

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
TSIVILÕIGUSE ÕPPETOOL

Liisa Nikkarinen

**TÖÖANDJA JA TÖÖTAJA KOHUSTUSED TÖÖTERVISHOIU JA –OHUTUSE
TAGAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja
prof Merle Muda

Tartu
2013

SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	5
1. Õigusaktide reguleerimisala ja tähtsamad põhimõisted	11
1.1 Õigusaktide reguleerimisala	11
1.1.1 Üldine reguleerimisala	11
1.1.2 Reguleerimisala piirangud.....	14
1.2 Ohutus ja tervis	18
1.3 Töökeskkond ja töökoht.....	20
1.4 Ohutegurid	23
1.5 Töötaja ja tööandja.....	26
2. Tööandja kohustused.....	32
2.1 Üldised kohustused	32
2.2 Riskianalüüsi läbiviimine	38
2.3 Kaitse- ja ennetustegevus.....	43
2.4 Töötajate teavitamine.....	49
2.5 Töötajatega konsulteerimine.....	53
2.6 Töötajate väljaõppe korraldamine	55
2.7 Tervisekontrolli tagamine	59
3. Töötaja kohustused.....	62
3.1 Koostöö kohustus.....	62
3.2 Teavitamise kohustus.....	64
3.3 Nõuetekohane vahendite käsitlemise kohustus	65
KOKKUVÕTE	68
OBLIGATIONS OF EMPLOYERS AND EMPLOYEES TO ENSURE OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY	74
KASUTATUD KIRJANDUS	81
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	85

KASUTATUD KOHTULAHENDID	87
LISAD	88
Lisa 1. Registreeritud tööõnnetused 2008-2012	88

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

art – artikkel

EL – Euroopa Liit

EÜ – Euroopa Ühendus

FIE – füüsilisest isikust ettevõtja

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (*International Labour Organization*)

jt – ja teised

lg – lõige

osund – osundatud teos

RT – Riigi Teataja

TLS – töölepingu seadus

TTOS – tervishoiu ja tööohutuse seadus

WHO – Maailma Terviseorganisatsioon (*World Health Organization*)

SISSEJUHATUS

Tööohutus ja tervishoid on oluline tööõiguse osa, mis sageli jääb nii tööandjate kui töötajate tegevuses tagaplaanile ning mille üle arutelu väga ei teki. Praeguses majandusolukorras on inimesed õnnelikud, kui neil üldse töö olemas on, ning töötingimuste üle ei kurdetata. Töötajad ei julge tööandjale etteheiteid teha ning tööandjate eesmärk on võimalikult tulemuslikult töö tehtud saada. Seetõttu kajastatakse enim töölepingust tulenevate õiguste ja kohustuste täitmist ja täitmata jätmist. Siiski võivad kehvade töötingimuste tõttu töötajaid tabada erinevad vaevused või haigused, mis lõpptulemusena viivad töövõimetusse või isegi tööõnnetuseni. Seetõttu on oluline süveneda tööohutuse ning -tervishoiu teemadesse ja tegeleda nendega enne, kui on vaja tagajärgedega silmitsi seista. Tööohutuse ja -tervishoiu teema on tähtis nii tööandjatele kui töötajatele. Esimesed tahavad vältida õnnetuste ja haiguste põhjustatud kahjude hüvitamisest, mistõttu on vaja anda parim nende ära hoidmisel. Töötajad aga peavad hoolitsema omalt poolt selle eest, et nad oleksid töövõimelised ka tulevikus ning täidaksid enda kohustusi ebameeldivate tagajärgede ärahoidmisel.

ILO andmetel sureb maailmas iga 15 sekundi järel töötaja tööga seotud õnnetuse või haiguse tagajärjel. Iga 15 sekundi järel toimub 160 töötajal tööga seotud õnnetus. Ohutuse ja tervisega seotud töötingimused erinevad riikides, majandussektorites ja sotsiaalgruppides suuresti. Arenguriikides esineb sagedamini surmasid, samuti kannatavad enim naised, lapsed ja ümberasujad.¹

Euroopa Komisjon on koostanud ühenduse tervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007-2012. Selle järgi ligi 28% Euroopa töötajatest väidab, et nad kannatavad terviseprobleemide käes, mis ei ole tekkinud õnnetuse tagajärjel ja mida nende töö on põhjustanud või süvendanud. Keskmiselt 35% töötajatest kinnitab, et nende töö ohustab tervist.² Tööõnnetuste ja kutsehaiguste jätkuv, kestev ja ühtlane vähendamine jäi ühenduse strateegia peamiseks eesmärgiks ka aastatel 2007-2012.

¹ Safety and Health at Work. ILO ametlik kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm> (10.03.2013)

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele - Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse tervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007-2012. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0062:FIN:ET:PDF> (29.11.2012) lk 3.

Eestis on registreeritud tööõnnetuste arv alates 2009. aastast jätkuvalt suurenenud (vt Lisa 1).³ Eesti töökeskkonna regulatsioon põhineb 16.06.1999. a vastu võetud töötervishoiu ja tööohutuse seadusel⁴ (edaspidi *TTOS*) koos sellest tulenevate Vabariigi Valitsuse ja sotsiaalministri määrustega. Enne seda reguleerisid töötervishoidu ja tööohutust Eesti Vabariigi töökaitse seadus ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi töökoodeksi peatükk 11. Alates seaduse vastuvõtmisest on seda muudetud 21 korda, kuid märkimisväärseid muudatusi on tehtud vähe.⁵ Valdav osa viimase 10 aasta jooksul kehtestatud õigusaktidest on koostatud Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) üksikdirektiivide alusel, mis lähtuvad töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiivist 89/391/EMÜ⁶. EL-iga liitumisest tulenes ka suurem osa muudatustest. Koostati mitmeid riiklikke õigusakte, mis peamiselt on seotud töötervishoiuteenuste arendamisega ning töötajate ja nende esindajate koolitamisega töötervishoiu ja -ohutuse valdkonnas. Kuna enamiku direktiivide ülevõtmine toimus suhteliselt lühikese aja jooksul enne EL-ga ühinemist, ei jõutud sageli teha piisavat õigusaktide mõjuanalüüsi, mistõttu jäid regulatsioonid kohati formaalseks ja killustunuks.⁷

Euroopa Ühenduses on töötaja tervise ja ohutuse teemad olnud päevakorral juba selle loomisest saadik. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versiooni⁸ art 153 (endine EÜ asutamislepingu art 137) järgi toetab ja täiendab EL liikmesriikide meetmeid eelkõige töökeskkonna parandamisel, et kaitsta töötajate tervist ja turvalisust, töötingimuste korraldamisel, töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse puhul ning töötajate teavitamisel ja ärakuulamisel. Sellest nähtub, et liikmesriikides toimiva tööohutuse ja -tervishoiu süsteemi loomine ja arendamine on üks EL-i olulisi põhimõtteid. Töötajate tervise ja ohutuse teemaga tegelemiseks on ka õigusteadlaste sõnul kahekordne põhjus. Esimene on töötaja isikust tulenev personaalne põhjus, teine aga majanduslik. Tööõnnetused ja tööga seotud terviseprobleemid ei kujuta endast vaid inimese kannatusi, aga ka majanduslikku kahju⁹.

³ Tööõnnetused raskusastme lõikes 2008-2012. Tööinspektsiooni ametlik kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.ti.ee/index.php?page=764&> (01.05.2013)

⁴ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus - RT I 1999, 60, 616...RT I, 06.07.2012, 60.

⁵ Kwantes, J. H., von Richthofen, W., Järve, J., Meeuwssen, J. M. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs. TNO aruanne. 2011. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/T%C3%B6%C3%B6tervishoiu_ja_t%C3%B6%C3%B6ohutuse_seaduse_%C3%B5iguslik_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (29.12.2012), lk 5.

⁶ Euroopa nõukogu 12. juuni 1989 direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. – ELT L 183/1, 29.06.1989, lk 349 – 357.

⁷ Tööohutuse ja töötervishoiu strateegia 2010-2013. Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/TTTO_strateegia_2010-2013.pdf (20.03.2012), lk 6-7.

⁸ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 83, 30.03.2010, lk 47-199.

⁹ C. Barnard. EU Employment Law. Fourth Edition. Oxford, 2012, lk 539.

Magistritöö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas Eesti tööandjale ja töötajale kehtestatud kohustused täidavad töötaja ohutuse ja tervise kaitse eesmärki lähtuvalt Euroopa Liidu raamregulatsioonist ja Euroopa Kohtu praktikast. Töö põhineb Eesti tööohutuse ja –tervishoiu alaste õigusaktide võrdlusel Euroopa Liidu raamdirektiiviga 89/391/EMÜ ning asjakohaste Euroopa Kohtu lahenditega. Direktiivi preambuli kohaselt kehtestatakse direktiiviga miinimumnõuded, et tagada töötajate ohutuse ja tervise parem kaitse. Magistritöös selgitatakse välja, kas esineb erisusi või vastuolusid EL-i õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel Eestis ning pakutakse autoripoolseid seisukohti nende ületamiseks. Samuti tuuakse näitena võrdluseks Soome kui kõne all olevas valdkonnas eeskujuks toodava riigi töötervishoiu ja –ohutuse regulatsioon ning kuidas Soome on Euroopa Liidu õiguse inkorporeerinud.

Hubert Kahn on kirjutanud teoses „Eesti töötervishoiu arengulugu 1918-2008“, et Soome Töötervishoiu Instituudi süsteempärane arendamine, riigi pidev rahaline ja juriidiline toetus, tööandjate ja töötajate ühishuvide edendamine, nõudlikkus oma töö kvaliteedi ja tõhususe suhtes – kõik see on teinud instituudist maailma tuntuima töötervishoiuasutuse. Soome töötervishoiusüsteem on rahvusvaheliselt tunnustatud parimaks. Kui Soome 1995. aastal võeti EL-i liikmeks, ei toonud see töötervishoiu kaasa lisakohustusi, sest pärast ühinemistki oli Soome selles vallas arenenuim riik.¹⁰ Seetõttu leiab autor, et Soome on võrdluseks Eesti tööohutuse ja –tervishoiu aktidega sobiv eeskuju, mille õigusaktidest võib lähtuda ka Eesti õiguse täiendamisel.¹¹

Soomes on esmane kohustus kindlustada töötingimuste ohutus ja tervislikkus sätestatud juba põhiseaduses (731/1999) – avalikul võimul on kohustus vastutada tööjõu kaitsmise eest. See säte on Soome konstitutsiooniõiguses sisaldunud riigi iseseisvuse algusest peale.¹²

¹⁰ H. Kahn. Eesti töötervishoiu arengulugu 1918-2008. Tallinna Raamatutrükikoda 2009, lk 64.

¹¹ Occupational Safety and Health Strategy. Fourth follow-up report. Ministry of Social Affairs and Health 2011. Arvutivõrgus: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2765155&name=DLFE-16177.pdf: Soomes on tööõnnetuste arv jäänud viimase kümnendi jooksul üsna stabiilseks – umbes 100 000 õnnetust aastas. Õnnetuste arv suurenes 2009. aastal tõenäoliselt majanduslanguse tõttu. Viimase 20 aasta jooksul on surmavate tööõnnetuste arv selgelt vähenenud. Kõigi aegade madalaim tulemus oli 2009. aastal.

¹² National Occupational Safety and Health Profile of Finland. Ministry of Social Affairs and Health. Helsinki 2006. Arvutivõrgus: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3949.pdf (03.02.2013), lk 13.

Tähtsaimad tööohutuse ja –tervishoiu seadused on tööohutuse seadus (738/2002)¹³, seadus tööohutuse ja tervise nõuete täitmise ja koostöö kohta tööl (44/2006)¹⁴, töötervishoiuteenuse seadus (1383/2001)¹⁵. Magistritöös kasutatakse võrdlusena põhiliselt esimest nimetatud seadust. See seadus on kõige tähtsam, mis sisaldab nii üldisi kui erisätteid ning kohaldub kõigile tööladele vaid mõnede eranditega. Seaduse eesmärk on parandada töökeskkonda ja –tingimusi, et kaitsta ja säilitada töötajate töövõime ning ennetada tööõnnetusi, -haigusi ja teisi füüsilisi ja vaimseid terviseprobleeme, mis on seotud töö või töökeskkonnaga.¹⁶

Soome tööohutuse seaduse sätted on siiski üsna üldist laadi. Neid rakendatakse sageli ka detailsemate eriseaduste kaudu. Näiteks on olemas nõuded müra ennetamiseks, traktorite kasutamise, kaevanduste töötajate, suusaliftide jne kohta. Tööohutuse ja –tervishoiu tingimused arendatakse lõplikult välja tööandja ja töötaja koostöös ning jälgides seadustes kirja pandud kohustusi. Tööohutuse seadust rakendatakse kõikidele töösuhetele. Erandiks on koduabilised, kellele kohaldatakse tööohutuse seaduse asemel koduabilisest töötajate seaduse sätteid.¹⁷

Tööohutuse ja –tervishoiu valdkond on lai ning sisaldab palju erinevaid uurimist vajavaid külgi. Juba Eesti õiguses on teemaga seotud määrusi kümmekond. Samuti on mitmeid erinevaid tööohutuse ja –tervishoiu aspekte reguleerivaid EL-i direktiive ja määrusi. Seetõttu keskendub magistritöö vaid kõige üldisematele töötajate ja tööandjate kohustustele, mis peaksid tagama tööohutuse. Magistritöö jaguneb kolmeks peatükiks, mis omakorda koosnevad spetsiifilisematest alapeatükkidest.

