaitse tuleb tagada kõigil töökohtadel, sõltumata ettevõtte suurusest. Sarnastest põhimõtetest on Euroopa Komisjon juhindunud ka oma edasistes tegevustes. Näiteks tutvustas Euroopa Komisjon 2017.a alguses TTO raamdirektiivi 89/391/EMÜ ning

¹ Statistikaamet. Majandusüksuste ja ettevõtete majandusnäitajate andmebaas.

² EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020. COM(2014) 332

23 seotud direktiivi analüüsi³, kus on eriline rõhk väike- ja keskmise suurusega ettevõtetel, TTO õigusaktide tõhusamal rakendamisel ja õigusaktidest tuleneva halduskoormuse vähendamisel.

Ülaltoodust lähtuvalt soovib käesolev väljatöötamise kavatsus muuta TTOS-i töötajatele ja tööandjatele arusaadavamaks ning lihtsamini rakendatavaks ning võtab lahendusi pakkudes seetõttu arvesse Euroopa Liidu töötervishoiu ja tööohutuse suundi ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019⁴ punkti 2.3 (nullbürokratia programmi elluviimine).⁵

Probleem 1. Tööandjad ei teadvusta töötaja tervisekontrolli saatmisel töökeskkonna riskide hindamise olulisust ning vajadust saata töötaja tervisekontrolli lähtuvalt töös esinevatest ohuteguritest

TTOS ei anna tervisekontrolli saatmiseks täpseid juhiseid ja seab kohustuse saata tööle asumise esimese kuu jooksul tervisekontrolli iga töötaja, kelle tervist võib mõjutada töökeskkonna ohutegur või töö laad. Tööandjad ei võta seega tervisekontrolli saatmisel aluseks töökeskkonna riskianalüüsi, millest peavad selguma töökeskkonnas esinevad ohutegurid ja nende mõju töötajale. Töötajad saadetakse sageli tervisekontrolli ilma ohuteguritega kokkupuutest tulenevaid terviseriske hindamata, mistõttu läbivad kõik ettevõtte töötajad tervisekontrolli ühetaoliselt, hoolimata neile realselt mõjuvate riskide suurusest.

Töötajate tervise kaitsmise eesmärgist lähtuvalt peavad tervisekontrolli suunamise aluseks olema töös esinevad ohud. Tööandja peab saatma töötaja tervisekontrolli, kui töökeskkonna riskide hindamise tulemusena nähtub, et töökeskkonnas esinev ohutegur võib kahjustada töötaja tervist.

Tööinspeksiooni üleriigilise sihtkontrolli (2014) käigus tuvastati, et 31% ettevõtetest puudus seos riskianalüüsi läbiviimise ja tervisekontrolli korraldamise vahel. Ettevõtetes on riskianalüüs ja tervisekontroll pigem teineteisest sõltumatud tegevused ning riskianalüüsi tulemusi ei osata tervisekontrolli korraldamisel kasutada⁶.

Nullbürokratia ettepanekutes on muuhulgas juhitud tähelepanu vajadusele võimaldada tööandjal viia tervisekontroll läbi senisest pikema tähtaja jooksul.⁷ Kehtiva õiguse alusel tuleb töötaja saata tervisekontrolli tööle asumise esimesel kuul. Ühe kuu jooksul tervisekontrolli korraldamine ei pruugi ettevõttes esinevaid ohte arvesse võttes olla mõistlik ja vajalik. Esimese tervisekontrolli toimumisaja võiks siduda töötaja katseaja kestusega.

³ Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives. SWD(2017) 10 final. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0010&qid=1486541796481&from=EN>

⁴ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2016-2019.xlsx

⁵ Väljatöötamise kavatsus seondub ka VVTP punktiga 11.15, mille raames töötatakse välja töötaja töövõime jätkusuutlikkuse toetamise analüüs ja ettepanekud.

⁶ Töötervishoiuteenuse korraldamine ettevõttes 2014. Tööinspeksiooni töötervishoiu tööinspektorite üleriigilise sihtkontrolli kokkuvõte.

⁷ Nullbürokratia ettepanekud. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: <https://www.mkm.ee/et/nullbuokraatia>

Probleem 2. Töötajatele vahetut mõju omavate ohutegurite esinemisel töökeskkonnas ei korraldata tervisekontrolli enne sellise ohuteguriga kokkupuudet

Sotsiaalministri 24.04.2003.a määruse nr 74 „Töötajate tervisekontrolli kord“ § 5 lõike 2 kohaselt tuleb tervisekontroll läbi viia tööle asumise esimese kuu jooksul ning edaspidi töötervishoiuarsti näidatud ajavahemiku järel. Nimetatud regulatsioon on vastuolus mitme EL direktiiviga⁸, mis kohustavad teatud ohtlike ohutegurite esinemise korral (bioloogilised ohutegurid; kantserogeenid ja mutageenid; asbestitölm) korraldama tervisekontrolli enne ohuteguriga kokkupuutumist.

Probleem 3. Esmaabi korraldus ei lähtu ettevõtte ja töötaja vajadustest

Igale töötajale peab tervisekahjustuse korral olema ettevõttes tagatud esmaabi ning ettevõttes peavad olema kättesaadavad esmaabivahendid. Kehtiv õigus kohustab ettevõtet omama esmaabiandjat igas struktuuriüksuses ja vahetuses, võtmata arvesse ettevõtte vajadusi korraldada esmaabi lähtuvalt konkreetsest töökeskkonnast. Seejuures annab EL töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiv⁹ tööandjale võimaluse korraldada esmaabi ettevõttes paindlikumalt, kui see on täna siseriiklikult korraldatud, arvestades ettevõtte tegevuste iseloomu (ohtlikkust) ning esmaabi vajavate juhtumite sagedust. Esmaabi korraldamisel on oluline esmaabi kiireloomulisus. Sellest lähtuvalt peab tööandjal olema võimalik otsustada, kuhu esmaabiandjad määrata ning kui palju neid peaks ettevõttes olema.

Muu hulgas sätestab kehtiv õigus miinimumnõuded esmaabivahenditele ettevõttes või ettevõtte eraldi asetatud struktuuriüksustes¹⁰. Esmaabivahendite nimekiri on käesolevaks hetkeks aegunud. Samuti on küsitav nimekirja kehtestamine õigusakti tasandil. Mõistlikum on anda tööandjatele soovituslik minimaalne nimekiri või suunis esmaabivahenditest, mis peavad ettevõttes olema.

Probleem 4. Kehtiv õigus ei toeta ettevõtte ja töötaja vajadustest lähtuvat töötajate juhendamist ja väljaõpet

Kehtiv õigus loob töötajate juhendamisele ja väljaõppele halvasti rakendatava raamistikku, seades ebavajalikke piiranguid nii juhendamise läbiviijale kui ka sisule. Seaduse kitsaskohad piiravad ettevõtte otsustusõigust ja pärsivad tõhusa ning töötaja ja ettevõtte vajadusi arvestava juhendamise läbiviimist.

Töötajate juhendamine ja väljaõpe jaguneb kehtiva korra¹¹ järgi mitmeks liigiks (sissejuhatav juhendamine, esmajuhendamine, täiendjuhendamine, väljaõpe). Eriliigilised juhendamisid kattuvad oluliselt ning on ebavajalikus mahus ja keerukalt reguleeritud. Näiteks töötaja tööle asumisel on vaja läbi viia sisese juhendamine ning seejärel esmajuhendamine, millest esimese võib läbi viia vaid töökeskkonnaspetsialist tööandja poolt kinnitatud juhendi alusel ning teise tööandja määratud pädev

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/37/EÜ, 29. aprill 2004, töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/148/EÜ, 30. november 2009, töötajate kaitsmise kohta asbestiga kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl.

⁹ Nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta

¹⁰ Sotsiaalministri 13.12.1999.a määrus nr 82 „Esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamine“

¹¹ Sotsiaalministri 14.12.2000.a määrus nr 80 „Töötervishoiu- ja tööohutusosalase väljaõppe ja täiendõppe kord“

isik. Ebavajalik on panna sissejuhatava juhendamise kohustus konkreetselt töökeskkonnaspetsialistile ning võtta ära tööandja vabadus määrata parim võimalik juhendamise läbiviija.

Töötaja juhendamise aja- ja rahakulu moodustab olulise osa kogu TTOS tegevustele kuluvast aja- ja rahakulust (juhendamise ajakulu on 58% kogu töötervishoiu ja -ohutuse tegevuste ajakulust, rahakulu moodustab 36% kogu töötervishoiu ja -ohutuse tegevuste rahalisest kulust). Seejuures toob tööandjatele kaasnevate kulude analüüs välja, et on töökohti, kus puudub vajadus viia läbi juhendamine kehtivas õiguses esitatud mahus.¹²

Probleem 5. Töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu liikme ja esmaabiandja koolitusele ei kehti olemasolevad täiendkoolitusasutuste nõuded

Täiendkoolitusasutustele kehtestab nõuded täiskasvanute koolituse seadus (TäKS). TäKS reguleerib koolitusasutuste õppekorralduse aluseid, õppekava nõudeid, koolitajate ja õppekeskkonna kvaliteedi tagamise tingimusi ning täienduskoolituse kohta tagasiside kogumise korda. Töötervishoiu- ja tööohutusalasid ülesandeid täitma määratud spetsialiste koolitavatele asutustele näeb nõuded ette TTOS. TTOS-is esitatud nõuded ei sobitu olemasoleva täiendkoolitusasutuste regulatsiooniga ega taga koolituse kvaliteeti. Töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandjate koolitajatel on registreerimiskohustus („Töötervishoiu- ja tööohutusala väljaõppe ja täiendõppe kord“ § 3¹), kuid registreering ei anna kindlust, et koolituse läbinu on võimeline kohustusi töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu liikme ja esmaabiandjana täitma ega taga koolitamise registreerimiseks esitatud andmete ajakohasust.