Esimene peatükk keskendub tööohutuse ja –tervishoiuga seonduvate põhimõistete ning reguleerimisala sisustamisele. Eesmärk on välja uurida, kas esineb erisusi juba mõistete tasandil. Autor leiab, et töötaja kaitse ja ohutuse eesmärkide saavutamiseks peab põhimõistete ja reguleerimisala tasandil kindlaks tegema, et TTOS-is määratletu ühtib raamdirektiivis kasutatavate mõistete ja reguleerimisalaga. Töö mõistmise seisukohalt on ära toodud ka

¹³ Tööohutuse seadus 738/2002 (*Työturvallisuuslaki/Occupational Safety and Health Act*). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020738> (01.02.2013)

¹⁴ Tööohutuse- ja töötervishoiualase koostöö õiguliku järelevalve seadus 44/2006 (*Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta*). Arvutivõrgus: [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044?search\[type\]=pika&search\[pika\]=2006%2F44](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044?search[type]=pika&search[pika]=2006%2F44) (10.03.2013)

¹⁵ Töötervishoiuteenuse seadus 1383/2001 (*Työterveyshuoltolaki/Occupational Health Care Act*). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383> (01.02.2013)

¹⁶ National Occupational Safety and Health Profile of Finland (viide 12), lk 13.

¹⁷ A. J. Suviranta. Labour Law in Finland. Kluwer Law International 2000, lk 80-81.

sellised põhimõisted, mida direktiiv ei defineeri, kuid tervishoiu ja –ohutuse valguses on olulise tähtsusega. On tõenäoline, et kui mõistete definitsioonid on erinevad, leidub ka sisulisi vastuolusid, mistõttu on oluline esmalt need fikseerida.

Teine peatükk lahkab tööandja kohustusi. Eraldi on välja toodud tööandja kohustuste peamised kategooriad. Nendeks on üldised sätted, ennetus- ja kaitsetegevus, riskianalüüsi läbiviimine, koostöö töötajatega igal võimalikul tasandil ning tervisekontrolli tagamine. Seejuures on pikemalt peatunud riskianalüüsi tegemise võimalikel meetoditel ja ennetus- ning kaitsetegevusel.

Kolmas peatükk käsitleb omakorda töötaja kohustusi. Töötaja kohustustena on välja toodud koostöö, teavitamise ja nõuetekohaselt töövahendite kasutamise kohustus. Töötaja kohustuste sätete täitmise kohta leidub nii kirjanduses kui kohtupraktikas vähe allikaid, mistõttu põhineb analüüs suures osas seadus tekstidel ja autori arvamusel. Teises ja kolmandas peatükis on käsitlusest välja jäetud tööandja ja töötaja õigused, sest just kohustuste kaudu saavad mõlemad osapooled töökeskkonna parandamisesse enim panustada.

Lisaks eelnimetatud EL-i, Eesti ja Soome õigusaktidele on allikatena olulisel kohal ka asjakohased Euroopa Kohtu lahendid. Kasutatud on kõiki Euroopa Kohtu lahendeid, milles on raamdirektiivi kohaldamise probleem põhiline olnud. Vahemikus 1996-2010 on selliseid otsuseid tehtud 16. Lisaks on magistrیتöös refereeritud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend, mis puudutab koduabiliste seisundit EL-is. Samuti on kasutatud erinevaid EL-i, Eesti ning Soome tervishoiupoliitika statistika- ja analüüsiraporteid, mis annavad ülevaate senisest tervishoiu- ja ohutuse seisukorrast nimetatud piirkondades. Lisaks kajastavad need allikad tulevase arengusuundasid, mille poole püüeldakse.

Olulisel kohal on magistrیتöö koostamisel ka mitmed kirjanduslikud allikad. Üldist ülevaadet nii EL-i kui Eesti tööõigusest¹⁸ pakuvad õigusteadlaste monograafiad. Kasutatud on näiteks C. Bernardi teost „EU Labour Law“ kui ka Eesti tööõiguse loengute ülevaadet. Soome tööohutuse ja –tervishoiu tausta ja põhimõtete käsitlemisel on kasutatud A. J. Suviranta 2000. a teost „Labour Law in Finland“. Kuigi viimane Soome tööohutuse seadus võeti vastu alles 2002, peab autor Suviranta teost siiski asjakohaseks, sest esimene Soome tööohutuse seadus

¹⁸ Sealhulgas tööohutusest ja –tervishoiust.

võeti vastu 1958. aastal¹⁹. Seda seadust muudeti 1993. aastal ning nagu eelnevalt mainitud, ei pidanud Soome EL-iga liitumisel suuri muudatusi sisse viima. Seega ei ole Soome töötervishoiu ja –ohutuse üldpõhimõtted viimaste aastakümnete seadusemuudatustega oluliselt muutunud ning 2002. aastal vastu võetud seaduses ei ole põhimõttelisi erisusi.

Siinkohal soovib töö autor tänada oma juhendajat Merle Muda sujuva koostöö ning heade nõuannete eest magistritöö valmimisel.

¹⁹ Siseriiklikud õigusaktid direktiivi rakendamiseks. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:71989L0391:EN:NOT#FIELD_FI (22.04.2013)

1. Õigusaktide reguleerimisala ja tähtsamad põhimõisted

1.1 Õigusaktide reguleerimisala

1.1.1 Üldine reguleerimisala

Reguleerimisala näitab, milline valdkond on seadusandliku aktiga reguleeritav. Selleks, et siseriiklikud õigusaktid ning nendest tulenevad kohustused oleksid kooskõlas EL-i raamdirektiiviga, on esmajoonel oluline, et reguleerimisala mõiste oleks üheselt sisustatud.

Direktiiv 89/391/EMÜ (edaspidi *direktiiv*) sätestab art 2 lg-s 1, et direktiivi kohaldatakse nii avaliku kui ka erasektori kõikide tegevusvaldkondade suhtes. On täpsustatud, et nende tegevusvaldkondade alla kuuluvad tööstus, põllumajandus, kaubandus, haldus, teenindus, haridus, kultuur, vaba aeg jne.

Soome tööohutuse seaduses sisaldab esimene peatükk reguleerimisala sätteid. Üldine reguleerimisala on kehtestatud 2. paragrahvis. Paragrahvi 2 lg 1 järgi kohaldatakse akti töölepingu alusel tehtavale tööle ning ametnikele või nendega võrreldavas avalik-õiguslikus töösuhtes tehtavale tööle. Nähtub, et lisaks lepingulisele töösuhtele, kohalduvad tööohutuse sätted ka teatud lepinguta töötavatele isikutele.

Paragrahvi 2 alusel kohaldub Soome tööohutuse seadus ka renditöö puhul. Kõige konkreetsemalt loetleb reguleerimisalasse kuuluvad tööd § 3, täiendades ülalnimetatud sätteid.

Paragrahv 3 kohaselt kohaldatakse seadust:

- 1) õpilase ja üliõpilase tööle hariduse omandamise raames (praktikant);
- 2) tööturupoliitika meetmetega seotute tööle;
- 3) taastusraviga seotud tööle ja rehabiliteeriva tegevuse suhtes;
- 4) kohtuotsuse alusel tehtavale tööle;
- 5) ravisutuses või sarnases kohas ravimise eesmärgil hoitava isiku tööle;
- 6) kutsealuste või naissoost vabatahtlike sõjaväelaste tehtavale tööle, arvestades eranditega;
- 7) asendusteenistuses tehtavale tööle;
- 8) lepinguliste tuletõrjebriigaadi töötajate vabatahtlikule päästetööle ja
- 9) muule tööle, kui seadusega on nii ette nähtud.

Soome seaduses on täiendav säte selle kohta, kui tööd tehakse töötaja või kellegi teise kodus. Nimelt kohaldatakse seadust ka tööle, mida tehakse lepingu kohaselt kodus või muus valitud kohas. Siia alla kuulub ka töötamine tööandja kodus. Sätte eesmärk on rõhutada, et ka sel juhul tuleb lähtuda järgnevatel peatükkides sätestatud kohustustest ning nõutavatest töötingimustest. Ka kodustes oludes ei ole lubatud seadusesätteid eirata, kui tegemist on lepingulise töösuhtega.²⁰

TTOS sätestab seaduse rakendamisala §-s 1. Tegemist on tunduvalt spetsiifilisema regulatsiooniga, kui näeb ette EL-i direktiiv. TTOS-i § 1 lg 1 kohaselt sätestab seadus töölepingu alusel töötavate isikute ja avalike teenistujate tööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, tööandja ja töötaja õigused ja kohustused, töötervishoiu ja -ohutuse korralduse ettevõtte ja riigi tasandil, vaidemenetluse korra ning vastutuse. Seega määratleb TTOS, et seadust kohaldatakse vaid töölepingu alusel töötavate isikute ja avalike teenistujate tööle. Kohaldamisalast jääb välja selline lepinguta töötamine, mis ei kuulu avaliku teenistuse alla. TTOS laieneb ka tööandja ettevõtetele ja asutustele²¹.

Lisaks sätestab TTOS § 1 lg 3 neli erandit, kelle suhtes seadust veel kohaldatakse, kuigi nad ei tööta töölepingu alusel. Nendeks on kinnipeetav vanglas, õpilane ja üliõpilane õppepraktikal, juriidilise isiku juhatuse või juhtorgani liige ja FIE²². 2003. aastal ilmus Euroopa nõukogu soovitus 2003/134/EÜ, kus konstateeritakse, et liikmesriigid peaksid astuma samme FIE-de kaasamiseks tööohutusalasesse tegevusse. Nendeks sammudeks on eelkõige õigusaktidesse vastavate sätete sissekirjutamine ja teavituskampaaniate korraldamine.²³

Eelnevast nähtub, et Soome tööohutuse seaduse reguleerimisala on sõnastatud konkreetset ja üksikasjalikult. On olemas viide nii avaliku kui erasektori tegevusvaldkondadele, kuid on peetud oluliseks lisada täpsustused renditöö ja ehitusvaldkondade puhuks. Samuti sisaldab

²⁰ Paragrahv 7 sisaldab veel ühe loetelu tööd, mille korral seadust kohaldatakse. See nimekiri koosneb valdavalt spetsiifilistest ehitusega seotud tööd, nagu ühise ehitusplatsi peatöövõtjate, arendajate ja teiste ehitusprojekti kontrollivate isikute tööd, projekteerijate tööd, masinate, vahendite ja muude seadmete paigaldajate tööd jms. Autori arvates on need elualad spetsiaalselt välja toodud, kui suurema ohu allika mõjuvallas töötavad isikud, kes peavad kindlasti oma õigustest ja kohustustest teadlikud olema.

²¹ I.-M. Orgo, M. Muda, G. Tavits, T. Treier. Tööõigus: loengud. Tallinn: Juura 2008, lk 222.

²² Raamdirektiivis FIE-sid eraldi välja pole toodud, kuid nende tegevuse reguleerimiseks on välja antud üksikdirektiiv, mis siinkohal analüüsimisele ei kuulu.

²³ T. Vare. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus on muutmisel. – MaksuMaksja 2006/11.

paragrahv 3 üksikasjalikku nimistut töödest, millele seadus kohaldub. Välja saab tuua ka asjaolu, et nimetatud on näiteks raviasutuste ja rehabilitatsiooni tegevusega seotud tööd.

Võrreldes TTOS-i Soome seadusega, nähtub, et Soome on oma õigusaktis Eesti seadusest üksikasjalikum. Suurema töötajate kaitse saavutamiseks on nad näinud vajadust nimetada üksikult kohaldamisalasse kuuluvaid töid. Lähenemisviis on erinev. Nad ei nimeta näiteks juriidilise isiku juhatuse ja juhtorgani liikmeid ning FIE-sid. Küll aga on täpselt välja toodud jagatud töökohal²⁴ töötavad isikud, projekteerijad ja seadmete paigaldajad. Soome seaduses on praktiliste ja füüsiliselt ehk ohtlikumate töökohtade töötajate kaitse suunitlus, sest nemad vajavad ulatuslikumat ja sagedasemat kaitset.

Töö autor leiab, et TTOS-is sätestatud Soome tööohutuse seadusest laiem reguleerimisala sõnastus katab suurema hulga töötajaid. Ükshaaval reguleerimisalasse kuuluvate töötajate nimetamisel tekib oht, et mõni töötajate grupp jääb kaitse alt välja. Seetõttu ei pea autor oluliseks spetsiaalselt näiteks ehitusaladel töötavate inimeste nimetamist, sest ohutud töötingimused peavad ühtmoodi olema tagatud kõigile. TTOS on siiski piisavalt spetsiifiline, et nimetada selgelt reguleerimisalasse kuuluvad töötajate grupid, samal ajal säilitades kooskõla direktiiviga.

Ühe ettepanekuna näeb autor sarnaselt Soome seadusega reguleerimisala ja töökoha omavahelist sidumist eraldi paragrahvis. Autori arvamuse kohaselt peaks TTOS sisaldama sätet, et seadust kohaldatakse reguleerimisalasse kuuluvate isikute tööle, vaatamata töö tegemise kohale. Vastasel juhul võib tööandja väita, et kodustes tingimustes töötamine pole võrreldav näiteks tehases töötamisega ning jätab kodustele ohuteguritele tähelepanu pööramata. Siiski leidub ka kodus ohutegureid ning nende esinemise riski tuleb hinnata võrreldavalt teistel töökohtadel varitsevate ohtudega.

²⁴ Ühel töökohal töötavad mitme erineva tööandja töötajad.

1.1.2 Reguleerimisala piirangud

Direktiivi art 2 lg-s 2 on reguleerimisala täiendatud erandiga, et direktiivi ei kohaldata juhul, kui teatava avaliku teenistuse või kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu sellega vältimatult vastuollu satub (nt politsei või relvajõud).

Euroopa Kohus on mitmetes kohtulahendites analüüsinud direktiivi reguleerimisala ulatust. Kõige enam küsimusi on tekitanud art 2 lg-s 2 toodud erandite kohaldamine. Euroopa Kohus on seda probleemi lahendanud asjades C-303/98²⁵, C-241/99²⁶, C-391/01 ja C-403/01 (*Pfeiffer jt*)²⁷ ning C-52/04²⁸. Euroopa Kohus jõudis määruses C-52/04 seisukohale, et riigi päästeameti päästekomandode tegevus ei ole põhimõtteliselt hõlmatud direktiivi art 2 lg 2 esimeses lõigus sätestatud erandiga, vaid vastupidi: niivõrd, kuivõrd see tegevus toimub igapäevastel tingimustel, kuulub see direktiivi kohaldamisalasse. Samadele seisukohtadele on jõutud ka teistes nimetatud lahendites.

Euroopa Kohus leidis otsuses *Pfeiffer jt*, et nii direktiivi eesmärgist, mis on töötajate töötervishoiu ja -ohutuse parandamise soodustamine, kui ka art 2 lg 1 sõnastusest selgub, et direktiivi kohaldamisala tuleb mõista laialt. Sellest järeldub, et art 2 lg 2 esimeses osas sätestatud erandeid tuleb tõlgendada kitsalt (*Pfeiffer jt*, punkt 52). Viidatud kohtuotsuse *Pfeiffer jt* punktis 53 täpsustas Euroopa Kohus, et direktiivi art 2 lg 2 esimene lõik välistab direktiivi kohaldamisalast mitte kodanikukaitseteenistuse tegevuse kui sellise, vaid üksnes „teatava tegevuse“ selle raames, mis oma eripära tõttu satub vältimatult vastuollu selles direktiivis sätestatud eeskirjadega.

Euroopa Kohtu sõnul on direktiivi art 2 lg 2 esimeses lauses sätestatud erand ette nähtud üksnes selleks, et tagada avaliku julgeoleku, rahvatervise ja avaliku korra kaitsmiseks hädavajalike teenuste efektiivne osutamine erakordselt tõsiste ja ulatuslike asjaolude esinemisel – näiteks katastroofi korral –, mida iseloomustab see, et need võivad seada

²⁵ EK 3.10.2000, C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*.

²⁶ EK 3.07.2001, C-241/99, *Confederación Intersindical Galega (CIG) v Servicio Galego de Saude (Sergas)*.

²⁷ EK 5.10.2004, C-397/01, *Pfeiffer jt*.

²⁸ EK 14.07.2005, C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg v Leiter der Feuerwehr Hamburg*.

töötajad ohutuse ja/või tervise seisukohast olulisse ohu ning sel juhul ei saa päästeteenistujate tegevuse mahtu planeerida.²⁹

Nii direktiivi art 2 lg 2 esimese lause sõnastusest kui ülesehitusest nähtub kohtu sõnul, et nimetatud sättes peetakse silmas üksnes asjassepuutuvate teenistuste teatavat tegevust, mille pidev jätkumine on hädavajalik, et tagada inimeste ja vara kaitse ning mis muudavad pideva jätkumise kohustusest tulenevalt kõigi töötajate ohutust ja tervist käsitlevate ühenduse õigusnormide kohaldamise tegelikkuses võimatuks.³⁰

Euroopa Kohus väidab, et tegelikult ei põhine direktiivi kohaldamisala määratlemiseks kasutatud kriteerium mitte sellel, et töötajad kuuluvad kõnealuse direktiivi art 2 lg 2 esimeses lauses viidatud erinevatesse tegevusvaldkondadesse, nagu relvajõud, politsei või kodanikukaitseteenistus üldiselt, vaid üksnes nendes valdkondades täidetavate teatud ülesannete ebatavalisel iseloomul, mis õigustab kõnealuse direktiiviga kehtestatud sätetest erandi tegemist põhjusel, et üldsuse tõhusa kaitse tagamine on absoluutselt vajalik. Eeltoodust tulenevalt kuulub päästekomandode tegevus tavalistes tingimustes eespool mainitud sätte tähenduses direktiivi kohaldamisalasse.³¹

Direktiivi art 2 lg 2 esimese lause sellisest tõlgendusest on lubatud kõrvale kalduda vaid erakorraliste sündmuste puhul, millega seoses tõsise kollektiivse ohu korral kodanikukaitse tagamiseks vajalike meetmete nõuetekohane rakendamine eeldab, et sellise sündmusega kokku puutuv töötajaskond seab absoluutsele esikohale nende meetmete eesmärgi, et kodanike kaitse saavutada. Isegi sellises erakorralises olukorras nõuab direktiivi art 2 lg 2 esimene lause siiski, et pädevad asutused tagavad töötajate ohutuse ja tervise „nii hästi kui võimalik“.³²

Eeltoodule toetudes tuleb autori arvamuse kohaselt kokkuvõttes pidada silmas, et reguleerimisalast ei saa välistada igasugust tavapärast politsei vms teenistust. Igapäevase tegevuse käigus näeb direktiiv siiski ette ka kõne all olevate avalike teenistujate suhtes tööohutuse ja –tervise alaste nõuete täitmise. Reguleerimisalast välistamise õigus tekib vaid hädaolukordades, mil esmajärjekorras on kaalul inimeste üldine tervis ja ohutus ning töötajate

²⁹ EK 14.07.2005, C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg v Leiter der Feuerwehr Hamburg*, p 45.

³⁰ *Ibid*, p 50.

³¹ *Ibid*, p 51.

³² *Ibid*, p 56.

nõuetekohane kaitsmine on raskendatud. Seesugune reguleerimisala sisustamine on ka mõistetav, sest ei ole mõeldav, et nt nii politsei kui kiirabi igapäevatoos ei peaks nende töötingimused olema turvalised ning et nad võiksid alaliselt töötada erinevate ohutegurite mõju all. Usutavasti on nende ametite esindajad arvestanud tavapärasest ohtlikuma töö iseloomuga. Kui aga tööandja ei pea võimaldama isikukaitsevahendeid või kehtestama mõistlikku töö- ja puhkeaega, ei soovita neis ametites töötada.

Soome tööohutuse seaduse paragrahvis 6 sisaldub kohaldamisala piirang. Seadust ei kohaldata nende isikute tööle, kes sõjaväe või piirivalveameti õppusel, koolitusel või juhendamisel tegutsevad ning kelle tegevuse põhieesmärk on sõjaliseks tegevuseks oskuste arendamine ja praktiseerimine. Siinkohal tuleb kohaldamisala piirangu kehtimise välja selgitamiseks lähtuda nimetatud eesmärgist. Siiski on praegusel juhul Soome tööohutuse seaduses kõne all olev eesmärk üldiselt ja laialivalguvalt sõnastatud. Mida täpselt tuleb mõista sõjalise tegevuse all? Mis tegevused kuuluvad oskuste arendamise ja praktiseerimise alla? Autori arvates on Soome tööohutuse seaduse reguleerimisala piirang neile isikutele, kes ei ole tuttavad Soome riigi sõjaväelise korraldusega, sõnastatud ebaselgelt. Nii soome- kui ingliskeelse seaduseteksti põhjal on raske mõista, kellele konkreetselt seadust ei kohaldata. Seaduse tekst ei anna ühest selget määratlust inimgrupile, kes seaduse kohaldamisalast välja peavad jääma. Samuti tundub nende isikute hulk sellise sõnastuse juures olevat päris suur, kui arvestada nii õppustel, koolitustel kui muudel tingimustel toimuvaid sõjalisi tegevusi.

EL-i direktiivist kitsamalt kohaldatakse TTOS § 1 lg 2 alusel seadust tegevteenistuses olevate kaitseväeaste teenistustingimuste ning kaitseväe, Kaitseliidu, Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitseiameti ja päästeasutuste töötajate töö suhtes niivõrd, kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. TTOS-s on välja toodud konkreetsed direktiivis sõnastatud avaliku teenistuse või kodanikukaitseteenistuse organid. Sätte sõnastusest võib välja lugeda ka asjaolu, et seadus kuulub eelnimetatud institutsioonide tööde suhtes kohaldamisele tavatingimustes, kuid erandjuhtudel eriseadustega võib olla teisiti. Siinjuures on oluline silmas pidada, et ei mindaks vastuollu Euroopa Kohtu seisukohtadega, et vaid eriolukordades ei kuulu töötervishoiu ja –ohutuse tingimused kohaldamisele.

Järgnevalt vaatluse all olevates eriseadustes ei leidu erandeid töötervishoiu ja –ohutuse nõuete täitmisel eriolukordades, mistõttu saab öelda, et Eesti seadused on kehtestanud töötajale

soodsamad tingimused. Näiteks kaitseväeteenistuse seaduse³³ § 192 alusel kohaldatakse kaitseväelase ja asendusteenistuja teenistustingimustele töötervishoiu ja tööohutuse seadust, arvestades seaduses sätestatud erisusi. Olemasolevad erisused puudutavad vaid tööülesannete tagajärjel tekkinud hüvitiste ja tagatiste määramist. Kaitseväe korralduse seaduse³⁴ § 30 sätestab, et kaitseväelane on kohustatud täitma teenistuskohustustevälise käsu, kui selle täitmine on vajalik õnnetuse tagajärgede kiireks kõrvaldamiseks või õnnetusjuhtumi korral inimelu päästmiseks või tervise kaitsmiseks või vara hävimise või rikkumise kiireks ärahoidmiseks. Kuigi töötervishoiu ja -ohutuse nõuete täitmist seadusega ei reguleerita, on võimalik aru saada, et käsku tuleb täita olukorras, kus tegemist on asjaoludega, mis on analoogsed Euroopa Kohtu lahendites nimetatutega. Siiski täiendab § 34, et keelatud on anda käsku, mille täitmine on põhjendamatult ohtlik käsu saaja või teiste isikute elule, tervisele või varale. Hädaolukorra seadus³⁵ ei sätesta töötervishoiu ja -ohutuse nõuete täitmise kohta ühtegi eritingimust. Kaitseliidu seaduses³⁶ on ohutuse tagamine välja toodud §-s 59. Selle järgi peab nimetatud seaduse § 4 lg-s 1³⁷ sätestatud ülesannete täitmisel ja lõike 2 p-s 3³⁸ sätestatud tegevusse kaasamisel töötervishoiu ja -ohutuse nõuete järgimise tagama Kaitseliit. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt peab aga seaduses sätestatud tegevustesse kaasamisel töötervishoiu ja -ohutuse nõuete täitmise tagama kaasav ametiasutus. Eelnevast nähtub, et eriseadusega ei kehtestata tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise erandit ka eriolukordadeks ning igas olukorras tuleb tagada eritingimustes töötajate ohutus ja tervis.

Kokkuvõttes saab öelda, et TTOS-i seaduse reguleerimisala on kooskõlas EL-i direktiiviga tänu laiaulatuslikule reguleerimisalale. Eesti seaduses ei rõhutata tegevusvaldkonna ega

³³ Kaitseväeteenistuse seadus - RT I, 10.07.2012, 1.

³⁴ Kaitseväe korralduse seadus - RT I 2008, 35, 213... RT I, 20.03.2013, 18.

³⁵ Hädaolukorra seadus - RT I 2009, 39, 262... RT I, 30.10.2012, 3.

³⁶ Kaitseliidu seadus - RT I, 20.03.2013, 1.

³⁷ § 4. Kaitseliidu ülesanded

(1) Oma eesmärgi saavutamiseks täidab Kaitseliit järgmisi ülesandeid:

1) osaleb Eesti kodanike isamaaliste ja rahvuslike tunnete tugevdamisel, kaitsetahte säilitamisel ja kasvatamisel;

2) valmistab ette riigi sõjalise kaitse võimet;

3) osaleb Eesti elanike turvalisuse suurendamises ja tagamises;

4) annab ja korraldab tegevliikmetele sõjaväelist väljaõpet kaitseväeteenistuse seaduse § 6 lõike 3 alusel Kaitseväe juhataja kehtestatud korras;

5) annab ja korraldab muud väljaõpet ja koolitust;

6) arendab ja väärtustab kehakultuuri ja sporti elanikkonna hulgas;

7) tagab vajaduse korral Kaitseministeeriumi ja selle valitsemisalas olevate riigikaitse objektide ja vara ning Eesti välisesinduste valve;

8) täidab teisi talle seaduste ja nende alusel kehtestatud õigusaktidega antud ülesandeid.

³⁸ (2) Kaitseliit kaasatakse vajaduse korral:

3) erakorralise seisukorra lahendamisele erakorralise seisukorra seaduses sätestatud korras;

majandusharu tähtsust, vaid reguleerimisalasse kuuluvad olenemata tegevusharule nii töölepingu alusel töötavad isikud kui avalikud teenistujad.