Probleem 6. Mõiste „psühholoogilised“ ohutegurid on kitsas ning ei hõlma töökeskkonna sotsiaalseid aspekte

Tänapäeval puutub suur osa töötajatest kokku intellektuaalseid väljakutseid esitavate töödega, mistõttu on üha olulisem psühhosotsiaalne töökeskkond. Psühhosotsiaalsed ohutegurid võivad põhjustada tööstressi ning mõjutada töötajate vaimset ja füüsilist tervist, sellest tulenevalt on oluline hinnata nende mõju töötajale ning rakendada meetmeid negatiivse mõju vähendamiseks.¹³

Kehtiv õigus kasutab vananenud psühholoogiliste ohutegurite käsitlust ning hõlmab ohutegureid kitsalt, tuues esile eelkõige töökorralduse erinevad viisid kui tööstressi tekitajad (nt monotoonne või töötaja võimetele mittevastav töö, halb töökorraldus ja pikaajaline üksinda töötamine). Kehtiv mõiste on eksitav ega võta arvesse täiendavaid tegureid, mis võivad mõjutada töötaja tervist. Näiteks mõjutavad töötajat tööl ka omavahelised suhted, sealhulgas töötaja suhted tööandja, kolleegide ja klientidega (tunnustamine ja motiveerimine, võimalus saada probleemide korral juhilt või kaastöötajatelt abi ja toetust, seksuaalne ahistamine, psühholoogiline vägivald jne).

Uuenenud käsitlused kasutavad psühholoogilise ohuteguri asemel terminit psühhosotsiaalne ohutegur, rõhutamaks töökeskkonna ja töökorralduse sotsiaalse aspekti olulisust tööstressi kujunemisel¹⁴. Psühhosotsiaalsete ohutegurite mõistet kasutatakse nii EL dokumentides kui ka teiste riikide töötervishoiu ja tööohutuse seadustes (nt Belgias, Hollandis, Sloveenias). Psühhosotsiaalsed terviseprobleemid on tingitud töötaja suurenevast vajadusest kohaneda töökorralduse muutustega

¹² Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. Ernst & Young 2010. Kättesaadav: http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/EY_TTOS_Analuusiraport_24032010_FINAL-1-.pdf

¹³ Seppo, I., Järve, J., Kallaste, E., Kraut, L., Voitka, L. (2010)

¹⁴ Psühhosotsiaalsete riskide levik Eestis. CENTAR. 2010.

ning tööga seotud nõudmistest tekkivate pingetega.¹⁵ Tööstressini võivad viia nt liigne töökoormus, vähene otsustusõigus oma tööülesannete osas, pingelised suhted kaastöötajate/klientidega, vähene tugi kolleegidelt või juhtidelt, ebavõrdne kohtlemine jm tegurid.¹⁶

Peale vaimse tervise probleemide võivad pikaajalise stressiga töötajatel tekkida rasked füüsilise tervise häired, näiteks südame-veresoonkonna või luu- ja lihaskonna haigused. Tihti jäävad sellised probleemid vajaliku tähelepanuta, kuigi nendega tegelemine võib olla efektiivne viis töötajate motivatsiooni ja tootlikkuse parandamisel. Seetõttu tuleks TTOS-is võtta kasutusele psühhosotsiaalsete ohutegurite mõiste ja sätestada tööandjale psühhosotsiaalsete ohutegurite mõju vältimiseks või vähendamiseks abinõude rakendamise kohustus.

Probleem 7. Ajutise töövõimetusega kergete tööõnnetuste raporteerimine Tööinspeksioonile on ebavajalik ja tööandjale koormav

EL statistikas¹⁷ arvestatakse nelja ning rohkema töövõimetuspäevaga lõppenud tööõnnetusi ning mitmes liikmesriigis (UK¹⁸, Soome¹⁹, Norra²⁰) pole samuti tööandjal kohustust kõikidest tööõnnetustest Tööinspeksioonile raporteerida. Seega kõikide kergete tööõnnetuste puhul, mille tagajärjel ei ole määratud ajutist töövõimetust, pole raporteerimine Tööinspeksioonile mõistlik. Heaolu arengukava rakendusplaan²¹ kasutab samuti olulise töökeskkonna seisundit iseloomustava tulemusnäitajana tööõnnetustega seotud haiguspäevade arvu ühe tööõnnetuse kohta, kuid mitte tööõnnetuste koguarvu. Tööõnnetuste koguarv on liialt kaudne tulemusnäitaja töökeskkonna seisundi iseloomustamiseks ning sellest tulenevalt on ebavajalik raporteerida tööandjal kõiki tööõnnetusi.

Probleem 8. Tööinspeksioon ja politsei uurivad paralleelselt surmaga lõppenud tööõnnetusi

Hetkel kehtib süsteem, kus surmaga lõppenud tööõnnetust uurivad korraga politsei ja Tööinspeksioon, kes mõlemad algatavad eraldi menetluse. Politsei poolt kriminaalmenetluse ja Tööinspeksiooni poolt haldusmenetluse üheaegne läbiviimine toob kaasa dubleerivad tegevused (nt samade isikute küsitlemise) ja menetluslikud vastuolud (haldusmenetluses on dokumendid avalikud, kriminaalmenetluses ei pruugi prokurör lubada dokumente uurimise huvides väljastada). Kui politsei kriminaalmenetluse lõpetab ei pruugi Tööinspeksioonil olla enam võimalust väärteomenetlusega jätkata, kuna see on aegunud.

¹⁵ Cox, T., Griffiths, A., Rial-Gonzalez, E. (2000). Research on Work-related Stress. European Agency for Safety and Health at Work. Luxembourg. Lk 33. Kättesaadav: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/203> (16.02.2016).

¹⁶ Vilu, H. (2009). Eesti on tööstressi tajumiselt Euroopas esirinnas. Kättesaadav: http://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Teavitustegevus/Infokirjad/2009/Infokiri_nr_4/detsember2009_aktuaalne2.pdf (16.02.2016)

¹⁷ Määrus rahvatervist ning töötervishoidu ja tööohutust käsitleva ühenduse statistika kohta 1338/2008/EÜ

¹⁸ Health and Safety at Work etc Act (HSW Act) 1974. Kättesaadav: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37/contents>

¹⁹ The Occupational Safety and Health Act, 738/2002. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/20020738>

²⁰ Working Environment Act. Kättesaadav: <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92156>

²¹ Heaolu arengukava 2016-2023 RAKENDUSPLAAN aastateks 2016-2020. Sotsiaalministeerium. 2016.

Probleem 9. TTOS sätestab ebavajalikke ja aegunud teavituskohustusi

TTOS kohaselt peab vähemalt 50 töötajaga ettevõttes olema tööandja ja töötajate esindajate koostöökogu (töökeskkonnanõukogu), mis lahendab ettevõttes töötervishoiu ja tööohutusega seotud küsimusi (TTOS § 18 lg 1). TTOS § 18 lõike 5¹ kohaselt teavitab tööandja töökeskkonnanõukogu moodustamisest Tööinspeksiooni kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kümne päeva jooksul nõukogu moodustamisest arvates. Kuna tegemist ei ole Tööinspeksiooni ülesannete täitmiseks vajaliku infoga, siis ei ole tööandjal vaja seda esitada.

Igal aastal on töökeskkonnanõukogul kohustus teavitada Tööinspeksiooni oma viimase 12 kuu tegevustest (TTOS § 18 lg 11). Antud teavitus ei täida sisulist töötervishoiu ja tööohutuse järelevalve eesmärki ning toob kaasa ebavajaliku halduskoormuse nii tööandjale kui Tööinspeksioonile. Senine praktika on näidanud, et Tööinspeksioonil on tõhusamaid meetmeid töökeskkonna alaseks järelevalveks ning töökeskkonnanõukogu iga-aastane aruannete esitamine Tööinspeksioonile ei ole mõistlik.

TTOS § 13 lõike 1 punkti 17 kohaselt on tööandjal kohustus teavitada Tööinspeksiooni oma tegevuse alustamisest või tegevusala muutmisest. Äriühingud kantakse äriregistrisse (ärieadustik § 2 lg 2) ja ettevõtja on juba kohustatud äriregistrisse kandmisel teatama kavandatud põhitegevusala ning teavitama tegevusalade muutumisest (ärieadustik § 4 lg 5). Seega on Tööinspeksioonil andmed tööandja tegevuse alustamise ja tegevusala muutmise kohta olemas äriregistri vahendusel. Seetõttu ei ole põhjendatud nõuda tööandjalt Tööinspeksioonile samade andmete esitamist, mis on juba varasemalt äriregistrisse kantud.

2. Sihtrühm

Sihtrühma kuuluvad kõik töötajad, tööandjad ja töötervishoiuteenuse osutajad.

2016. a oli Eestis kokku 583 600 palgatöötajat, 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust ning 89 töötervishoiuarsti ja 12 töötervishoiuõde²². Muudatused hõlbustavad ettevõtetel vähendada halduskoormust ning on olulised just väikestele ja keskmistele ettevõtetele. Eesti ettevõtetest ligikaudu 99% on mikro- ja väikeettevõtted, kus töötab 54% kõikidest töötajatest²³.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Käesolevas väljatöötamise kavatsuses esitatud lahendustega soovime muuta töötajate tervisekontrolli korraldust eesmärgipärasemaks ja kaitsta töötajat senisest paremini töökeskkonnas vahetut mõju omavate ohutegurite esinemise korral. Soovime viia juhendamise ja väljaõppe korra töötajate ja tööandja vajadustest lähtuvaks ning läbi ebavajalike piirangute kaotamise muuta töötajate juhendamine ja väljaõpe senisest sihitatumaks ja tõhusamaks. Esmaabi regulatsiooni muutmisega soovime anda tööandjale rohkem otsustusõigust esmaabi korraldamisel lähtudes peamiselt esmaabi kiireloomulisusest, ettevõtte tegevuste iseloomust ning varasematest juhtumistest. Seadusest tulenevaid kohustusi muudetakse arusaadavamaks ning tõhusamalt rakendatavaks, suurendatakse tööandjate otsustusõigust, samuti vähendatakse tööandjate aja- ja rahakulu töökeskkonnavalaste tegevuste elluviimisel, mis võimaldab samade ressurssidega panustada rohkem töötajate töökeskkonna parandamisse. Muudatused aitavad kaasa vajaliku ennetus- ja

²² Terviseameti registrid. Töötavad tervishoiutöötajad.

²³ Majandusüksuste ja ettevõtete majandusnäitajate andmebaas. Statistikaamet.

ohutuskultuuri ning käitumismallide tekkele ning seeläbi eelkõige töötajate tervise kaitsele töökeskkonnas.

Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Kehtivas õiguses reguleerib töötervishoidu ja tööohutust 26.07.1999. aastal jõustunud TTOS. TTOS eesmärk on tagada töötajatele ja ametnikele²⁴ ohutu ja tervist säästev töökeskkond. Eesmärgi saavutamiseks sätestab seadus töötajate ja ametnike tööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, tööandja ja töötaja õigused ja kohustused tervisele ohutu töökeskkonna loomisel ja tagamisel, töötervishoiu ja tööohutuse korralduse ettevõtte ja riigi tasandil ning vastutuse töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise eest (TTOS § 1 lg 1).

TTOS alusel on kehtestatud 32 erinevat määrust, millest tuleb ülaltoodud probleemide lahendamiseks muuta mitmeid. Olulisemad sisulised muudatused tulevad järgmistesse määrustesse:

1. Sotsiaalministri 14.12.2000.a määrus nr 80 „Töötervishoiu- ja tööohutusalase väljaõppe ja täiendõppe kord“ (TTOS § 2 lg 3);
2. Sotsiaalministri 24.04.2003.a määrus nr 74 „Töötajate tervisekontrolli kord“ (TTOS § 13 lg 1 punkt 7);
3. Sotsiaalministri 13.12.1999.a määrus nr 82 „Esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamine“ (TTOS § 4 lg 4);
4. Vabariigi Valitsuse 03.04.2008.a määrus nr 75 „Tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste registreerimise, teatamise ja uurimise kord“ (TTOS § 24 lg 6).

Seotud strateegiad ja arengukavad

EL töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistik aastateks 2014-2020²⁵. Strateegia raamistik rõhutab omakorda seotust „Euroopa 2020²⁶“ eesmärkidega.

Heaolu arengukava 2016–2023 (alaeesmärk 1: Tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavus tagab tööhõive kõrge taseme ning kvaliteetsed töötingimused toetavad pikaajalist tööelus osalemist).

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019 (punkt 2.3).²⁷

Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 (10. peatüki III alapeatükk „Tervist toetav elu-, töö- ja õpikeskkond“).

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2015–2018 (meede 1.1.2: tööelu kvaliteedi parandamine; meede 2.3.3: tervist toetava töökeskkonna arendamine ja töökeskkonnast tulenevate terviseriskide vähendamine).

²⁴ Lisaks kohaldatakse TTOS-i:

- 1) kaitseväelaste ja asendusteenistujate teenistustingimuste ning Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei ameti ja päästeasutuste töötajate töö kohta niivõrd, kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti;
- 2) kinnipeetava tööle vanglas vangistusseaduses sätestatud erisustega;
- 3) õpilase ja üliõpilase tööle õppepraktikal;
- 4) juriidilise isiku juhatuse või seda asendava juhtorgani liikme tööle;
- 5) füüsilisest isikust ettevõtja tööle TTOS § 12 lõigetes 7 ja 8 sätestatud ulatuses (TTOS § 1 lõiked 2-3).

²⁵ EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020. COM (2014) 332.

²⁶ Komisjoni teatis. Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. KOM (2010) 2020 final ja COM (2014) 130 final

²⁷ Väljatöötamise kavatsus seondub ka VVTP punktiga 11.15, mille raames töötatakse välja töötaja töövõime jätkusuutlikkuse toetamise analüüs ja ettepanekud.

5. Tehtud uuringud

Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringud²⁸

1. 2013. a valmis M. Muda koostatud rahvusvaheliste praktikate analüüs tööandja tegevuste kohta terviseseisundist tingitud piiratud töövõimega töötajate tööl hoidmiseks ja nende töökoha säilitamiseks. Uurimuse raames analüüsitakse, milline on eelnimetatud valdkondades teiste EL liikmesriikide õigus (st regulatsioonid ja praktika), ning kas ja millistel tingimustel saaks muudes riikides kasutatavaid põhimõtteid rakendada Eestis.
2. 2011. a valmis uurimisprojekt „Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs“, mille viis läbi TNO koostöös Eesti Rakendusuuringute Keskusega Centar. Projekti eesmärk oli analüüsida Eesti töötervishoiu ja -ohutuse valdkonnas kehtivaid õigusakte ja praktikat ning nende koosõla rahvusvahelise õiguse, EL-i direktiivide, teiste liikmesriikide praktika ja heade tavadega.
3. 2010. a valmis uuring „Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs“, mille teostas Ernst & Young Baltic AS. Uuringus analüüsitakse TTOS-i peamiste kohustuste täitmisega kaasnevaid kulusid ja tehakse ettepanekuid tööandjate kulude vähendamiseks.
4. 2009. a valmis TTOS-iga tööandjale kaasnevate probleemide uuring, mille viis läbi AS Norstat Eesti. Uuringu eesmärk oli koguda tööandjatel TTOS-iga kaasnevate probleemide põhjuste, olemuse ja mõjude kirjeldusi ning ettepanekuid probleemide ennetamiseks või lahendamiseks.
5. Eesti tööelu-uuring (TEU) 2009 ja 2015. Eesti tööelu-uuringu eesmärgiks on koguda andmeid töösuhete ja töötingimuste kohta Eestis. Uuringu andmeid kasutades on valminud viiest artiklist koosnev kogumik „Eesti tööelu-uuring 2009“, mis on ilmunud Sotsiaalministeeriumi toimetisena ning sisaldab ka ülevaate töötervishoiust Eesti ettevõtetes, seda nii tööandjate kui töötajate hinnangute alusel.

Muud uuringud ja analüüsid

1. 2017. a avalikustas Euroopa Komisjon EL töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiivi ning üksikdirektiivide analüüsi.²⁹
2. 2010. a viis Tööinspeksioon koostöös Rakendusuuringute Keskusega CentAR ja Turu-uuringute ASiga läbi tööstressiuuringu „Psühhosotsiaalsete riskide levik Eestis“³⁰, mis annab pildi psühhosotsiaalsete ohutegurite levikust Eestis.
3. Tööinspeksiooni iga-aastased töökeskkonna ülevaated ja sihtkontrollide ülevaated.

Rahvusvaheline võrdlev statistika

1. EUROSTAT kogub ja avalikustab statistikat tööõnnetuste ja tööga seotud terviseprobleemide kohta³¹. Tööga seotud terviseprobleemide kohta võrdleva statistika avalikustamiseks kasutab EUROSTAT kõikides EL riikides läbiviidava Tööjõu-uuringu andmestikku.

²⁸ Viidatud uuringud on kättesaadavad Sotsiaalministeeriumi kodulehel: <http://sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

²⁹ Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives. SWD(2017) 10 final.

Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0010&qid=1486541796481&from=EN>

³⁰ Psühhosotsiaalsete riskide levik Eestis. 2010. CENTAR. Kättesaadav: http://www.ti.ee/public/files/pdf_files/CENTAR_l6pparuanne.pdf.

³¹ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus nr 1338/2008 rahvatervist ning töötervishoidu ja tööohutust käsitleva ühenduse statistika kohta. EL'i Teataja 31.12.2008. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1338&from=EN>

2. Euroopa Elu- ja Töötingimuste Fond viib iga viie aasta järel läbi Euroopa töötingimuste uuringut³².
3. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (EU-OSHA) viib läbi ettevõtete uuringut „Uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuring (ESENER)“. Uuringus analüüsitakse, kuidas juhitakse Euroopa töökohtadel ohutuse ja tervishoiuga seotud riske.

6. Kaasatud osapooled

Väljatöötamise kavatsuse ettevalmistamise etapis on kaasatud olnud Tööinspeksioon ja Terviseamet.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Probleemide lahendamiseks kaaluti avalikkuse teavitamist, olemasoleva olukorra säilitamist ning senise regulatsiooni paremat rakendamist.

Avalikkuse teavitamine

Avalikkuse teavitamisega on võimalik suurendada töötajate ja tööandjate teadlikkust töötervishoiu ja tööohutuse teemadest. Teadlikkuse tõstmisele suunatud tegevusi viib regulaarselt ellu nii Sotsiaalministeerium kui ka Tööinspeksioon. Samas ei ole avalikkuse teavitamisega võimalik lahendada väljatöötamise kavatsuse punktis 1 kirjeldatud probleeme. Tervisekontrolli ja esmaabi korraldus ning juhendamise ja väljaõppe tõhusamaks muutmine, samuti muud punktis 1 kirjeldatud teemad eeldavad muudatusi TTOS-is ja selle alusel antud õigusaktides.

Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine

Olemasoleva olukorra säilitamisega jäävad väljatöötamise kavatsuse punktis 1 kirjeldatud probleemid alles.

Senise regulatsiooni parem rakendamine

Kirjeldatud probleeme ei ole võimalik lahendada senise regulatsiooni parema rakendamise teel. Tervisekontrolli, esmaabi ning juhendamise ja väljaõppe regulatsioon ja teised väljatöötamise kavatsuse punktis 1 kirjeldatud probleemide lahendamiseks on vaja muuta TTOS-i.

³²European Working Conditions Survey 2010. Kättesaadav: <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/index.htm>

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Mitteregulatiivsete lahendustena kaaluti avalikkuse teavitamist, olemasoleva olukorra säilitamist ning senise regulatsiooni paremat rakendamist. Eeltoodust tulenevalt ei ole need lahendused piisavad, et lahendada esitatud probleeme. Kirjeldatud probleemid eeldavad erinevate õigusaktide muutmist ja seetõttu on loobutud eelnimetatud mitteregulatiivsetest lahendustest.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Käesolevas väljatöötamise kavatsuses esitatud lahenduste väljatöötamisel on vaadeldud järgmiste riikide näiteid: Ühendkuningriik, Soome, Norra (tööõnnetuste raporteerimine tööinspeksioonile); Belgia, Holland, Sloveenia (psühhosotsiaalsete ohutegurite mõiste kasutamine liikmesriikide õiguses); Soome, Rootsi, Ühendkuningriik (ohutegurite põhine tervisekontrollide korraldus); Ühendkuningriik (esmaabi korraldus ettevõttes); Ühendkuningriik, Austraalia, Rootsi (töötajate esindajate välja- ja täiendõppe korraldus).

TTOS muudatuste eelnõu seletuskirja tulevad täpsemalt asjakohased riikide näited ja selgitused.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Probleem 1. Tööandjad ei teadvusta töötaja tervisekontrolli saatmisel töökeskkonna riskide hindamise olulisust ning vajadust saata töötaja tervisekontrolli lähtuvalt töös esinevatest ohuteguritest

Muudatused:

Tervisekontroll muudetakse eesmärgipärasemaks. TTOS-i tuuakse töötervishoiu ja tööohutuse erimäärustest ohutegurid, mille esinemisel peab tööandja riskide hindamise tulemusena saatma töötaja tervisekontrolli. Seejuures võimaldatakse tööandjal viia tervisekontroll läbi katseaja kestel.