TTOS on täpsem ning nimetab konkreetselt, millised nimetatud teenistuste liigid erandi alla kuuluvad. Lisaks on täiendatud TTOS-i selliselt, et see kohaldub niivõrd, kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Autori arvamuse kohaselt ei ole küll seesugune reguleerimine direktiiviga vastuolus, sest kodanikukaitseteenistuse töötajad on täieliku kaitse alla võetud, kuid reaalse erandi puudumisel on TTOS-is nimetatud erand mõttetu. Hetkel on sättega jäetud võimalus kunagi vajalik erand seadusesse lisada. Muuhulgas ei teeks erandi kohene reaalne kehtestamine kahju, sest on tõenäoline, et ohu- või isegi sõjaolukorras ei suudeta tagada töötajate kaitse TTOS-iga sätestatud ulatuses. Seetõttu on ebaratsionaalne kehtestada tööandjale või tööle suunajale kohustused, mille kohta on teada, et nende täitmine ei ole võimalik.

1.2 Ohutus ja tervis

Töötervishoiu ja -ohutuse reguleerimisel on üks olulisemaid aspekte kehtestada ühene ohutuse ja tervise mõiste, et oleks teada, mida konkreetselt aktidega kaitsta tuleb. Võib küll väita, et tegemist on üldtuntud mõistetega, kuid tööandjate seas peab siiski eksisteerima ühene arusaamine, mida mõista ohutuse ja tervise all, mis töötajatele tagada tuleb. Kas eksisteerib minimaalne ohutuse ja tervise määr, mille olemasolu ja saavutamise korral on seadust nõuetekohaselt täidetud?

EL-i direktiiv ei määra üheselt, mida saab ohutuseks ja terviseks pidada. Piirduakse tööandja kohustustega art 5 p-s 1 tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides. Lahtiseks jäävad nii küsimus tervise ja ohutuse mõistest direktiivi tähenduses kui ka tööga seotud aspektid. Vaatamata sellele, et direktiiv mõisteid ei selgita, on oluline selgeks teha, millest EL-is lähtutakse tööohutuse ja -tervishoiu eesmärkide saavutamisel. Selle kindlaks tegemise tulemusena on võimalik tuua paralleele ka Eesti õigusega.

Tervise mõiste leiab Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (edaspidi *WHO*) konstitutsioonist, mis sõnastab tervise, kui täielikus füüsilises, vaimses ja sotsiaalses heaolus oleku ja mitte vaid

haiguse või nõrga tervise puudumise.³⁹ WHO konstitutsioonist tulenevalt nähtub, et inimest saab pidada terveks, kui tema elu erinevad küljed on korras ning ta on eluga rahul. Ei piisa vaid sellest, kui isik on füüsiliselt terve, vaid oluline on igasugune heaolu. WHO vastutab rahva tervise eest Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ulatuses. WHO Euroopa Regionaalbüroo on üks kuuest kogu maailmas, mis katab 53 riiki ning teeb koostööd suure hulga terviseiga seotud sidusgruppidega nii Euroopas kui üle maailma.⁴⁰ Seetõttu võib öelda, et WHO omab märkimisväärset tähtsust ka EL-i tervishoiu kujundamisel ja arendamisel ning ka EL-is võib tervise mõiste sisustamisel lähtuda WHO käsitlusest. Siiski on sellise määratluse põhjal autori arvates terve inimese olemasolu üsna harv nähtus, sest inimestel kipub sageli sotsiaalseid või vaimseid (nt stress) probleeme olema.

Õigusteadlane Roger Blanpain kirjutab⁴¹, et mõisted ohutus ja tervis on teineteist täiendavad. Mõlema eesmärk on inimese terviklikkuse edendamine nii füüsilisest kui vaimsest aspektist. Mõistete otstarve pole mitte ainult kahju ennetamine, aga ka positiivselt töötajate tervise ja ohutuse edendamine. Siinkohal on Blanpain silmas pidanud asjaolu, et töötajatele peab looma võimalused ka oma tervist edendada, näiteks soosida spordi tegemist, võimaldada puhkust, värskes õhus viibimist ja muud heaoluks vajalikku. Siiski jääb ka Blanpaini käsitluse kohaselt EL-is ohutuse ja tervise käsitlus suhteliseks ja umbmääraseks.

Soome tööohutuse seadus ei anna sarnaselt direktiiviga otsest selgitust, mis on ohutus ja tervis. Paragrahvis 1 on toodud seaduse eesmärgid, milleks on parandada töökeskkonda ja –tingimusi selliselt, et kindlustada ja säilitada töötajate töövõime ja ennetada tööõnnetusi ning haigusi. Samuti tuleb kõrvaldada teised tööst ja töökeskkonnast tulenevad füüsilist ja vaimset tervist mõjutavad ohud. Füüsilist ja vaimset tervist nimetatakse seaduses edaspidi koondnimetusega tervis. Siiski ei anna see täpset definitsiooni, mille järgi määratleda tervis, mis parameetrite juures on inimene terve ning mida saab pidada ohuks tervisele. Lisaks selgub, et Soome seadusandja on erinevalt WHO-st jätnud tervise koondnimetuse alt välja sotsiaalse heaolu.

³⁹ Constitution of the World Health Organization. Arvutivõrgus: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (30.12.2012)

⁴⁰ WHO: About us, our partners and networks. WHO kodulehekülg. Arvutivõrgus: <http://www.euro.who.int/en/who-we-are> (10.04.2013)

⁴¹ R. Blanpain. European Labour Law. Kluwer Law International 2010, lk 490, 491.

TTOS ei sätesta, mis on tervis ja ohutus. Siiski aitab § 2 mõista, mis on tööohutus seaduse valguses. Paragrahv 2 lg 1 kohaselt mõistetakse töötervishoiuna töötaja tervisekahjustuse vältimiseks töökorraldus- ja meditsiiniabinõude rakendamist, töö kohandamist töötaja võimetele ning töötaja füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu edendamist. Siinkohal on TTOS-is selgelt nähtav Blanpaini selgitus, et oluline on lisaks kahjude ennetamisele ka töötaja heaolu edendamine. Paragrahv 2 lg 2 järgi mõistetakse tööohutusena töökorraldusabinõude ja tehnikavahendite süsteemi sellise töökeskkonna seisundi saavutamiseks, mis võimaldab töötajal teha tööd oma tervist ohtu seadmata. Siit nähtub, et ka Eesti seaduse puhul on seaduse eesmärk hoiduda igasugusest tervisekahjustusest ja ohust. Töö ei tohiks mõjutada isiku vaimset ega füüsilist olukorda.

Kokkuvõttes saab öelda, et tervise ja ohutuse mõisted on regulatsioonides üheselt kehtestamata. Kuidas on võimalik ära tunda, et inimeste tervis ja ohutus on tagatud, kui ei ole selge, mida nende all mõeldakse? Siinkohal võiks seadusandjad lähtuda WHO konstitutsioonist ning püüda sõnastada tervise mõiste. TTOS-i oleks vaja lisada säte, mis määratleb selgelt, et tervis on füüsilises, vaimses ja sotsiaalses heaolus olek. Siinkohal jätkaks autor erinevalt WHO sõnastusest välja täielikkuse aspekti, sest harva esineb olukorda, kus inimeses valitseb absoluutne heaolu. Kuigi Euroopa tasandil säilib küsimus ohutuse mõistest, siis TTOS-is on selle sisu iseseisvalt selgitatud. Autori arvamuse kohaselt on Eesti-sisene tööohutuse määratlus selge ja konkreetne. Vaatamata tervise mõiste puudumisele, on õigusakti sõnastusest siiski välja loetav, mille poole püüeldakse. Teoreetiliselt võib tekkida töövaidlusi, kus töötaja leiab, et tema tervist on kahjustatud, aga tööandja sellega ei nõustu. Praegusel juhul jääks selgusetuks, mille alusel ühele osapoolle õiguse peaks andma.

1.3 Töökeskkond ja töökoht

Töökeskkond ja –koht on õigusaktide tõlgendamisel olulised mõisted, aidates selgitada töötervishoiu ja –ohutuse nõuete rakendamise konteksti. Direktiiv töökeskkonda ja töökohta ei defineeri. Vaid kahel korral tööandja kohustuste all on sätestatud töökoha sisustamise ja kujundamise nõue, kuid täpsemat tähendust, mida töökoha all mõista tuleks, pole sätestatud. Töökeskkonda on mainitud töötajate kohustuste artiklis 13, mille kohaselt töötaja peab tegema koostööd tööandja ja/või töötajatega, et tööandja saaks tagada, et töökeskkond ja –tingimused on ohutud ega kujuta endast ohutusele ja tervisele mingit ohtu. Siit võib tuletada,

et töökeskkond peab olema töötajaid ümbritsev ohutu keskkond, kuid midagi konkreetsemat direktiiv ei sõnasta.

EL-i statistika tööõnnetuste põhjuste ja tingimuste kohta selgitab täiendavalt töökoha ja töökeskkonna mõisteid. Selle järgi mõistetakse töökohta tavaliselt piiratud mõttes – konkreetne töökoht poes, kontoris jms või laiemalt töö tegemise fikseeritud koht. Töökeskkond on tavaline keskkond, töökoht või tööpiirkond, kus õnnetus toimub. See kirjeldab geograafilist keskkonda, kus õnnetuse toimumise hetkel ohver viibis, kas töötades, külastades või lihtsalt kohal olles (töoga seotult).⁴²

Samuti selgitab õigusteadlane R. Blanpain, et töökeskkond seostub kohaga, kus tööd tehakse. Selle alla ei kuulu vaid ettevõttes olevad ligipääsetavad vahendid. Mõiste on siiski laiem, hõlmates lisaks ettevõttele ka kodu kodus töötajate, ehitusplatsi ehitajate, klassiruumi õpetajate, kaevandust kaevandajate või jalgpallistaadionit jalgpallurite puhul.⁴³

Soome tööohutuse seadus ei anna töökeskkonna ja töökoha legaaldefiniitsioone. Töökeskkonna olulisust on rõhutatud tööandja kohustuste all §-s 12, mille kohaselt peab tööandja töökeskkonna kujundamisel pidama silmas töötaja ohutust. Seejuures on lisaks töökeskkonnale olulised tööruumide kujundamine, töö- või tootmismeetodite ja töö kasutatavate masinate, tööriistade ja muude seadmete ning ainete kasutamisel nende mõju arvestamine. Samuti tuleb tagada, et töökeskkonna kujundamine toimub vastavalt kõne all olevas seaduses esitatavatele nõuetele. Soome õigusaktidest nähtub, et töökoht sisaldub töökeskkonnas ning neile kehtivad ühesugused nõuded.

Üldiselt nõuab Soome töölepingu seadus, et tööleping sisaldaks alati sätteid töökoha või –kohtade kohta. Töökoha üle otsustamisel tuleb mõelda sellele, kas töötaja hakkab töötama erinevates kohtades. Võib kokku leppida, et osaliselt tehakse tööd eemalt või infovahendite kaudu, tavaliselt töötaja kodus. Ka sel juhul kohalduvad töösuhte tavalised standardid.⁴⁴ Selle määratluse kohaselt on siiski tegemist sarnase regulatsiooniga nagu Eesti TLS-is, mis kehtestab üldise nõude määratleda töölepingus, millises paikkonnas töö tegemine hakkab

⁴² Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU. European Commission 2008. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2785&langId=en> (28.12.2012), lk 34.

⁴³ R. Blanpain. Viidatud töö, lk 490.

⁴⁴ M. Äimälä, J. Aström, H. Rautiainen jt. Finnish Labour Law in Practice. Dark Oy, Vantaa, 2005, lk 33.

toimuma. Töökoht füüsiliselt tööohutuse ja –tervishoiu mõttes paikneb lepingus kokku lepitud paigas.

TTOS-i 2. peatükk reguleerib töökeskkonda. Nende sätete alla kuulub ka töökoha määratlus. Esmalt defineeritakse § 3 lg-s 1 töökeskkond kui ümbrus, milles inimene töötab. Järelikult võib see olla näiteks nii kontor kui ehitusobjekt. Ülejäänud 4 lõiget seavad täpsemad nõuded töökeskkonnale. Nende järgi ei tohi töökeskkonnas toimivad füüsilised, keemilised, bioloogilised, füsioloogilised ja psühholoogilised tegurid ohustada töötaja ega muu töökeskkonnas viibiva isiku elu ja tervist. Samuti on kehtestatud teatud ohuteguritele piirnormid, mida nende tegurite parameetrid ei tohi ületada. Piirnorme ületava töökeskkonna puhul tuleb tööandjal tagada töötajale isikukaitsevahendid.

TTOS § 4 sätestab üksikasjalikult töökohale esitatavad tingimused. Seejuures on lõike 1 kohaselt töökoht ettevõtte territooriumil või tööruumis paiknev töötamiskoht ja selle ümbrus või muud töötamiskohad, kuhu töötajal on töötamise ajal juurdepääs või kus ta töötab tööandja loal või korraldusel. Autori arvates tuleks töökohta mõista töökeskkonna piiritletuna osana. Kui keskkond on abstraktsem ning sisaldab kogu töötaja ümbrust koos mõjutavate teguritega, siis töökoht ongi konkreetne töötamiskoht. Paragrahvis 4 on kehtestatud ka tingimused, mis töökoha kujundamisel ja sisustamisel peavad olema täidetud, et töökoht oleks turvaline ja ohutu.⁴⁵

Eelnevast tuleneb, et kõige täpsem määratlus töökeskkonnale ja –kohale on sätestatud TTOS-is. Ülejäänud õigusaktid vaid rõhuvad samamoodi kui TTOS-gi, et töökeskkond peab olema ohutu ning kujundatud vastavalt töötaja vajadustele. Kui TTOS-is peetakse vajalikuks eristada töökoha määratlust töökeskkonnast, siis teistes kõne all olevates aktides käsitletakse neile seatud tingimusi üheaegselt. Selles osas saab TTOS-i töö autori arvates eeskujuks tuua, sest mõisted on üheselt arusaadavad ning reguleerivad selgelt, kus tuleb töötervishoid ja –ohutus tagada.

⁴⁵ Alates 1. juulist 2007. a kehtib ka Vabariigi Valitsuse 14. juuni 2007. a määrus nr 176 „Töökohale esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded“. Määrus kehtib kõigil tegevusaladel, välja arvatud ehitustöödel ja maavarade kaevandamisel. Samuti ei kohaldata neid nõudeid kalalaevadel, ettevõttele kuuluval põllu- või metsamaal ning sõidukites. - Töökohale esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded. - RT I 2007, 42, 305.

1.4 Ohutegurid

Selleks, et tagada töötajate ohutus, on vaja määratleda nende ohutegurite ring, mis võivad inimestele halvasti mõjuda.

Direktiiv on ohtude määratlemisel üldine ning ei loetle üksikuid tegureid. Direktiivi preambulis tõdetakse, et on teada, et töötajad võivad oma tööea jooksul puutuda töökohal kokku ohtlike keskkonnategurite mõjuga. Samuti on preambulis sätestatud, et direktiivi kohaldatakse kõikide ohtude suhtes, eelkõige selliste ohtude suhtes, mis tulenevad direktiivis 80/1107/EMÜ⁴⁶, viimati muudetud direktiiviga 88/642/EMÜ⁴⁷, käsitletud keemiliste, füüsikaliste ja bioloogiliste mõjurite kasutamisest tööl. Selle direktiivi eesmärk on kaitsta töötajaid riskide eest, mida kujutavad nende tervisele ja ohutusele kokkupuude eelnimetatud ohuteguritega. Direktiiv 80/1107/EMÜ siiski ei ava täpsemalt keemiliste, füüsikaliste ja bioloogiliste ohutegurite sisu ega too näiteid, mainides vaid art 2 p-s a, et nende alla käivad igasugused mõjurid, mis tööl ette tulevad ning tõenäoliselt võivad tervist mõjutada. Vaatamata selge määratluse puudumisele EL-i raamdirektiivis, viitab see siiski vastavale direktiivile, milles on ohutegurite olemus üldiselt reguleeritud. See annab võimaluse võrrelda Eesti õiguses kehtestatud põhimõtteid ohutegurite määratlemisel EL-i omaga.

Soome tööohutuse seaduse 5. peatükk määratleb töötingimusi puudutavad täpsemad sätted, sealhulgas ergonoomika ning füüsikaliste, vaimsete, sotsiaalsete ja mõnede muude riskide taseme tööl. Nende riskide seas on eraldi välja toodud suur tööhulk, monitoriga töötamine, vägivald, ahistamine, üksinda töötamine, öine töötamine, töökoha ventilatsioon, müratase ja valgustatus, töökohal liiklemine ja kaupade vedu (sealhulgas tõstmine, transport, käitlemine ja säilitamine), kord ja puhtus. Nende mõjurite puhul on spetsiaalselt reguleeritud, kuidas töökeskkonda korraldada tuleb, et töötajaid ei ohustataks.

Eraldi on sätestatud ka keemiliste, füüsikaliste ja bioloogiliste ohutegurite esinemise regulatsioon ning ohtlike ainete kasutamine. Soome tööohutuse seadus konkreetsed keemilisi ohutegureid välja ei too, vaid näeb ette juhised, mis nende esinemisel teha tuleb. Küll aga viidatakse § 38 lg-s 3, et keemiliste ohutegurite olemus ning nende piirmäärad ja muud

⁴⁶ Euroopa Nõukogu 27. novembri 1980. a direktiiv 80/1107 töötajate kaitse kohta keemiliste, füüsikaliste ja bioloogiliste ohutegurite eest. - ELT L 327, 25.02.2013, lk 8-13.

⁴⁷ Euroopa Nõukogu 16. detsembri 1988. a direktiiv 88/642, muutmaks direktiivi 80/1107/EMÜ. – ELT L 356, 25.02.2013, lk 74-78.

olulised asjaolud võidakse kehtestada valitsuse määrusega. Valitsuse määruse nr 715/2001 (keemilised ohutegurid tööl)⁴⁸ § 3 lg 1 kohaselt on keemiline mõjur igasugune keemiline element või ühend kas oma loomulikus olekus või toodetuna. Lõige 2 annab ka ohtliku keemilise teguri definitsiooni. Punkti a kohaselt on keemiline ohutegur igasugune keemiline mõjur, mis on sätestatud sotsiaalministri otsuses 979/1997 kemikaalide kvalifitseerimise ja märgistamise kriteeriumite kohta. Samuti on ohtlik selline tegur, mis on kemikaaliseaduse paragrahvis 11 ohtlike ainete nimistus. Määruse § 3 lg 2 p b kohaselt on keemiline ohutegur ka igasugune keemiline mõjur, mis küll punkti a nõudeid ei täida, kuid mis võib kujutada oma omaduste tõttu ohtu töötajate tervisele ja ohutusele. Seega on igasugune ohtu kujutav keemiline mõjur ohutegur.

Füüsikaliste ohuteguritena on Soome tööohutuse seaduse § 39 lg-s 1 nimetatud temperatuur, müra, rõhk, vibreerimine, kiiritus ja muud sarnased tegurid. Bioloogilised ohutegurid on § 40 lg-s 1 mainitud, kuid jällegi on täpsema määratluse õigus antud valitsusele. Spetsiaalselt on §-s 37 välja toodud ka õhusaaste tegurid nagu tolm, aurud, gaas või suitsuvined, mida ei ole liigitatud ühegi kolme ohutegurite kategooria alla.

Mõni aastakümme tagasi käsitleti Eesti töötervishoius kaht liiki töökeskkonna tegureid - ohtlikke ja kahjulikke. Ohtliku teguri toime võib teatud tingimustel põhjustada traumat või muud tervise ootamatut halvenemist. Kahjuliku teguri puhul on tegemist olukorraga, kus selle toime töötajale teatud tingimustel võib põhjustada haigestumist ja/või töövõime püsivat vähenemist. TTOS-i jõustumisel hakati rääkima üldiselt töökeskkonna ohuteguritest.⁴⁹ Autori arvates on eelnimetatud eristusest loobumine positiivne, sest töötajate ohutuse ja tervise tagamisel ei ole põhjust eristada ohtlikke ja kahjulikke tegureid, nagu nende puhul tuleks silmas pidada erinevat eesmärki. Igal juhul on vaja tagada töötajatele sellised töötingimused, millega hoidutakse igasugustest ohuteguritest.

Eestis on TTOS-is ohutegurid sõnaselgelt sõnastatud. Need on ka sarnaselt EL-i direktiiviga 80/1107/EMÜ jagatud füüsikalisteks, keemilisteks, bioloogilisteks, füsioloogilisteks ja psühholoogilisteks ohuteguriteks. Füüsikalised ohutegurid leiab §-st 6 ning selle kohaselt kuuluvad nende alla muuhulgas müra, vibratsioon, kiirgused, elektromagnetväli, töökoha

⁴⁸ Government Decree on Chemical Agents at Work (715/2001) Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2001/en20010715.pdf> (25.02.2013)

⁴⁹ Töötervishoid ja -ohutus: näidised ja kommentaarid. AS Äripäev, Äripäeva käsiraamatute toimetis. Tallinn: Äripäev 2012, ptk 13, lk 1.

sisekliima (õhutemperatuur ja –niiskus, õhu liikumise kiirus), masinate ja seadmete liikuvad või teravad osad, valgustuse puudused, kukkumis- ja elektrilöögioht ning muud samalaadsed tegurid. Samuti sisaldab paragrahv ka nõudeid tööandja tegevusele nende konkreetsete ohutegurite esinemisel.

Keemilised ohutegurid on sätestatud §-s 7 ning nende alla kuuluvad ettevõttes käideldavad kemikaaliseaduse⁵⁰ § 5 lõikes 1 määratletud ohtlikud kemikaalid ja neid sisaldavad materjalid. Kemikaaliseaduse § 5 lg 1 kohaselt on ohtlik kemikaal, mis oma omaduste tõttu võib kahjustada tervist, keskkonda või vara. Jällegi on säte üsna abstraktne ning kemikaali ohtlikkust tuleb hinnata juhtumipõhiselt, sest tõenäoliselt ei pruugi üks kemikaal mõjuda sarnaselt ohustavalt erinevates keskkondades või ka varale. Inimese tervisele mõjuvad ohtlikud kemikaalid reeglina negatiivselt, kuigi reaktsioonid võivad erinevad olla.

Bioloogilised ohutegurid § 8 lg-s 1 on mikroorganismid (bakterid, viirused, seened jm), sealhulgas geneetiliselt muundatud mikroorganismid, rakukultuurid ja inimese endoparasiidid ning muud bioloogiliselt aktiivsed ained, mis võivad põhjustada nakkushaigust, allergiat või mürgistust.

Füsioloogilised ohutegurid leiduvad § 9 lg-s 1 ning need on füüsilise töö raskus, sama tüüpi liigutuste kordumine ning üleväsimust põhjustavad sundasendid ja –liigutused töös ning muud samalaadsed tegurid, mis võivad aja jooksul viia tervisekahjustuseni. Siinkohal on tegemist selliste mõjuritega, mille tagajärg ei teki tõenäoliselt koheselt, vaid pikaajasel ohutegurite esinemisel.

Psühholoogilised ohutegurid § 9 lg 2 kohaselt on monotoonne või töötaja võimetele mittevastav töö, halb töökorraldus ja pikaajaline töötamine üksinda ning muud samalaadsed tegurid, mis võivad aja jooksul põhjustada muutusi töötaja psüühilises seisundis. Need ohutegurid võivad mõjuda töötajale vaimselt kurnavalt. Psühholoogiliste ohutegurite mõju erineb autori arvates olenevalt inimloomusest. Mõnele isikule meeldibki näiteks üksi töötada ning temale võib ohuteguriks osutada igapäevane töötamine liigselt jutuka ning aktiivse töökollektiivi keskel, mis nõuab pidevat tähelepanu ja suhtluses osalemist. Leidub mitmeid ameteid, kus tööpäev on 12 tundi või rohkemgi pikk. Inimene ei ole mõeldud töötama mitu

⁵⁰ Kemikaaliseadus. - RT I 1998, 47, 697 ... RT I, 30.12.2011, 55.

tundi järjest. Puudu jääb vajalikust puhkeajast ning organismi jõuvarud on pidevalt viimase piiri peal.

Äripäeva käsiraamatu autorid on leidnud, et töökeskkonna ohutegurite käsitlese lihtsustamiseks võiks need grupeerida: millised võivad põhjustada traumasid ja millised haigestumisi. Haigestumisi põhjustavad kaht liiki ohutegurid – tootmisprotsessiga seotud ning töö ebaõigest ja ebaratsionaalsest korraldamisest tingitud. Tervisele mõjuvate ohutegurite realiseerumise tingimused võivad ise olla mitmesugused. Tegur võib toimida väga intensiivselt lühikese aja jooksul või olla ka tagasihoidliku intensiivsusega, ent püsivalt toimiv. Viimase tulemuseks on toime kuhjumine ning kroonilise haigusprotsessi kujunemine.⁵¹ Nagu eelnevalt selgitatud, siis töö autor ei leia, et seesugune grupeerimine arusaamist lihtsustaks. Jääb selgusetuks, mida eristamine sisuliselt muudaks, kui igal juhul peab lõppeesmärgina igasugustest ohuteguritest hoiduma.

Kokkuvõttes saab öelda, et siseriiklikud aktid on direktiivist tunduvalt täpsemad, määratledes TTOS-is konkreetsed keemilised, bioloogilised, füsioloogilised ja psühholoogilised ohutegurid. Raamdirektiiv vaid viitab ohuteguritele üldiselt ning nimetab eridirektiivi, mis nelja ohutegurite kategooria olemasolu kinnitab. Täpsemat loetelu asjaoludest, mis nende liikide alla kuulub, ei reguleerita. Oluline on see, et siseriiklikult on riigid ohutegurid määratlenud ning teavad, mis juhul eriliselt ettevaatlikud olla. Eesti ning Soome ohutegurid on sõnastatud samade kategooriatena ning sisulisi erinevusi ei leidu.

1.5 Töötaja ja tööandja

EL-i direktiiv sätestab art-s 3 töötaja ja tööandja mõisted. Oluline on märkida, et direktiivis sätestatud töötaja mõiste on kitsam kui töölepingus tavaliselt sätestatu. Seepärast on peetud oluliseks mõiste eraldi välja toomist. Direktiivi kohaselt on töötaja isik, kelle tööandja on tööle võtnud, sealhulgas praktikandid ning välja arvatud koduabilised. Siinkohal tekib küsimus, kuidas tõlgendada väljendit „tööle võtma“. Kui seda peaks mõistma tähenduses, et isik on tööle võetud, lubades talle tehtud töö eest tasu, siis miks on koduabilised välja arvatud.