Muudatusega täpsustatakse TTOS § 13 lõike 1 punktis 7 sätestatud tervisekontrolli korraldamise kohustust. Tööandja peab tervisekontrolli korraldama, mitte hiljem kui töötaja tööle asumise esimese nelja kuu jooksul, kui riskide hindamise tulemusel võib töötaja tervist mõjutada tehnilik optiline kiirgus; müra; vibratsioon; elektromagnetväljad; keemilised ohutegurid; kuvariga töö; raskuste käsitsi teisaldamine; töö istuvas, seisvas või sundasendis ning muu ohutegur või töö laad. Eelnevalt nimetatud ohutegurite ja töölaadide töötervishoiu nõuded on reguleeritud EL töötervishoiu ja tööohutuse direktiivides.³³ Muudatuste tulemusena läbivad töötajad tervisekontrolli vastavalt neile

³³ Nõukogu direktiiv, 90/269/EMÜ, 29. mai 1990, tervishoiu ja ohutuse miinimumnõuete kohta, mis käsitlevad raskuste käsitsi teisaldamist, millega kaasneb eelkõige töötajate seljavigastuse oht. Nõukogu direktiiv, 90/270/EMÜ, 29. mai 1990, kuvariga töötamise tervishoiu ja ohutuse miinimumnõuete kohta. Nõukogu direktiiv 98/24/EÜ, 7. aprill 1998, töötajate tervise ja ohutuse kaitse kohta keemiliste mõjuritega seotud ohtude eest tööl. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/44/EÜ, 25. juuni 2002, töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsikalistest mõjuritest (vibratsioon) tulenevate riskidega. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/10/EÜ, 6. veebruar 2003, töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsikalistest mõjuritest (müra) tulenevate riskidega. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/40/EÜ, 29. aprill 2004, töötervishoiu ja tööohutuse

reaalselt mõjuvate riskide suurusest. Tööandjad võtavad tervisekontrolli saatmisel aluseks töökeskkonna riskianalüüsi, millest selguvad töökeskkonnas esinevad ohutegurid ja nende mõju töötaja tervisele.

Probleem 2. Töötajatele vahetut mõju omavate ohutegurite esinemisel töökeskkonnas ei korraldata tervisekontrolli enne sellise ohuteguriga kokkupuudet

Muudatused:

Muudatuse tulemusena tuuakse TTOS-is selgelt välja ohutegurid, mille puhul on tervisekontrolli korraldamine vajalik enne ohuteguriga või töölaadiga kokkupuutumist. Enne kokkupuudet peab tervisekontrolli läbi viima järgmiste ohutegurite või töölaadi esinemisel: bioloogilised ohutegurid; kantserogeenid ja mutageenid; plii ja selle ühendid; asbestitolm, öötöö. Vajadus, teha tervisekontroll enne kokkupuudet, tuleneb eelpool nimetatud ohutegurite vahetust mõjust töötaja tervisele ning vajadusest määrata kindlaks töötaja tervislik seisund enne kokkupuudet, et oleks võimalik hilisemate kontrollide käigus hinnata ohuteguri mõju töötaja tervisele³⁴.

Probleem 3. Esmaabi korraldus ei lähtu ettevõtte ja töötaja vajadustest

Muudatused:

Muudatuste tulemusena muutub esmaabi korraldus ettevõttes paindlikumaks nagu seda võimaldab ka EL-i raamdirektiiv³⁵, st tööandja peab tagama tervisekahjustusega töötajale esmaabi andmise töökohal ja esmaabivahendite kättesaadavuse, lähtudes töötajate arvust, tervisekahjustuste esinemise sagedusest, ettevõtte piirkondlikust jagunemisest ja tegevuse iseloomust. Lisaks kaotatakse ära kohustuslik esmaabivahendite nimekiri, mis muutub soovituslikuks ning tööandja lähtub esmaabivahendite valikul lisaks soovituslikule nimekirjale ka ettevõtte tegevuse ja seal esineda võivate ohtude iseloomust. Muudatusega jäetakse TTOS § 4 lõikest 4 välja volitusnorm esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamiseks ja ühtlasi tunnistatakse kehtetuks Sotsiaalministri 13.12.1999a. määrus nr 82 „Esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamine“. Nimetatud määruses olev regulatsioon sätestatakse TTOS-i uues paragrahvis koos uuenenud sõnastusega ning tööandja olulised kohustused esmaabi tagamisel sätestatakse seaduse tasandil, mitte määruses.

Lisaks analüüsitakse esmaabi põhimõtteid üldiselt ning kaalutakse võimalusi esmaabi regulatsiooni kehtestamiseks TTOS-i üleselt.

miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (elektromagnetväljad) tulenevate riskidega. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/25/EÜ, 5. aprill 2006, töötajate tervise ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (tehiskirgus) tulenevate riskidega.

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/37/EÜ, 29. aprill 2004, töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/148/EÜ, 30. november 2009, töötajate kaitsmise kohta asbestiga kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl. Nõukogu direktiiv 93/104/EÜ, 23. november 1993, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte.

³⁵ Nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta

Probleem 4. Kehtiv õigus ei toeta ettevõtte ja töötajate vajadustest lähtuvat juhendamist ja väljaõpet

Muudatused:

Lihtsustatakse juhendamise liike nagu sissejuhatav-, esmane ja täiendjuhendamine. Juhendamisele ja väljaõppele kehtestatud nõuded, mis kehtivas õiguses on reguleeritud sotsiaalministri 14.12.2000 määruses nr 80 „Töötervishoiu- ja tööohutusosalase väljaõppe ja täiendõppe kord“, sätestatakse edaspidi TTOS-is. Juhendamise eriliikide asemel jääb seadusesse juhendamine ja väljaõpe, mida tuleb teatud tingimustel vajalikus osas ja mahus korrata. Muudatuste tulemusena on tööandjal rohkem paindlikkust otsustada juhendamise ja väljaõppe viisi ning läbiviija üle, võttes arvesse töötaja töö eripära, keerukust ja ohtlikkust. Tööandja oluliste kohustuste toomine seadusesse täidab ka õigusselguse eesmärki. Töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu liikme ning esmaabiandja välja- ja täiendõppe kord koolitusasutuses, mis samuti viidatud määruses kajastuvad, reguleeritakse eraldi uues määruses, et vältida kõikide detailide üle toomist seaduse tasandile.

Probleem 5. Töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu liikme ja esmaabiandja koolitusele ei kehti olemasolevad täiendkoolitusasutuste nõuded

Muudatused:

Edaspidi korraldatakse töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandjate välja- ja täiendõppe täienduskoolitusasutuses, mis peab vastama TäKS-is sätestatud nõuetele. Muudetakse sotsiaalministri 14.12.2000.a. määrust nr 80 „Töötervishoiu- ja tööohutuse väljaõppe ja täiendõppe kord“ ning kaotatakse ära koolitusasutuse registreerimiskohustus Sotsiaalministeeriumis. Sotsiaalministeeriumis registreerimise asemel peavad koolitusasutused vastama TäKS-is sätestatud nõuetele täienduskoolitusasutustele. Koolitusasutused peavad esitama majandustegevusteate (TäKS § 3 lõige 1; MsÜS § 14 lõige 1). Majandustegevusteate esitamisega võtab koolitusasutus endale kohustuse järgida täienduskoolituse läbiviimise nõudeid. Lisaks peab koolitusasutus avalikustama täienduskoolituse teabe oma veebilehel (TäKS § 5), kehtestama täienduskoolituse õppekorralduse alused ja täienduskoolitusasutuse tegevuse kvaliteedi tagamise alused (TäKS § 7). Täienduskoolituse õppekava koostamisel peab koolitusasutus lähtuma täienduskoolituse standardi §-is 2 sätestatud nõuetest.

Lisaks sätestatakse TTOS-is tingimused, mille korral tuleb töökeskkonnavolinikule ja töökeskkonnanõukogu liikmele korraldada täiendõppe täienduskoolitusasutuses ning millistel juhtudel võib täiendõpet läbi viia tööandja. Täienduskoolitusasutuses tuleb täiendõppe korraldada juhul, kui töökeskkonnas on toimunud olulisi muutusi, st lisandunud on uued ohutegurid või terviseriskid. Samuti juhul kui töötervishoidu ja tööohutust reguleerivates õigusaktides on toimunud olulisi muudatusi või kui töökeskkonnavolinik, töökeskkonnanõukogu liige, tööandja või tööinspektor peavad seda vajalikuks. Täiendõppe sisu lepatakse kokku lähtuvalt tööandja ja töötaja vajadustest, et tagada töökeskkonnavolinikule ja töökeskkonnanõukogu liikmetele piisavad teadmised oma ülesannete täitmiseks. Tööandjal on õigus ise täiendõppe läbi viia juhul, kui täiendõppe vajadus tuleneb töökeskkonna uutest ohuteguritest või terviseriskidest ning tööandja omab vajalikke teadmisi ja oskusi täiendõppe läbiviimiseks. Näiteks juhul, kui muutub tööprotsess või võetakse kasutusele uus tehnoloogia, millega kaasnevad uued ohutegurid või mõju töötajate tervisele.

Probleem 6. Mõiste „psühholoogilised“ ohutegurid on kitsas ning ei hõlma töökeskkonna sotsiaalseid aspekte

Muudatused:

TTOS-is defineeritakse psühhosotsiaalsete ohutegurite mõiste ja sätestatakse tööandja kohustus rakendada abinõusid psühhosotsiaalsete ohutegurite mõju vähendamiseks. Teaduskirjanduses kasutatakse psühholoogilise ohuteguri asemel terminit psühhosotsiaalne ohutegur – rõhutamaks töökeskkonna ja töökorralduse sotsiaalse aspekti olulisust tööstressi tekkemehhanismides. Muudatuse kohaselt on psühhosotsiaalsed ohutegurid õnnetus- või vägivallaohuga töö, ebavõrdne kohtlemine, kiusamine ja ahistamine tööl, pingelised suhted kaastöötajate ja kolmandate isikutega, töötaja võimetele mittevastav töö, monotoonne töö, pikaajaline töötamine üksinda ning muud juhtimise, töökorralduse ja töökeskkonnaga seotud tegurid, mis võivad mõjutada töötajate vaimset või füüsilist tervist, sealhulgas põhjustada tööstressi. Muudatuse tulemusena tekib eraldi paragrahv nii füsioloogilistele ohuteguritele, kui ka psühhosotsiaalsetele ohuteguritele, mis toob tööandja jaoks selgemalt esile vajaduse hinnata terviseriske mõlema ohuteguri puhul eraldi.