⁵¹ Töötervishoid ja –ohutus: näidised ja kommentaarid. AS Äripäev, Äripäeva käsiraamatute toimetis. Tallinn: Äripäev 2012, ptk 13, lk 1, 2.

Isik võib olla elukutseline koduabiline, kes kogu elu sellega leiba teenib. Ka teda tuleks käsitleda töötajana ning tagada talle töötaja õigused.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet avaldas 5. juulil 2011 uue uuringu⁵², mis käsitleb koduabilistena töötavate ebaseaduslike sisserändajate elutingimusi, tulemused. Enamasti töötavad ebaseaduslikest sisserändajatest koduabilistena naised. Aruandest nähtub, et nende ebaseadusliku sisserändaja staatus ja kodutöödega seotud üldised raskused muudavad selle inimgrupi väga haavatavaks seonduvalt nende ärakasutamise ja ka füüsilise vägivallaga. Tavapärased ärakasutamiskiivid hõlmavad madalat palka, sagedasi ületunde ja seda, et valdavalt nad tööõnnetuste eest hüvitisi ei saa. Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti juhataja sõnul on peamine eesmärk parandada kõigi Euroopa Liidus töötavate koduabiliste olukorda, olenemata sellest, kas nad elavad EL-i liikmesriigis seaduslikult või mitte. Kui isik juba viibib riigis ning ta on tööle võetud isiku ebaseaduslikust saatusest hoolimata, siis tuleb kohaldada tööõiguse põhireegleid ja inimõiguste standardeid. Hirm riigist väljasaatmise või vallandamise ees takistab tegelikkuses ohvreid tööandjate toime pandud kuritarvitamiste ja ärakasutamiste korral kohtu poole pöördumast.⁵³

Aruandes tehakse muuhulgas ettepanek koduabiliste tegevusele selgete standardite kehtestamiseks, millega sätestatakse mitterahalise töötasu piirid, tagatakse, et kui riigis on seadusega kehtestatud miinimumpalk, siis see kehtib ka koduabilistele, kindlustatakse puhkepauside ja haiguslehe saamise õigus ning luuakse tervislikud töötingimused 2011. aasta ILO konventsiooni⁵⁴ kohaselt. Euroopa Komisjoni seletuskirja kohaselt on Euroopa Liit võtnud endale kohustuse toetada inimväärset tööd nii liidu sees kui ka välissuhtluses. Töönormid on inimväärse töö üks põhielement. Seega on ILO konventsioonide ratifitseerimine liikmesriikide poolt oluline märk liidu poliitika sidususest töönormide parandamisel kogu maailmas.⁵⁵

⁵² Koduabilistena töötavad ebaseaduslikud sisserändajad. Põhiõigustega seonduvad probleemid Euroopa Liidus ja selle liikmesriikides. European Union Agency for Fundamental Rights. Luxembourg, 2011. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/migrants_in_an_irregular_situation_employed_in_domestic_work_en.pdf (08.04.2013)

⁵³ EL: koduabilistena töötavate ebaseaduslike sisserändajate kuritarvitamine ja ärakasutamine. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1667-pr-domestic-workers-2011_ET.pdf (02.03.2013)

⁵⁴ Koduabiliste inimväärse töö konventsioon jõustub septembris 2013.

⁵⁵ Euroopa Komisjoni seletuskiri ettepanekule Nõukogu otsuseks, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsiooni. Arvutivõrgus: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Feur->

Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud näiteks 13. novembri 2012. a otsuses *C.N. vs Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*, et isiku allutamine koduses majapidamises kohustuslikule ning ilma tasuta pidevalt jätkuvale tööle on käsitletav sunniviisilise töötamisena.⁵⁶ Eelnevale toetudes nähtub, et viimaste aastate praktikale ja uuringutele toetudes peaks koduabilisi võrdsustama töötajatega. Ei ole ratsionaalseid põhjuseid, miks nad peaksid tööõiguse kaitse alt välja jääma ning seesugust erandit saab pidada lausa inimõiguste rikkumiseks. Koduabiliste välistamine direktiivi reguleerimisalast tundub autorile olevat vananenud arusaam ajast, mil koduseid koristajaid ja teenindajaid peeti vähemate õigustega isikuteks. Vaadates aga ILO konventsiooni ratifitseerimise ettepaneku seletuskirja, siis liigutakse EL-is üldiselt koduabilistele töötajatega võrdsete õiguste andmise suunas.

Tööandja on direktiivi kohaselt füüsiline või juriidiline isik, kes on töötajaga töösuhtes ja kes vastutab ettevõtte ja/või asutuse eest.

Soome töötervishoiu seadus ei määratle töötajat. Samuti ei sätesta Soome töölepingu seadus⁵⁷ otsesõnu töötaja mõistet. Paragrahvi 1 alusel kohaldub töölepingu seadus lepingutele, mille kohaselt töötaja nõustub tegema tööd tööandja korralduste ja järelevalve all, saades vastu palka või muud kompensatsiooni. Seadust kohaldatakse erinevatele töötajate gruppidele, kes töötavad nii tavaliste kui ebatüüpiliste töölepingute alusel. Nii osa- kui täisajaga töötajad, tähtajalise lepinguga töötajad ja kodutöötajad on töölepingu seaduse § 1 alusel seaduse kohaldamisalal. Avalikke teenistujaid ja teisi avalik-õiguslikes asutustes töötavaid isikuid eristatakse töölepingute alusel töötajaist ning neile kohaldatakse avaliku õiguse reegleid.⁵⁸ Nagu eelnevalt mainitud, siis seesugune määratlus on laiem kui raamdirektiiviga spetsiaalselt tööohutuse ja –tervishoiuga seoses sätestatu.

lex.europa.eu%2FLEXUriServ%2FLEXUriServ.do%3Furi%3DCOM%3A2013%3A0152%3AFIN%3AET%3ADOC&ei=D4V1Ue_JKMrJsgb_44C4Dw&usg=AFQjCNHm-CLmfOgODykNu5eZgMAquTHsXg&sig2=gmuasC7L_XOCbLxjIwBA5g&bvm=bv.45512109.d.Yms&cad=rja
(22.04.2013)

⁵⁶ EIKo 13.11.2012, 4239/09, *C.N. v Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.

⁵⁷ Töölepingu seadus 55/2001 (Työsopimuslaki)
[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055?search\[type\]=pika&search\[pika\]=ty%C3%B6sopimuslaki#a55-2001](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055?search[type]=pika&search[pika]=ty%C3%B6sopimuslaki#a55-2001) (23.02.2013)

⁵⁸ National Labour Law Profile: Republic of Finland. Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158896/lang--en/index.htm (23.02.2013)

Üldiselt on Soome tööõiguses välditud töötajate kategoriseerimist. Põhiregulatsioonid nagu töölepingu seadus kehtivad kõigile ning ei eristata näiteks töölisi ja nn mittefüüsilisi töötajaid. Selline privilegeerituse tunde vältimine teatud töötajate kategooriate puhul on olnud seadusandja teadlik eesmärk. Siiski on ka sellel reeglil erandid. Teatud töötajate grupe peetakse erilist kaitset vajavateks või on leitud, et üldsätted on liiga paindumatud osade töötajate suhtes.⁵⁹

Meremeestele, koduabilistele ja praktikantidele kehtivad Soomes eriregulatsioonid. Sellele vaatamata kuuluvad ka nemad töötajate mõiste alla. Näiteks on Soomes eraldi seadus koduabiliste kohta⁶⁰ (*Act on the Employment Relationship of Household Employees*⁶¹), mis kohaldub töötajatele, kes teevad majapidamistöid tööandja kodus töölepingu alusel. Reguleerimisalast jäävad välja näiteks pereliikmed, alla 18-aastased isikud, kes töötavad vähem kui ühe kuu või mitte rohkem kui ühe tööpäeva nädalas või kolm tundi päevas, ning inimesed, kes hoolitsevad haige eest. Samuti ei välista kodus töötamine töötajaks olemist. Kutsehariduse seaduse⁶² (*Vocational Education Act*) alusel võib praktikantide töötamisel sõlmida tähtajalise töölepingu. Kõik muudele töötajatele kohaldatavad õigusaktid kehtivad ka praktikantide suhtes, kui eelnimetatud seaduses ei ole teisiti sätestatud.⁶³

Tööandja mõistet ei tulene jällegi otseselt seadusest. Küll aga võib tööandja olemuse tuletada kohaldamisala sõnastusest – tööandja juhendab ja kontrollib tehtavat tööd ning tasub töötajale selle eest.

TTOS nimetab töötajaks töölepingu alusel töötavaid isikuid ja avalikke teenistujaid. Selle põhimõtte järgi ei nimetata töötajateks näiteks praktikante, kuigi seadus neile kohaldub. Praktikantidega ei sõlmita alati töölepingut ning nad pole ka avalikud teenistujad. Siinkohal tekib erinevus EL-i direktiivi sõnastusest. Siiski, tänu sellele, et TTOS-is on erandid loetletud, ei muuda mõiste „töötaja“ sisustamine seaduse rakendamist.

⁵⁹ A.J. Suviranta. Viidatud töö, lk 69.

⁶⁰ Koduabilistest töötajate seadus 951/1977 (*Laki kotitaloustyöntekijän työsuhteesta*). Arvutivõrgus: [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770951?search\[type\]=pika&search\[pika\]=951](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770951?search[type]=pika&search[pika]=951) (08.04.2013)

⁶¹ Koduabilistest töötajate seadus 951/1977 (*Act on the Employment of Household Workers*). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1977/en19770951.pdf> (08.04.2013)

⁶² Kutsehariduse seadus 630/1988 (*Laki ammatillisesta koulutuksesta*). Arvutivõrgus: [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980630?search\[type\]=pika&search\[pika\]=630%201998](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980630?search[type]=pika&search[pika]=630%201998) (08.04.2013)

⁶³ A.J. Suviranta. Viidatud töö, lk 72.

Erinevus tekib aktide kohaldamisel koduabilistele. Direktiiv on koduabilised töötajate hulgast välja arvanud, mistõttu ei kohaldu neile töötajate õigused ega kohustused direktiivi mõistes. Eesti seadus ei maini aga kordagi koduabilisi. Järelikult saab juhul, kui nad töötavad töölepingu alusel, pidada neid töötajateks, ning neile kohaldub TTOS täielikult. Sellises situatsioonis laiendab Eesti õigusakt koduabilise õigusi. Siiski pole tegemist vastuoluga direktiiviga, sest liikmesriikidel on õigus kehtestada siseriiklikus õiguses oma töötajatele soodsamad tingimused. Jälgides siiski viimaseid arenguid koduabiliste õiguste osas Euroopas, usub autor, et koduabilisele töötajaga võrdsete õiguste andmine ei ole ka direktiivi puhul kauges tulevikus.

Tööandja mõistet TTOS-is pole. Küll aga leiab tööandja selgituse töölepingu seadusest (edaspidi TLS)⁶⁴. TLS-i kohaselt on tööandja isik, kellele töötaja teeb tööd ning kes selle eest töötajale töötasu maksab. Erinevalt EL-i direktiivist puudub viide vastutusele ning isiku juriidilisele seisundile. Ka siinkohal nähtub, et TLS-i sõnastus on üldisem kui direktiivis antud määratlus, mistõttu saab öelda, et direktiivis on tööandja mõiste kontekst kitsam, lähtudes töötervishoiust ja -ohutusest. Oluline on mõnel juhul eristada ka ettevõtet ja tööandjat, sest praktikas on kasutusel mõlemad terminid. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁶⁵ § 66¹ sätestab ettevõtte mõiste, mille kohaselt on ettevõtte majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb. Gaabriel Tavits analüüsib artiklis „Tööandja mõistega seonduvaid probleeme“⁶⁶ asjaolu, et tööandja mõistele ei pöörata sageli tähelepanu. Tavitsa sõnul võib konkreetne äriühing tegutseda küll ettevõtjana, kuid töötajaid ei pruugi seal olla. Teisalt ei pea aga tööandja ka ettevõtja olema. Seega on oluline märkida, et tööandja ja ettevõtte vahele ei saa panna võrdusmärki.

Töö autor leiab, et nii töötaja kui tööandja mõiste täpsem defineerimine nii Eesti kui Soome tööohutuse ja töötervishoiu õigusaktides tuleks selguse mõttes kasuks, sest praegusel juhul ei ole need erinevates aktides üheselt mõistetavad ning üldisel kujul leiduvad töölepingu seadustes. Soome seadus ei annagi konkreetset tööandja legaaldefiniitsiooni ning tähendus tuleb iseseisvalt tuletada. Siiski tuleb tähele panna, et direktiivis on oluliseks peetud töötaja ja tööandja mõiste selgitamist just kõne all oleva õigusakti kontekstis. Autor leiab ka, et töötaja mõiste on Eestis piiritletud vaid töölepingu olemasolu ja avalike teenistujatega. Sellisel juhul

⁶⁴ Töölepingu seadus. - RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 22.12.2012, 29.

⁶⁵ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

⁶⁶ G. Tavits. Tööandja mõistega seonduvaid probleeme. - Juridica 1999/1, lk.35-39.

võib sellest tekkida olukord, kui näiteks praktikandid töötavad käsundus- või töövõtulepingu alusel ning neid ei saa nimetata töötajateks. Tänu TTOS § 1 lg-s 3 toodud eranditele kohaldub siiski TTOS ka praktikantidele. Soome puhul on praktikantidele nähtud ette ajutise töölepingu sõlmimise kohustus, mistõttu kuulub praktikant seal kindlasti töötaja mõiste alla.