Probleem 7. Ajutise töövõimetusega kergete tööõnnetuste raporteerimine Tööinspeksioonile on ebavajalik ja tööandjale koormav

Muudatused:

Töövõimetuse määramine tööõnnetuse tagajärjel on oluline vigastuse raskusastme näitaja, mistõttu on mõistlik tööandjal lisaks rasketele ning surmaga lõppenud tööõnnetustele raporteerida vaid töövõimetuse määramisega lõppenud tööõnnetusi. Väiksemate marrastuste, villide või pindmiste kriimustuste puhul, mille tagajärjel pole määratud ajutist töövõimetust, ei ole mõistlik esitada Tööinspeksioonile uurimisraportit. Muudatuse tulemusena uurib tööandja jätkuvalt kõiki ettevõttes toimunud tööõnnetusi, kuid vormikohane uurimisraport tuleb esitada Tööinspeksioonile üksnes juhul, kui tööõnnetuse tagajärg on ajutine töövõimetus, raske kehavigastus või surm.

Probleem 8. Tööinspeksioon ja politsei uurivad paralleelselt surmaga lõppenud tööõnnetusi

Muudatused:

Tööinspeksioonile antakse õigus loobuda surmaga lõppenud tööõnnetuse uurimisest, kui tööõnnetuse uurimiseks on algatatud kriminaalmenetlus. Näiteks juhul, kui politsei on algatanud tööõnnetuse korral kriminaalmenetluse, ei pea Tööinspeksioon igal juhul algatama surmaga lõppenud tööõnnetuse uurimist. Tööinspeksioon saab ekspertteadmistega panustada kriminaalmenetlusse.

Probleem 9. TTOS sätestab ebavajalikke ja aegunud teavituskohustusi

Muudatused:

Kaotatakse TTOS § 18 lõige 5¹ ja § 11, mis sätestavad tööandja kohustuse teavitada Tööinspeksiooni töökeskkonnanõukogu moodustamisest ning töökeskkonnanõukogu kohustuse teavitada Tööinspeksiooni oma viimase 12 kuu tegevusest. Kaotatakse TTOS § 13 lõike 1 punkt 17, mis kohustab tööandjat teavitama Tööinspeksiooni oma tegevuse alustamisest või tegevusala muutmisest.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Töötervishoiu ja tööohutusega seotud direktiive on 26, kuid väljatöötamise kavatsuses esitatud probleemide lahendamisel on asjakohased eelkõige järgmised direktiivid:

1. Raamdirektiiv 89/391/EMÜ. Nõukogu direktiiv, 12. juuni 1989, töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta.
2. Direktiiv 90/270/EMÜ. Nõukogu direktiiv, 29. mai 1990, kuvariga töötamise tervishoiu ja ohutuse miinimumnõuete kohta.
3. Direktiiv 2004/37/EÜ. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/37/EÜ, 29. aprill 2004, töötajate kaitse kohta tööl kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest.
4. Direktiiv 2000/54/EÜ. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/54/EÜ, 18. september 2000, töötajate kaitse kohta bioloogiliste mõjuritega kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl.
5. Direktiiv 92/58/EMÜ. Nõukogu direktiiv 92/58/EMÜ, 24. juuni 1992, töökohas kasutatavate ohutus- ja/või tervisekaitsemärkide miinimumnõuete kohta.
6. Direktiiv 98/24/EÜ. Nõukogu direktiiv 98/24/EÜ, 7. aprill 1998, töötajate tervise ja ohutuse kaitse kohta keemiliste mõjuritega seotud ohtude eest tööl.
7. Direktiiv 2002/44/EÜ. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/44/EÜ, 25. juuni 2002, töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (vibratsioon) tulenevate riskidega.
8. Direktiiv 2003/10/EÜ. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/10/EÜ, 6. veebruar 2003, töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (müra) tulenevate riskidega.
9. Direktiiv 2006/25/EÜ. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/25/EÜ, 5. aprill 2006, töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõuete kohta seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (tehislik optiline kiirgus) tulenevate riskidega.
10. Direktiiv 2009/148/EÜ. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/148/EÜ, 30. november 2009, töötajate kaitsmise kohta asbestiga kokkupuutest tulenevate ohtude eest tööl.
11. Direktiiv 2013/35/EÜ. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/35/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb töötervishoiu ja tööohutuse miinimumnõudeid seoses töötajate kokkupuutega füüsilistest mõjuritest (elektromagnetväljad) tulenevate riskidega.

Ratifitseeritud Sotsiaalharta sätted, mis on seotud käesoleva väljatöötamise kavatsusega:

- 1) artikkel 2. Õigus õiglastele töötingimustele (lõiked 1–3, 5–7);
- 2) artikkel 3. Õigus töötada ohututes ja tervislikes töötingimustes (lõiked 1–3);

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Kavandatavatel muudatustel võib tuvastada sotsiaalse mõju, mõju majandusele, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele, kuludele ja tuludele. Muudatustega ei kaasne mõjusid keskkonnale, regionaalarengule, riigi julgeolekule ja välissuhetele. Planeeritavad muudatused avaldavad mõju töötajale, tööandjale ning riigiasutuste töökorraldusele, kuludele ja tuludele.

11.1. Muudatus 1: Töötajate tervisekontroll muutub ohuteguripõhiseks

Muudatusega sätestatakse töökeskkonna riskide hindamise olulisus tervisekontrolli saatmisel ning täpsustatakse nende ohutegurite loetelu, millega kokkupuutel peab tööandja korraldama tervisekontrolli töötaja tööle asumise esimese nelja kuu jooksul (probleem 1). Erisättega täpsustatakse, et bioloogiliste ohutegurite, kantserogeenide ja mutageenide, plii ja selle ühendite, asbestitolmu või öötööga kokku puutuvatele töötajatele peab tööandja korraldama tervisekontrolli enne töötaja kokkupuudet ohuteguriga (probleem 2).

11.1.1 Mõju sihtrühm 1: kõik Eesti töötajad.

2016.a oli Eestis kokku 583 600 palgatöötajat. Eesti tööelu-uuringu (2015.a) andmetel ei puutu 2% üle viie töötajaga ettevõtete töötajatest kokku ühegi töökeskkonna ohuteguriga. Tervisele ohtlikul määral (rohkem kui ¼ tööajast) puutuvad töökeskkonna ohuteguritega kokku 88% töötajatest, sh. bioloogiliste ohuteguritega 9%; keemiliste ohuteguritega 19%; öisel ajal töötavad ligi 11% töötajatest, rohkem kui poole tööajast töötavad kuvariga 37% töötajatest. Oht asbestiga kokku puutuda on kõigil ehitustööde tegijatel (Statistikaameti andmetele ligi 12% töötajatest). Oma praeguses organisatsioonis töötamise aja jooksul on käinud tervisekontrollis 63% töötajatest.

11.1.1.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Muudatusel (täpsustatud ohutegurite loetelu) on positiivne mõju töötajatele, kuna annab töötajatele võimaluse ohutegurile viidates survestada tööandjat korraldama tervisekontrolli. Muudatus suurendab töötajate kindlustunnet oma tervise suhtes.

Töötajate jaoks on positiivne ka muudatus, mis kohustab tööandjat teatud ohtlike ohutegurite esinemise korral (bioloogilised ohutegurid; kantserogeenid ja mutageenid; asbestitolm) seotud töötajatele korraldama tervisekontrolli enne ohuteguriga kokkupuutumist. Tervisekontrolli korraldamine enne kokkupuudet vahetut mõju omavate ohuteguritega võimaldab töötajail uuringutega välja selgitada, kas töötajal võib esineda nt allergia mõne bioloogilise ohuteguri suhtes või mõni terviseprobleem, mis välistab töötamise öösel. Muudatus annab töötajatele enne tööle asumist kindlustunde, et nende tervislik seisund on piisavalt hea nimetatud ohuteguritega seotud tööde tegemiseks.

Positiivne mõju töötajale avaldub ka tervisekontrolli kvaliteedi paranemises, kuna eelduslikult seoses tervisekontrollide koguarvu vähenemisega (kõik töötajad ei pea läbima tervisekontrolli), on töötajail rohkem aega iga patsiendi jaoks.

Muudatusega võib kaasneda mõningane negatiivne mõju nendele töötajatele, kes on seni arvestanud perioodilise tervisekontrolliga töötajail juures ning jäävad muudatuse tagajärjel töötajail pakutavast tervisekontrolli teenusest ilma, kuna nad ei puutu ohtlikul määral kokku ühegi töökeskkonna ohuteguriga (tööelu-uuringu andmetel 12% töötajatest ehk ligi 70 000 töötajat). Nimetatud töötajad peavad muudatusega seoses hakkama rohkem iseseisvamalt

hoolitsema oma tervise eest kasutades selleks perearstisüsteemi. Kui nimetatud töötajad ei pööra ise piisavalt tähelepanu oma tervisele ja loobuvad perearsti poolt pakutavatest tervishoiuteenustest, võivad nad suurema tõenäosusega haigestuda.

Mõju sihtrühm on suur (kõik töötajad). Mõju sagedus on väike, kuna tervisekontrolliga kokkupuude on harv. Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu. Kokkuvõttes võib muudatuse sotsiaalselt mõju töötajatele pidada oluliseks.

11.1.2 Mõju sihtrühm 2: Kõik Eesti tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2015.a Eestis kokku 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust. Eesti tööelu-uuringu (2015.a) andmetel on 75% rohkem kui viie töötajaga organisatsioonide töötajad viimase kolme aasta jooksul käinud tervishoiuarsti juures tervisekontrollis, mikroettevõtete (5-9 töötajat) töötajatest on käinud tervisekontrollis 69%.

11.1.2.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Töötajate tervisekontrollide korraldamine on tööandjatele kulukas. Muudatus vähendab eelduslikult tööandjate jaoks tervisekontrolli korraldamisega kaasnevat raha- ja ajakulu. Töötervishoiuteenuse osutajatelt saadud tagasiside alusel oli 2016.a keskmine tervisekontrolli kulu tööandjale ühe töötaja kohta hinnanguliselt 45 eurot, mis tähendaks tööandjatele summaarset rahakulu ligi 26 miljonit eurot, seda eeldusel, et kõik töötajad käivad tervisekontrollis. Kuna üldjuhul on kohustuslik tervisekontroll perioodiline (tavaliselt iga kolme aasta järel), siis oleks tööandjate tegelik summaarne rahakulu aastas ligi 9 miljonit eurot.