2. Tööandja kohustused

2.1 Üldised kohustused

EL-i direktiiv sätestab hulgaliselt tööandjate kohustusi. Kõige olulisem ja üldisem kohustus tuleb art 5 lg-st 1, mille kohaselt on tööandjal kohustus tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides. Muuhulgas sätestab art 5 lg 3, et töötajate kohustused töötervishoiu ja –ohutuse valdkonnas ei mõjuta põhimõtet, et tööandja vastutab, kuid liikmesriigid võivad näha ette vastutusest vabastamise ebatavalistel ja ettenägematutel ning erakorralistel asjaoludel.

Seoses art 5 kohaldamisega on Euroopa Kohus teinud otsuse C-127/05⁶⁷. Euroopa Komisjon esitas Ühendkuningriigile märgukirja, milles heideti ette artikli 5 ebaõiget ülevõtmist seoses sellega, et siseriiklikku õigusnormi lisati klausel „niivõrd, kuivõrd mõistlikult võimalik“, mis komisjoni arvates piirab tööandjale pandud kohustust kõnesoleva artikli lõiget 1 eirates. Kohtu sõnul tuleb kõigepealt uurida, kas direktiivi art 5 lg 1 nõuab, et liikmesriigid kehtestaksid tööandjate mittesüülise vastutuse kõigi tööõnnetuste eest.

Kohtu sõnul nähtub direktiivi ettevalmistavatest materjalidest, et sellise klausli direktiivi lisamise ettepanek tehti ka enne akti jõustumist eesmärgiga lahendada probleemid, mida oleks tööandjal lasuva ohutuse tagamise kohustuse absoluutsena sõnastamine kaasa toonud *common law* süsteemides, võttes arvesse nende kohtute kohustust tõlgendada kirjutatud õigust täht-tähelt. Vastasel juhul lasuks tööandjal vastutus igal juhul. Selle lisamisest direktiivi keelduti. Keeldumist ei saa aga pidada piisavaks aluseks, et sõnastada art 5 lg 1 eesmärgina tööandja mittesüülise vastutuse kehtestamine.

Kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 82, et ka art 5 lg 4 sõnastusest, mis lubab tööandja vastutuse piiramist vääramatul juhul korral, nähtub, et selle eesmärk on selgitada direktiivi teatavate sätete ulatust, täpsustades liikmesriikide tegutsemisruumi ulatust nende sätete ülevõtmisel siseriiklikku õigusse. Kuid sellest sättest ei saa vastupidise tõlgendusega tuletada ühenduse seadusandja kavatsust kohustada liikmesriike ette nägema tööandja mittesüülise vastutuse süsteemi. Seega tõdes kohus, et komisjon ei ole näidanud, mismoodi ei saa

⁶⁷ EK 14.06.2007, C-127/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.

direktiivi eesmärki saavutada muude vahenditega kui tööandja mittesüülise vastutuse süsteemi sisseseadmise. Kuigi vaidlusalune säte näeb tööandja kohustuse – tagada töötajate ohutus ja tervis kõigis tööga seotud aspektides – suhtes ette eriklausli seoses sellega, mis on „mõistlikult võimalik“, sõltub selle tähendus nimetatud kohustuse täpsest ulatusest. Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb järeldada, et komisjon ei ole tõendanud, et Ühendkuningriik oleks rikkunud direktiivi art 5 lõigetest 1 ja 4 tulenevaid kohustusi, kui ta on piiranud tööandjal lasuvat kohustust – tagada töötajate ohutus ja tervis kõigis tööga seotud aspektides – sellega, mis on mõistlikult võimalik.⁶⁸

Tööandjate üldised kohustused on loetletud artiklis 6. Artikli 6 lg 1 kohaselt võtab tööandja kõik töötajate ohutuse ja tervise kaitseks vajalikud meetmed. Samuti peab ta olema valmis neid vajadusel kohandama vastavalt asjaoludele. Lõige 2 sätestab, milliste ennetuspõhimõtete alusel lõike 1 esimeses osas nimetatud meetmeid rakendada: riskide vältimine, vältimatute riskide analüüs, riskide tõrjumine nende tekkefaasis, töö kohandamine üksikisiku järgi ning vastavalt tehnika arengule, ohtlike tegurite asendamine ohutute või vähem ohtlikega, ühtse üldise ennetuspoliitika väljatöötamine, kollektiivsete kaitsemeetmete eelistamine, töötajatele asjakohaste juhiste andmine.

Sama artikli lõike 3 kohaselt peab tööandja hindama ka ohtu töötajate ohutusele ja tervisele, võtma arvesse töötaja sobivust tervise ja ohutuse seisukohast, tagama konsulteerimise töötajate või nende esindajatega uute tehnoloogiate rakendamise osas, võtma meetmeid, tagamaks vaid asjakohaste töötajate ligipääsu ohtlikele aladele. Pärast hindamist ja vastavalt vajadusele peavad ennetusmeetmed ning tööandja rakendatavad töö- ja tootmismeetodid tagama töötajatele pakutava ohutuse ja tervise kaitse taseme paranemise ning olema kaasatud ettevõtte ja/või asutuse kõikidesse tegevusaladesse kõikidel hierarhilistel tasanditel.

Euroopa Komisjon on täheldanud probleemi direktiivi ülevõtmisel siseriiklikusse õigusesse just seoses eelnimetatud art 6 lg 3 p-ga a (ohu hindamine töötajate ohutusele ja tervisele). Probleem tekkis Itaalias, sest Itaalia õiguses nõuti tööandjalt vaid teatud riskide hindamist. 15. novembri 2001. a otsuses C-49/00⁶⁹ selgitas kohus seda küsimust. Punktis 12 leidis kohus, et nii direktiivi eesmärgist kui art 6 lg 3 p a sõnastusest tuleneb, et see kohaldub kõigile riskidele ja et tööandjad on kohustatud hindama kõiki töötajate ohutuse ja tervisega seotud riske.

⁶⁸ EK 14.06.2007, C-127/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.

⁶⁹ EK 15.10.2001, C-49/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Itaalia Vabariik*.

Punktis 13 lisati, et tööriskid, mida tööandjad hindavad, ei ole fikseeritud igaveseks, vaid on püsivalt muutuses sõltuvalt töötingimuste ja riskidega seotud uuringute arenguga.⁷⁰ Töö autori arvates on oluline, et riskide hindamine hõlmab kõiki võimalusi. Seaduses ei ole võimalik nimetada üksikhaaval kõiki hinnatavaid riske, mistõttu on tõenäoline, et mõni oluline aspekt jääb tähelepanu alt välja. Seega on tähtis, et seadus oleks piisavalt üldiselt sõnastatud, andmaks võimalus kõikide vastaval ajahetkel oluliste riskide hindamiseks.

Artikkel 6 lg 4 rõhutab, et kui ühes ja samas töökohas töötavad mitme ettevõtte töötajad, peavad tööandjad tegema koostööd ohutust, tervishoidu ja tööhügieeni käsitlevate sätete rakendamisel, kooskõlastama kohaldatavad kaitse- ja ennetusmeetmed ning teatama üksteisele ja töötajatele kõnealustest riskidest, ilma et see piiraks direktiivi muude sätete kohaldamist. Erinevalt hiljem analüüsitavast töötajatega konsulteerimise kohustusest, on siinkohal tegemist tööandjate omavahelise koostöö kohustusega.

Art 9 lg 1 p c kohaselt peab tööandja pidama nimekirja tööõnnetustest, mille tagajärjel töötaja on kaotanud töövõime rohkem kui kolmeks tööpäevaks. Samuti koostab tööandja pädevatele asutustele ja kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega aruanded tööõnnetuste kohta, milles tema töötajad on kannatada saanud.

Soome tööohutuse seaduse põhiosa koosneb sätetest, mis puudutavad tööandjate kohustusi seoses tervise ja ohutusega. Nende sätete sisu võib kokku võtta paragrahvide pealkirjadega: töö ja –keskkonna planeerimine; öötöö; ventilatsioon; valgustus; temperatuur ja niiskus jne. Enamik sätetest ei ole väga täpsed ega anna tööandjale väga selgeid juhiseid. Neid peab kohandama vastavalt töökohtade eripäradele sobivaks. Lõpuks jääb tööandja kindlaks teha, mida sätted temalt nõuavad.⁷¹ Autor nõustub sellega, et lõplik tegevus peaks jääma tööandja reguleerida vastavalt töökoha eripäradele. Siiski on oluline, et peetaks kinni üldistest normidest, et oleks mingi riigisisene ühtsus ja korrapära töötervishoiu ja –ohutuse tagamisel.

Soome tööohutuse seaduse 2. peatükk reguleerib tööandja üldisi kohustusi. Paragrahv 8 lg 1 määrab tööandjale kohustuse hoolitseda oma töötajate ohutuse ja tervise eest, kasutades selleks vajalikke vahendeid. Seejuures tuleb võtta arvesse töökohaga seotud erisusi,

⁷⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele direktiivide 89/391, 89/654, 89/655, 89/656, 90/269 ja 90/270 rakendamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0062:FIN:EN:PDF> (29.11.2012), lk 11.

⁷¹ A.J. Suviranta. Viidatud töö, lk 82.

töötingimusi ja töötaja isiklike võimeid. Soome seadus lisab tööandjale ka nii öelda kaitseklausli, et juhul kui esinevad ebatavalised ning ettenägematud asjaolud, mis on tööandja kontrolli alt väljas ning mida ei oleks ka suurima tähelepanelikkuse ning hoolikusega suudetud vältida, arvestatakse neid kui hoolitsemiskohustuse piiranguid. Seda sätet saab pidada direktiivi artikli 5 ülevõtmiseks ning on näha, et sarnaselt Ühendkuningriigiga, on ka Soome lisanud tööandjale kohustuste täitmiseks eritingimused, mille esinemisel tööandja ei ole vastutav. Lisades eriklausli juhuks, kui esinevad ettenägematud asjaolud, ei jää autori arvamuse kohaselt seaduse eesmärk täitmata.

Sarnaselt direktiiviga näeb Soome tööohutuse seadus ette põhimõtted, mida tuleb järgida kohustuste täitmisel. Nendeks on riskide ja ohtude tekkimise ennetamine, ohtude ja riskifaktorite kõrvaldamine või selle võimaluse puudumisel vähem ohtliku või kahjustava alternatiivi valimine, üldiste meetmete kohaldamise eelistamine individuaalsetele ning tehnoloogia arengute ja teiste olemasolevate vahendite arvesse võtmine. Paragrahv 8 lg 4 täiendab, et tööandjad peavad järjepidevalt hindama töökeskkonna ja töökoha olukorda ning ohutust. Samuti tuleb pidevalt hinnata rakendatavate meetmete mõju ohutusele ja tervisele.

Põhivastutus tervise ja ohutuse tagamisel on tööandjal. Selleks, et kaitsta töötajaid tööõnnetuste ja terviseriskide eest, peab tööandja võtma kasutusele kõik mõistlikud ettevaatusabinõud, arvestades töö iseloomu ja tingimusi, samuti töötaja sugu, vanust, oskusi ja teisi võimeid. Töökeskkonda tuleb jälgida järjepidevalt, sobivad meetmed võetakse kasutusele, et ennetada õnnetusi, terviseriske ja ohtlikke olukordi. Selleks, et edendada ohutust ja tervist ning töötajate töövõimet, teeb tööandja tegevuskava, mis katab töötingimuste ja töökeskkonnaga seotud mõjurite arengu nõuded. Tervise ja ohutuse eesmärgid, mis tulenevad koostatud tegevuskavast, peavad olema järgitud töökeskkonna planeerimisel ja kujundamisel ning need räägitakse läbi töötajate või nende esindajatega.⁷²

Kui direktiivi art 6 lg 3 näeb ette töötajate ohutuse hindamise, siis sama eesmärk on Soome seaduse §-l 10. Vastavalt § 10 lg-le 1 peab tööandja süstemaatiliselt ja adekvaatselt analüüsima ja tuvastama ohud ja riskifaktorid, mis on põhjustatud töö iseloomust, töövahendite või teistest töökeskkonna ning –tingimustest. Seejuures tuleb võtta arvesse töö ja tegevuste iseloomu. Kui ohtusid ja riskifaktoreid ei ole võimalik kõrvaldada, tuleb hinnata

⁷² A.J. Suviranta. Viidatud töö, lk 82.

nende mõjutusi töötaja tervisele ja ohutusele. Soome tööohutuse seadus annab täpsemad juhised, mida hindamisel tuleb arvesse võtta:

- 1) vigastuse või haiguse tekkimise riski, pöörates erilist tähelepanu viiendas peatükis⁷³ käsitletud ohutegurite tekitatavatele riskidele;
- 2) igasuguste õnnetuste, kutsehaiguste ja tööga seotud haiguste ning ohusituatsioonide esinemist töökohal;
- 3) töötajate vanust, sugu, töösuksi ning muid võimeid;
- 4) töökoormusega seotud asjaolusid;
- 5) võimalike terviseriskide suurenemist.