Kavandatava muudatusega sätestatakse töötaja tervist mõjutavate ohutegurite ja töö laadide loetelu, mille alusel tööandja korraldab töötajale tervisekontrolli. Muudatusel on tööandjatele positiivne majanduslik mõju, kuna muudatus vähendaks tööandjate tervisekontrolliga seotud kogukulusid 12% võrra (Tööelu-uuringu andmetel 12% töötajatest ei puutu ohtlikul määral kokku ühegi töökeskkonna ohuteguriga ja seetõttu ei ole neid vaja tervisekontrolli suunata). Uuringu andmetele viidates oleks tööandjate summaarne kasum maksimaalselt ligi 1 miljon eurot aastas (eeldusel, et kõik tööandjad saavad oma töötajad tervisekontrolli vastavalt nõuetele).

Tööandjate kulutusi tervisekontrollidele võib mõjutada ka asjaolu, et esimene tervisekontroll võib toimuda kas enne ohuteguriga kokkupuudet või esimese nelja kuu jooksul. Sellest muudatusest lähtuvalt võivad tööandja kulud kas väheneda või suurened. Enne tööle asumist tervisekontrolli korraldamine võib tuua kaasa täiendavaid kulusid, kuna tervisekontrolli käigus võib selguda, et inimene ei saa töökohal tööd alustada. Tööandja kulud võib vähendada tervisekontrolli suunamise võimalus katseaja lõpus.

Lisaks rahalisele kulule on tervisekontrollide korraldamine seotud ajakuluga. Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüsi³⁶ järgi on ühe tööandja tervisekontrollidega seotud ajakulu ligi 38 tundi aastas, mis muudatuse tagajärjel eelduslikult väheneb.

Mõju sihtrühm on suur, kuna muudatus mõjutab potentsiaalselt kõiki tööandjaid. Mõju sagedus on keskmine, kuna tervisekontrolliga tegelemine on regulaarne. Mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna muudatusega ei kaasne tööandja jaoks täiendavaid kohustusi. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on oluline.

³⁶ Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. Ernst & Young 2010. Kättesaadav: http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/EY_TTOS_Analuusiraport_24032010_FINAL-1-.pdf

11.1.3 Mõju sihtrühm 3: Töötervishoiuarstid. 2016.a oli Eestis tervishoiutöötajate registri andmetel 89 töötervishoiuarsti.

11.1.3.1 Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Töötervishoiuarstide töökoormus võib väheneda eelduslikult 12% võrra tänu ohuteguripõhise tervisekontrolli korraldusele, mille järgi 12% töötajatest ei pea enam läbima kohustuslikku tervisekontrolli. Muudatuse positiivne mõju avaldub teenusepakkujate töökoormuse vähenemises. Negatiivsest aspektist võib muudatus tuua kaasa töötervishoiuarstide mõningase kasumi vähenemise, summaarselt kuni 1 miljon eurot aastas (vt tööandjate majanduslik mõju), kuna muudatuse tulemusena väheneb töötajate kohustuslik tervisekontrollide arv kuni 12%.

Mõju sihtrühm on suur, potentsiaalselt kõik töötervishoiuarstid. Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühma käitumises võivad kaasned muudatused ning töötervishoiuarstide töö mõningane ümberkorraldamine. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on muudatuse mõju töötervishoiuteenistustele väheoluline.

11.2. Muudatus 2: Suureneb paindlikkus esmaabi korraldamisel ettevõttes

Kehtiv kord nõuab esmaabiandjat igasse struktuuriüksusesse ja vahetusse ja ei arvesta ettevõtte struktuuride eripärasid. Liialt järgalt on hetkel kehtivas õiguses reguleeritud esmaabivahendite kohustuslik nimekiri. Kavandatava muudatusega suurendatakse tööandja paindlikkust esmaabi korraldamisel ettevõttes, esmaabivahendite nimekiri muutub soovituslikuks (probleem 3).

11.2.1 Mõju sihtrühm 1: Kõik Eesti töötajad. 2016.a oli Eestis kokku 583 600 palgatöötajat.

11.2.1.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Muudatusega võib eeldada mõningast positiivset mõju sihtgrupile. Töötaja jaoks suureneb kindlustunne, et tervisekahjustuse korral on tagatud esmaabi andmine ja vigastuse iseloomule vastavate (nt põletushaavad, võõrkeha või kemikaal silmas) esmaabivahendite kättesaadavus olenemata töötaja töökohast või töö iseloomust.

Mõju sagedus, ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna esmaabivajadus ettevõttes on ebaregulaarne sündmus ning kavandatud muutused ei too sihtgrupi jaoks kaasa kohanemiskursi. Muudatuse mõju sihtgrupile on väheoluline.

11.2.2 Mõju sihtrühm 2: Kõik Eesti tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2015.a Eestis kokku 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust.

11.2.2.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Muudatusega suurendatakse tööandja otsustusõigust esmaabi korraldamisel ettevõttes, mis parema organiseerimise korral võib eelduslikult avaldada tööandjale positiivset majanduslikku mõju. Paindlikum esmaabi korraldamine ettevõttes vähendab eelduslikult tööandjate jaoks esmaabi korraldamisega kaasnevat aja- ja ressursikulu ning väheneb halduskoormus.

Esmaabi peab ettevõttes olema alati tagatud. Kuna otsene esmaabi vajadusega kokkupuude on regulaarne, kuid mitte igapäevane, siis võib muudatuse mõju sagedust pidada keskmiseks. Muudatusega ei kaasne tööandjate jaoks täiendavaid kohustusi, st mõju ulatus on väike. Negatiivse iseloomuga mõjud sihtrühma jaoks puuduvad. Kokkuvõttes on muudatuse majanduslik mõju tööandjatele väheoluline.

11.3. Muudatus 3: Suureneb paindlikkus töötajate ja tervishoiu eest vastutavate isikute koolitamisel

Muudatusega sätestatakse töötaja juhendamise ja väljaõppe lihtsustatud kord, mis annab nii töötajale kui tööandjale paindlikkuse koolituste vajalikkuse ning mahu arvestamisel (probleem 4) Lisaks rakendatakse töökeskkonnavoliniku, töökeskkonnanõukogu liikme ja esmaabiandja koolitusele täiendkoolitusasutuste nõudeid (probleem 5).

11.3.1 Mõju sihtrühm 1: Kõik Eesti töötajad. 2016.a oli Eestis kokku 583 600 palgatöötajat. Töökeskkonnanõukogud on 8% ettevõtetes, töökeskkonnavolinikud on 54% ettevõtetes.

11.3.1.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Töötajatele ei tohiks planeeritav muudatus avaldada olulist mõju, kuna jääb kehtima nõue, mille järgi on tööandjal kohustus korraldada töötajate juhendamist ja väljaõpet. Muudatus suurendab töötaja kindlustunnet, et töötamine on ohutu ja töötaja tervist säästev. Eelduslikult paraneb töötaja ja tööandja vaheline vastastikune koostöö parima juhendamise ja väljaõppe meetodite leidmisel, paraneb psühhosotsiaalne töökeskkond. Muudatus suurendab ka töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandjate kindlustunnet oma töökeskkonnaalaste teadmiste piisavuse suhtes, sest muudatusega kehtestatakse tööandjale paindlikumad võimalused vajadusel töötajate täiendõppe läbiviimiseks, mis soodustab väljaõppe reaalsel toimumist.

Mõju sihtrühm on suur. Mõju sagedus on väike, kuna töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandja koolitus ning töötajate juhendamine ja väljaõpe on ebaregulaarne tegevus. Mõju ulatus on keskmine, kuna muudatusega ei kaasne sihtrühma käitumises eeldatavalt kohanemiskasutusi. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Muudatuse mõju sihtgrupile on väheoluline.

11.3.2 Mõju sihtrühm 2: Kõik Eesti tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2015.a Eestis kokku 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust. Töökeskkonnanõukogud on 8% ettevõtetes, töökeskkonnavolinikud on 54% ettevõtetes.

11.3.2.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Töötajate juhendamine ja väljaõpe on kõige olulisem tervishoiu- ja tööohutusealane ennetustegevus tööga seotud ohtude vältimiseks ja maandamiseks. TTOS-iga tööandjatele kaasnevate kulude analüüsi (2010.a) andmetel on tervishoiualase juhendamise ning väljaõppega seotud summaarne kogukulu tööandjatele aastas ligi 49 miljonit eurot, mis moodustab 38% tööandjate tervishoiu ja tööohutusega seotud kogukuludest. Sealhulgas töötajate juhendamisele kulub 12 miljonit eurot, töötajate välja- ja täiendõppele 34 miljonit eurot ning töökeskkonnavolinike ja töökeskkonna nõukogu liikmete välja- ja täiendõppele 3 miljonit eurot aastas. Summaarne ajakulu tööandjatele aastas on ligi 2 miljonit tundi, mis moodustab 41% tööandjate tervishoiu ja tööohutusega seotud kohustuste täitmise summaarsest ajakulust. Sealhulgas töötajate juhendamisele kulub ligi 700 tuhat tundi, töötajate välja- ja täiendõppele 1,2 miljonit tundi ning töökeskkonnavolinike ja töökeskkonna nõukogu liikmete ning esmaabiandjate välja- ja täiendõppele 223 tuhat tundi aastas.

Otsene rahaline kulu tööandjale on seotud töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandjate koolituse korraldamisega. Koolituskursusi korraldavad eraõiguslikud koolitusasutused ja kursused on tasulised. Hetkel on Sotsiaalministeeriumis registreeritud 79 tervishoiu- ja tööohutusealast koolituskursust pakkuvat asutust ning 85 esmaabialase koolitusega tegelevat koolitusasutust. Tervishoiu- ja tööohutusealane koolituskursus maksab keskmiselt 180-200 eurot ühe koolitatava kohta, esmaabialane koolituskursus maksab keskmiselt 80-90 eurot ühe

koolitatava kohta. Planeeritava muudatusega jäävad tööandja kohustused samale tasemele, kuna ka edaspidi peab tööandja omal kulul korraldama nii töötajate juhendamist ja väljaõpet kui ka töökeskkonnavolinike, töökeskkonna nõukogu liikmete ning esmaabiandja koolitust. Muudatusega suurendatakse tööandja otsustusõigust töötajate juhendamise ja väljaõppe korraldamisel ettevõttes, mis parema organiseerimise korral võib eelduslikult avaldada tööandjale positiivset majanduslikku mõju. Paindlikum juhendamise ja väljaõppe korraldamine ettevõttes ning töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandjate koolitus vähendab eelduslikult tööandjate jaoks juhendamise ja väljaõppe korraldamisega kaasnevat aja- ja ressursikulu, väheneb halduskoormus.

Mõju sihtrühm on suur, kuna muudatus mõjutab potentsiaalselt kõiki tööandjaid. Mõju sagedus on keskmine, kuna töötajate juhendamine ja väljaõpe ning töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ning esmaabiandjate välja- ja täiendõpe on regulaarne tegevus. Mõju ulatus on keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskursusi. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on oluline.

11.3.2.2. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Tööandjale suurema otsustusõiguse andmine ning üldise paindlikkuse suurendamine töötajate juhendamisel ja väljaõppel ning töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja esmaabiandjate koolitusel suurendab eelduslikult ka tööandjate endi vajadust töötervishoiu- ja tööhutuslaste teadmiste täiendamiseks ning oma ettevõttes valitsevate riskiteguritega kursis olemiseks, mis kokkuvõttes parandab üldist töötervishoiu- ja tööhutuslast olukorda ettevõttes. Suureneb tööandja vastutus, paraneb sotsiaalne keskkond ettevõttes.

Mõju on väheoluline. Mõju sagedus on keskmine (avaldub regulaarselt), mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike (ei eelda tööandjate käitumises erilisi muutusi).

11.3.3 Mõju sihtrühm 3: Koolitusasutused. Sotsiaalministeeriumis on registreeritud 79 töötervishoiu- ja tööhutusealast koolituskursust pakkuvat asutust ning 85 esmaabialase koolitusega tegelevat koolitusasutust.

11.3.3.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Muudatusega kaotatakse ära koolitusasutuse registreerimiskohustus Sotsiaalministeeriumis. Sotsiaalministeeriumis registreerimise asemel peavad koolitusasutused edaspidi vastama TäKS-is sätestatud nõuetele.

Muudatuse positiivne mõju avaldub koolituskursuste kvaliteedi tõusus, kuna koolituskursused peavad hakkama edaspidi vastama TäKS-is sätestatud nõuetele. Majandustegevusteate esitamisega võtab koolitusasutus endale kohustuse järgida täienduskoolituse läbiviimise nõudeid. Peamine muudatusega kaasnev mõju koolitusasutustele on aja- ja ressursikulu, suureneb halduskoormus. Eelduslikult on muudatuse mõju koolitusasutustele ühekordne.

Mõju sihtrühm on väike. Mõju ulatus on suur, kuna sihtrühma senine toimimine võib muutuda ning eeldab sihiteadlikku kohanemist. Mõju sagedus on väike, kuna kokkupuude on ebaregulaarne. Mõju koolitusasutustele on oluline.

11.4. Muudatus 4: Töökeskkonna ohutegurite loetelu täiendatakse mõistega „psühhosotsiaalne“ ohutegur

Hetkel õiguses sätestatud mõiste „psühholoogilised“ ohutegurid käsitus on liiga kitsas ning ei hõlma endas töökeskkonna sotsiaalseid aspekte. Tänapäeval kasutatakse psühholoogilise ohuteguri asemel terminit psühhosotsiaalne ohutegur, rõhutamaks töökeskkonna ja töökorralduse sotsiaalse aspekti olulisust vaimse tervise probleemide kujunemisel (probleem 6).

11.4.1 Mõju sihtrühm 1: Kõik Eesti töötajad. 2016.a oli Eestis kokku 583 600 palgatöötajat. Eesti tööelu-uuringu (2015.a) andmetel esineb töötajatel mitmeid psühhosotsiaalsetest ohuteguritest põhjustatud vaimse tervise probleeme. Tööpingest põhjustatud kurnatust esineb 22% töötajatest, närvilisust 17% töötajatest, tööd häirivat stressi 16% töötajatest ning masendust 9% töötajatest.

11.4.1.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Kuna muudatuste kohaselt kehtestatakse psühhosotsiaalsete ohutegurite loetelu, siis on muudatusel positiivne mõju töötajatele, kuna suurendab töötajate kindlustunnet oma tervise suhtes. Töötajal on võimalus survestada tööandjat muutma töökeskkonda ja töölaadi (töötempot, puhkepauside võimaldamist jms) suunas, mis vastaksid töötaja individuaalsetele ootustele ning aitaksid hoida ära vaimsete terviseprobleemide tekkimist ja süvenemist.

Mõju potentsiaalne sihtrühm on suur (kõik töötajad võivad eelduslikult sattuda olukorda, kus psühhosotsiaalne töökeskkond põhjustab või süvendab vaimse tervise häireid). Mõju ulatus on keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasned muudatused, mis eeldavad sihiteadlikku kohanemist keskkonnaga. Mõju sagedus on väike, sest kokkupuude on ebaregulaarne. Kokkuvõttes võib muudatuse sotsiaalset mõju töötajatele pidada oluliseks.

11.4.2 Mõju sihtrühm 2: Kõik Eesti tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2015.a Eestis kokku 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust.

11.4.2.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Üleeuroopalise tööandjate uuringu (ESENER 2014.a)³⁷ andmetel esineb Eesti ettevõtetes niisuguseid psühhosotsiaalseid riskitegureid nagu ajaline surve 49%, puudulik koostöö 15%, probleemsed kliendid 70% ja ebaregulaarne tööaeg 27% ettevõtetes. Psühhosotsiaalse töökeskkonna ja sellest lähtuvate ohtudega tegelemine mõjutab tööandjat nii positiivsest kui negatiivsest aspektist. Positiivne on, et tööandja hakkab rohkem mõtlema lisaks töökeskkonna füsioloogilistele aspektidele ka psühhosotsiaalsele poolele, töötajate vaheliste suhete parandamisele, pingete alandamisele, töötingimuste kohandamisele. Lisandub tööandjale täiendav kohustus uue töökeskkonna ohuteguri näol, mis tähendab tööandjale vajadust rakendada asjakohaseid meetmeid ning ka nt kohanemist Tööinspeksiooni järelevalve uute aspektidega.

Mõju potentsiaalne sihtrühm on suur (kõik tööandjad). Mõju ulatus on keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasned muudatused, mis eeldavad sihiteadlikku kohanemist psühhosotsiaalse töökeskkonnaga. Mõju sagedus on väike, sest kokkupuude on ebaregulaarne. Muudatuse sotsiaalne mõju tööandjatele on oluline.

³⁷ Enterprise survey on new and emerging risks (ESENER-2) 2014. Kättesaadav: <https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/esener/2014> (20.01.2016)

11.4.2.2. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Psühhosotsiaalse ohuteguri mõiste muutmine võib tööandjale kaasa tuua mõningase aja- ja ressursikulu ehk peamine mõju sihtrühma jaoks on haldus- ja töökoormuse võimalik suurenemine. Kui tööandja ei ole seni pööranud tähelepanu psühhosotsiaalsetele ohuteguritele, siis tuleb tal täiendada töökeskkonna riskianalüüsi koos sinna juurde kuuluvate toimingutega nagu tegevuskava koostamine riskide maandamiseks, töötajate juhendamine, ohutusabinõude kasutuselevõtmine, töökohtade kohandamine jms. TTOS-iga tööandjatele kaasnevate kulude analüüsi (2010.a) andmetel on ühe tööandja kohta riskianalüüsi läbiviimise keskmine ajakulu 18 tundi ja rahakulu 246 eurot aastas.

Mõju potentsiaalne sihtrühm on suur (kõik tööandjad peavad hakkama arvestama õiguses sätestatud psühhosotsiaalse ohuteguriga). Mõju ulatus on keskmine, sest sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, mis eeldavad sihtheadlikku kohanemist psühhosotsiaalsete ohuteguritega. Mõju sagedus on keskmine, sest kokkupuude on regulaarne, aga mitte igapäevane. Muudatuse majanduslik mõju tööandjatele on väheoluline.

11.4.3 Mõju sihtrühm 3: Tööinspeksioon

11.4.3.1. Mõju valdkond: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Psühhosotsiaalse töökeskkonna hindamine järelevalve käigus on problemaatiline. Probleemi lahendamine nõuab inspektorite juhendamist ja koolitamist ning suuremat panustamist tööandjate nõustamisele.

Muudatused mõjutavad vaid ühte riigiasutust ehk mõjutatav sihtrühm on väike. Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühma jaoks kaasnevad mõningased muudatused, kuid ilmselt need ei too kaasa kohanemiskulusi. Mõju sagedus on väike, sest kokkupuude on harv. Kokkuvõttes on mõju Tööinspeksioonile väheoluline.

11.5. Muudatus 5: Muutub tööõnnetustest raporteerimise ja uurimise kord

Kehtiv õigus sätestab tööandja kohustuse esitada Tööinspeksioonile kõikide ettevõttes toimunud tööõnnetuste kohta vormikohane uurimisraport olenemata tööõnnetuse raskusastmest (probleem 7). Tööinspeksioon peab uurima iga surmaga lõppenud tööõnnetust ka juhul, kui uurimist on juba alustanud Prokuratuur (probleem 8), ja vajadusel teisi tööõnnetusi. Muudatuste tulemusena uurib tööandja jätkuvalt kõiki ettevõttes toimunud tööõnnetusi, kuid vormikohane uurimisraport tuleb esitada Tööinspeksioonile üksnes juhul, kui tööõnnetuse tagajärg on ajutine töövõimetus, raske kehavigastus või surm. Muudatuse tulemusel ei pea Tööinspeksioon uurima neid surmaga lõppenud tööõnnetusi, mille puhul on algatatud kriminaalmenetlus.

Tööinspeksiooni andmetel registreeriti 2016. aastal 5081 tööõnnetust, neist 4036 olid kerged, 1019 rasked ning 26 lõppesid surmaga. Kergetest tööõnnetustest 1492 ei toonud kaasa ajutist töövõimetus, ehk ühtegi haiguspäeva.

Kavandatav muudatus avaldab mõju tööandjatele ja Tööinspeksioonile. Muudatus ei avalda eelduslikult mõju töötajatele kuna säilib tööandjate kohustus uurida kõiki tööõnnetusi olenemata tööõnnetuse raskusastmest või tööõnnetusega kaasnevatest töövõimetuspäevadest.

11.5.1 Mõju sihtrühm 1: Kõik Eesti tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2015. a Eestis kokku 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust.

11.5.1.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Muudatusega väheneb tööandjate jaoks kergeste tööõnnetuste teavitamisega kaasnev aja- ja ressursikulu ligi 40% (ei ole vaja raporteerida tööõnnetusest, millega ei kaasne töövõimetuspäevi) ehk peamine mõju sihtrühma jaoks on halduskoormuse vähenemine.

Muudatuse majanduslikku mõju võib pidada oluliseks, kuna muudatus mõjutab potentsiaalselt kõiki tööandjaid. Mõju sagedus on väike, kuna kokkupuude teavituskohustusega on harv. Mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike.

11.5.2 Mõju sihtrühm 2: Tööinspeksioon.

11.5.2.1. Mõju valdkond: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Kavandatava muudatusega väheneb Tööinspeksioonis tööõnnetuste raportite arv, kuna tööandjad ei ole kohustatud esitama nende kergeste tööõnnetuste kohta uurimisraporteid, millega ei kaasne töövõimetuspäevi. Tööinspeksiooni andmetel kulub ühe mitteuuritava tööõnnetuse jaoks ca 20 minutit, ehk töötajate 2016.a keskmist tunnitasu arvestades ca 2 eurot. Kuna viimaste aastate keskmist arvestades jääks muudatuse tulemusena ca 1500 tööõnnetust Tööinspeksioonis registreerimata, siis Tööinspeksiooni kulud väheneks ca 3000 euro võrra aastas.

Politsei poolt kriminaalmenetluse ja Tööinspeksiooni poolt haldusmenetluse üheaegne läbiviimine toob kaasa dubleerivad tegevused. Muudatuse tulemusel, kui politsei on algatanud surmaga lõppenud tööõnnetuse korral kriminaalmenetluse, ei pea Tööinspeksioon algatama omalt poolt paralleelset tööõnnetuse uurimist. Tööinspeksioon saab oma ekspertteadmistega panustada prokuratuuri uurimisse. Keskmine tööõnnetuse uurimise kulu on Tööinspeksiooni andmetel ca 350 eurot. Kui Tööinspeksioon ei pea enam uurima surmaga lõppenud tööõnnetusi, mille puhul politsei on algatanud kriminaalmenetluse, siis viimaste aastate statistikat arvestades juhtub aastas keskmiselt 20 surmaga lõppenud tööõnnetust, ning Tööinspeksiooni kulud väheneks ca 7 000 euro võrra aastas.

Muudatuse tulemusel väheneb mõnevõrra Tööinspeksiooni töökoormus seoses kergeste tööõnnetustega seotud raportite arvu vähenemisega ning surmaga lõppenud tööõnnetuste osalise uurimisega. Kavandatav muudatus võiks eelduslikult vähendada kokku Tööinspeksiooni kulusid kuni 10 000 euro võrra aastas.

Negatiivse aspektina tuleb mainida, et muudatuse tulemusena ei ole edaspidi Tööinspeksioonil ülevaadet kõikidest tööõnnetustest. Samas jäävad Tööinspeksiooni registrist välja vaid need kerged tööõnnetused, millega ei kaasne töövõimetuspäevi ning sellega kaasnevaid kulutusi riigile. Samuti ei mõjuta haiguspäevadeta kerged tööõnnetused arvestataval määral ettevõtete riskitasemete määramist, mis on aluseks Tööinspeksiooni järelevalvealasel tegevusel. Ka rahvusvahelises tööõnnetuste statistikas arvestatakse vaid neid tööõnnetusi, mis lõpevad surmaga või millega kaasneb neli või enam töövõimetuspäeva.

Muudatus mõjutab vaid ühte riigiasutust ehk mõjutatav sihtrühm on väike. Mõju ulatus on väike, kuna muudatusega ei kaasne Tööinspeksiooni jaoks lisanduval tegevusi. Mõju sagedus on väike, sest tööõnnetus on harv juhtum. Negatiivse iseloomuga mõjud Tööinspeksioonile puuduvad. Kokkuvõttes on mõju Tööinspeksioonile väheoluline.

11.6. Muudatus 6: Tööandja ebavajalikud ja aegunud teavituskohustused kaotatakse

Hetkel kehtiva korra järgi peab tööandja teavitama Tööinspektsiooni tegevuse alustamisest ja muutmisest, töökeskkonnanõukogu moodustamisest ning esitama igal aastal töökeskkonnanõukogu tegevuse aastaruande (probleem 9).

11.6.1 Mõju sihtrühm 1: Kõik Eesti tööandjad. Statistikaameti andmetel oli 2015.a Eestis kokku 90 909 majanduslikult aktiivset äriühingut, 30 859 mittetulundusühingut, 772 sihtasutust, 245 riiklikku üksust ja 2 415 kohaliku omavalitsuse üksust.

11.6.1.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Tööinspektsiooni andmetel on 2016. aasta 9 kuu jooksul registreeritud vaid 131 tegevuse alustamise teatist. Samal ajavahemikul on äriregistris registreeritud ligi 16 000 uut ettevõtet. Sarnane olukord on ka töökeskkonnanõukogusid puudutava tegevuse aruandlusega. Kui Tööinspektsioonis on registreeritud 1690 üle 50 töötajaga ettevõtte (kellel peaks olema moodustatud töökeskkonnanõukogu), siis ligi 45% neist on Tööinspektsioonile saatnud tegevuse aastaruande. Selline statistika näitab, et ka tööandjad ei võta nimetatud kohustusi tõsiselt.

Muudatusega väheneb tööandjate jaoks teavitamisega kaasnev aja- ja ressursikulu ehk peamine mõju sihtrühma jaoks on halduskoormuse vähenemine. Muudatuse majanduslikku mõju võib pidada oluliseks, kuna muudatus mõjutab potentsiaalselt kõiki tööandjaid. Mõju sagedus on väike, kuna kokkupuude teavituskohustusega on harv. Mõju ulatus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike.

11.6.2 Mõju sihtrühm 2: Tööinspektsioon

11.6.2.1. Mõju valdkond: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Muudatuse tulemusel väheneb mõnevõrra Tööinspektsiooni töökoormus seoses ettevõtete töö alustamisest teavitamise ning töökeskkonnanõukogudega seotud dokumentide registreerimise kaotamisega. Samas jääb teavitamiskohustuse kaotamise järel Tööinspektsioonile kohustus olla äriregistri vahendusel kursis ettevõtete tegevusega ning töökeskkonnanõukogu aruannete analüüsi asemel tõhustada töökeskkonnaalast järelevalvet ettevõtetes, kus on töökeskkonnanõukogu loomine kohustuslik.

Muudatused mõjutavad vaid ühte riigiasutust ehk mõjutatav sihtrühm on väike. Mõju ulatus on väike, kuna muudatusega ei kaasne Tööinspektsiooni jaoks lisanduvaid tegevusi. Mõju sagedus on keskmine, sest teavituskohustused on reeglipärane tegevus. Negatiivse iseloomuga mõjud Tööinspektsioonile puuduvad. Kokkuvõttes on mõju Tööinspektsioonile väheoluline.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

- Tööandjale suurema otsustusõiguse andmine esmaabi korraldamisel ning töötajate juhendamisel ja väljaõppe korraldamisel vähendab eelduslikult tööandjate aja- ja ressursikulu, väheneb halduskoormus.
- Tööandja halduskoormust vähendab ebavajalike ja aegunud teavituskohustuste kaotamine.

- Ohuteguripõhise tervisekontrolli sätestamine vähendab eelduslikult tööandjate otseseid kulusid, mis on seotud töötajate tervisekontrollide korraldamisega ligi 12% ehk tööandjate summaarse kuluna kuni 1 miljon eurot aastas.
- Tööõnnetuste registreerimist puudutav muudatus vähendaks tööandjate summaarset halduskoormust, mis on seotud kergete tööõnnetuste teavitamisega 40%, kuna viimastel aastatel keskmiselt 40% kergetest tööõnnetustest ei toonud kaasa ühtegi töövõimetuspäeva ning muudatuse järgi ei kuulu raporteerimisele.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Tööinspektsiooni halduskoormus väheneb seoses kergete tööõnnetuste registreerimise ning surmaga lõppenud tööõnnetuste uurimise vähenemisega.

- Tööinspektsiooni kulud väheneksid kergete tööõnnetuste arvelt ca 3 000 euro võrra aastas.
- Tööõnnetuste uurimise arvelt saaks Tööinspektsioon vähendada kulusid ca 7 000 eurot aastas.

Kavandatav muudatus vähendaks eelduslikult kokku Tööinspektsiooni halduskulusid kuni 10 000 euro võrra aastas.

14. Edasine mõjude analüüs

Eeldatavaid mõjusid analüüsitakse põhjalikumalt seaduse eelnõu ja seletuskirja koostamise käigus.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus	
Regulatiivsed lahendused on kirjeldatud väljatöötamiskavatsuse punktis nr 9.	
15.1. Töötatakse välja uus terviseadus	15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris
	X
15.3 Selgitus	Muudatused hõlmavad suhteliselt väikest osa TTOS-ist. Uue seaduse väljatöötamine ei ole asjakohane.
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Töötervishoiu ja tööohutuse seadus ja selle alusel välja antud määrused.	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
Eelnõu koostamise raames kaasatakse sotsiaalpartnereid, töötervishoiuarste, Tööinspektsiooni, Terviseametit, Haridus- ja Teadusministeeriumit ning teisi huvigruppe.	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Täiendav mõjuanalüüs viiakse läbi eelnõu ja seletuskirja koostamise käigus. Täiendavaid uuringuid, analüüse kavas tellida ei ole.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Eelnõu esitamine kooskõlastamisele 2017.a.
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2018 II p-a

22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed

Väljatöötamise kavatsuse koostas Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakond:

Mario Käära, peaspetsialist
(mario.kaara@sm.ee tel 626 9736)

Seili Suder, töökeskkonna juht
(seili.suder@sm.ee tel 626 9191)

Thea Treier, osakonnajuhataja
(thea.treier@sm.ee tel 626 9821)

Mõjud: **Ester Rünkla**,
(ester.runkla@sm.ee tel 626 9177)