Direktiivi art 5 on TTOS-is üle võetud §-s 12, mille kohaselt tööandja tagab töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise igas tööga seotud olukorras. Paragrahvi on täiendatud klausliga renditöö kohta, mille puhul tagab kasutajaettevõtja töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise kasutajaettevõtja juures. Kui EL-i direktiiv kohustas võtma arvesse töötaja sobivust tervise ja ohutuse seisukohast, siis TTOS § 12 lg 2 lausa keelab sellise töötaja tööle lubamise, kellel puuduvad erialateadmised ja oskused ning töötervishoiu- ja tööohutusalsed teadmised. Siinkohal on Eesti seadus rangem. TTOS-is leidub üldsätteid vähem kui direktiivis, pannes rõhku konkreetsetele nõuetele. Siiski tuuakse §-s 12 veel välja vastutuse jagunemine juhul, kui töökohal töötavad samal ajal vähemalt kahe tööandja töötajad.

Erinevalt direktiivist sätestab TTOS § 12 lg-s 7 ja 8 üldised nõuded ka füüsilisest isikust ettevõtjale, kes peab tagama igas tööolukorras temale kuuluvate töövahendite, isikukaitsevahendite ja muude seadmete korrasoleku ja nõuetekohase kasutamise. Samuti peab ta töötamisel samal ajal koos ühe või mitme tööandja töötajatega, teavitama töid korraldavat tööandjat või tema puudumisel teisi tööandjaid oma tegevusega seotud ohtudest ja tagama, et tema tegevus ei ohusta teisi töötajaid. Sisuliselt on tegu sama nõudega, mis § 12 lg-s 1 on üldiselt kõigile tööandjatele sätestatud.

Direktiivi art 6 lg 3 on TTOS-is sõnastatud § 13 lg 1 p-des 1-5. Sätete kohaselt on tööandja kohustatud läbi viima süstemaatilist töökeskkonna sisekontrolli, kavandades, korraldades ja jälgides töötervishoiu ja tööohutuse olukorda vastavalt seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele. Sisekontrolli all töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas

⁷³ Ptk 5. Täiendavad sätted töö ja töötingimuste kohta

mõistetakse töö planeerimist, juhtimist ja järelevalvet eesmärgiga täita töökeskkonda reguleerivate õigusaktide nõudeid. Sisekontrolli aluseks on töökeskkonna riskianalüüsi tulemused. Töökeskkonna sisekontrolli korralduse ettevõttes võib jagada viide etappi:

- strateegia kavandamine;
- personali organiseerimine strateegia elluviimiseks;
- ohtude kindlakstegemine ja riskianalüüsi läbiviimine;
- detailse töötervishoiu- ja tööohutusosalase tegevuskava koostamine;
- järelevalve ja kontrolli korraldamine tegevuskava täitmise ning sisekontrolli korralduse efektiivsuse üle.⁷⁴

Paragrahv 13 lg 1 punkti 2 kohaselt tuleb sisekontrolli korraldus igal aastal üle vaadata ning vajadusel kohandada abinõud muutunud olukorrale.

Direktiivi art 9 lg 1 p-i c nõue pidada nimekirja tööõnnetustest, kajastub TTOS-is § 24 lg-s 3, mille kohaselt tööandja registreerib kõik tööõnnetused, kutsehaigusjuhud ja tööst põhjustatud haigestumised. Eesti seaduses ei ole nõuet, et registreeritakse vaid õnnetusjuhtumid, mille puhul töötaja on töövõimetu rohkem kui kolm tööpäeva. Samuti tuleb § 22 lg 4 kohaselt tööandjal teatada raskest või surmaga lõppenud tööõnnetusest viivitamata Tööinspektsiooni kohalikule asutusele ning surmaga lõppenud tööõnnetusest ka politseile. Direktiivis art 9 lg 1 p-s d kehtestatud tööõnnetuste aruande tegemise kohustus on TTOS-i § 24 lg-s 2, mille kohaselt tööandja esitab uurimistulemuste kohta kirjaliku raporti kannatanule või tema huvide kaitsjale ja Tööinspektsiooni kohalikule asutusele. Samuti tuleb raportis nimetada abinõud, mida tööandja rakendab samalaadse tööõnnetuse ja kutsehaiguse ennetamiseks.

Eelnevast nähtub, et direktiivist tulenevad tööandja üldised kohustused on Eesti TTOS-i üle võetud. Kohati on kohustused isegi rangemad, et töötajatele paremat kaitset tagada. Näiteks on keelatud tööle lubada isikut, kellel puuduvad erialateadmised või oskused. Kuigi töötajale võib see säte paista ebaõiglasena, siis tegelikult on selle eesmärk töötajat rohkem kaitsta. Samuti on TTOS kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega seoses art 6 lg 3 p a (ohu hindamine töötajate ohutusele ja tervisele) kohaldamisega, määrates kohustuse hinnata kõiki riske ja ohte, mitte vaid valituid. Seoses art 5 üle võtmisega on Eesti seadusandja jätnud kasutamata võimaluse lisada eriklausel, millega peab tööandja tagama ohutuse ja tervise niivõrd kuivõrd

⁷⁴ A. Sieger. Töökeskkonna ohutegurid ja riskianalüüs. Tallinn: Teabekirjanduse OÜ 2006, lk 129, 130.

see on mõistlikult võimalik. Tegemist pole siiski vastuoluga Euroopa Kohtu praktikaga, sest kohus ei ole otsustanud, et siseriiklik õigus ei võiks rangem olla. Seega on TTOS-is tööandjale jäetud vähem õigusi ning ta peab tagama ohutuse ja tervise igal juhul. Töö autori arvates on töötaja seisukohast selline määratlus õigustatud. Küll aga võiks ka tööandjatele jätta võimaluse otsustada, mis olukorras ning mil määral on võimalik ohutus ja tervis tagada. Kõik olukorrad ei ole must valged. Vastutuse piiramine vähendaks tööandjate senist tunnet, et nemad vastutavad kõige eest, ning paneks neid ohtusid paremini hindama.

2.2 Riskianalüüsi läbiviimine

Üks olulisemaid arenguid, mis direktiiviga EL-i tervise ja ohutuse regulatsiooni lisandus, oli riskianalüüsi läbiviimine ja tulemuste dokumenteerimine kui alus ennetustegevuseks. Euroopa Komisjoni koostatud juhendis tööohutuse ja –tervisega seotud riskide ennetamiseks on sõnastatud struktureeritud lähenemine töökorraldusele, et riskid oleksid täielikult hinnatud ja et järgitaks ohutuid töömeetodeid.

Direktiivi art 9 lg 1 punkt a nõuab tööandjalt tervise ja ohutusega seotud riskide analüüsi ning nende töötajate seisukorra teadmist, kes puutuvad kokku eriliste riskidega. Subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt näeb direktiiv ette eesmärgid, kuid lubab liikmesriikidel otsustada, kuidas need saavutada. Seega pole juhiseid selle kohta, kuidas riskianalüüsi läbi viia ega miinimumnõudeid selle kohta. Tööandjad peavad seega hindama nii tervise kui ohutusega seotud riske ning otsustama, millised kaitsvad meetmed ja vahendid tarvitusele tuleks võtta. Seejuures tuleb arvestada töötaja individuaalseid võimeid. Preambuli kohaselt peavad tööandjad hoidma end kursis viimaste edasiminekutega töökoha tehnoloogiliste ja teaduslike arengutega. Sellest nähtub, et tööandja üldine kontroll ning ülevaatlikkus tervise ja ohutuse tagamise vahendite kohta peab olema jätkuv ning püsiv protsess.⁷⁵

Euroopa Komisjon on kirja pannud juhised ohtude ennetamiseks. Nende kohaselt näeb tüüpiline juhtimismudel ette tegevuskava koostamise, mis määratleb selged eesmärgid, kohustused ja asutuse protseduurid. Järgneb planeerimine, mis tuvastab ja hindab tegevusest tõusetuvaid riske ja kuidas neid kontrollida. Sealhulgas on riskianalüüs ja ennetavate

⁷⁵ C. Barnard. EU Employment Law. Fourth Edition. Oxford, 2012, lk 555.

meetmete kindlakstegemine, juhtimismeetodite valimine, tagamaks kontroll, täiendõppe vajaduse selgitamine, ning kindlustamine, et töötervishoiu ja -ohutuse alaste teadmiste ja oskuste kättesaadavus on olemas. Kolmanda sammuna nähakse eelneva rakendamist – plaanid tehakse teoks. Sellele järgneb kontrollimine ja parandamine. Jälgitakse senise tegevuse seisu ning tegevusse viiakse sisse vajalikud muudatused. Viimase sammuna vaadatakse juhtimine üle ja auditeeritakse. Kontrollitakse üle kogu juhtimise süsteem. Ka tööõnnetuste statistika ülevaatamine peaks sisaldama juhtimistasandil õpetust selleks, et tööandjad teaksid tulevikus, kuidas teisiti käituda⁷⁶. Seesugust juhust saab pidada otstarbekaks ning tööandjatele väga kasulikuks. See täiendab abstraktseid õigusakte praktilise õpetusega sellest, kuidas soovitakse kohustuste täitmist realselt näha.

Sama Euroopa Komisjoni juhend sisaldab täpset õpetust ka selle kohta, kuidas riskianalüüsi läbi viia. Selle järgi on oluline enne analüüsi alustamist kogu hindamise protsess ette valmistada. Seejuures tuleb määrata, kes selles osalevad ning mis rolli nende tegevus mängib. Euroopa Töötervishoiu ja Tööohutuse Agentuuri andmetel koosneb riskianalüüs 5 sammust:

- 1) ohtude ning ohus olijate kindlakstegemine – tähtsaimat informatsiooni suudavad selle kohta anda töötajad;
- 2) riskide hindamine ja tähtsuse järjekorda seadmine – kõik ohud ei ole sama tähtsad ning nendega ei saa tegeleda üheaegselt;
- 3) ennetava tegevuse üle otsustamine – sisaldab tehnilisi, organisatoorseid ja individuaalseid vahendeid;
- 4) tegutsemine;
- 5) dokumenteerimine, jälgimine, ülevaade⁷⁷.

Artikkel 9 lg 1 punkt b kohaselt otsustab tööandja ka kaitsemeetmete võtmise ja vajaduse korral kaitsevahendite kasutamise. Samuti tuleb lõike 2 järgi liikmesriigil määratleda kohustused, mida erinevad ettevõteliigid⁷⁸ peavad täitma seoses lõike 1 punktides a ja b⁷⁹ sätestatud dokumentide koostamisega ja lõike 1 punktides c ja d⁸⁰ sätestatud dokumentide ettevalmistamisel.

⁷⁶ Occupational Health and Safety Risks in the Healthcare Sector. Guide to prevention and good practice. European Commission 2010. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7167&langId=en> (28.12.2012), lk 16.

⁷⁷ *Ibid*, lk 29-33.

⁷⁸ Pidades silmas tegevusalade laadi ja ettevõtete suurust.

⁷⁹ Riskianalüüs ja kaitsemeetmete ning -vahendite kasutamise otsus

⁸⁰ Tööõnnetuste nimekiri ja aruanded tööõnnetuste kohta

Euroopa Komisjoni juhendis on öeldud, et mitte ainult nii öelda majasisesed faktorid ei mängi rolli töötervishoiu ja –ohutuse tagamisel. Tööandja peab tegema kindlaks, et ka ostetud ning kasutatavad vahendid ja masinad vastavad nõutavatele tingimustele. Samuti peab olema üles kirjutatud, kuidas igapäevatoos kasutatavat ohtlikku ainet käidelda.⁸¹

Artiklis 9 sätestatud kohustuse, mille eesmärk on dokumenteerida riskianalüüs igat tüüpi ettevõtetes, täitmisega on tekkinud mõnes liikmesriigis direktiivi ülevõtmisel probleeme. Euroopa Kohus tegi 7. veebruaril 2002 otsuse asjas C-5/00⁸². Kohus ütles, et art 9 lg 1 p a paneb tööandjale kohustuse hoida enda valduses dokumente, mis sisaldavad ohutuse ja tervisega seotud riskide hindamist, mis peavad olema kättesaadavad ka erivastutusega töötajatele või nende esindajatele. Selle põhjal märkis kohus, et säte, mis teatud tüüpi ettevõtetele (10 või vähema töötajaga) annab õiguse vabastada töötervishoiu spetsialistid kohustusest töötingimuste hindamistulemuste raporteerimisest, on vastuolus artiklitega 9 lg 1 p a ja 10 lg 3 p a⁸³. Kohtu otsusest nähtub, et igal juhul, olenemata ettevõtte liigist ja selle suurusest, peavad riskianalüüsi tulemused olema erivastutusega töötajatele või nende esindajatele kättesaadavad. Ettevõtte väiksus ei muuda seda nõuet ebaoluliseks.

Komisjon on raporteerinud, et riskianalüüsi, dokumenteerimise ja järelevalve ülesanded ei ole igal pool levinud. Seda eriti nendes riikides, mille senine praktika on põhinenud vaid ennetamisel. Näiteks Taanis näitas 1998 a. uurimus, et peaaegu pooled ettevõtted ei olnud läbi viinud riskianalüüsi. 5-19 töötajaga ettevõtetes oli riskide hindamist teinud vaid 27%, 20-49 töötajaga ettevõtete puhul 61% ning 50-199 töötaja puhul 67% ettevõtetest. Saksamaal läbi viidud uuringud näitavad, et veerand kuni kolmandik ettevõtetest teevad süstemaatilist ja arusaadavat riskianalüüsi.⁸⁴ Saab oletada, et väiksemad ettevõtted eeldavad, et riskid on niigi teada ning nende tagajärjed ennustatavad. Siiski on oluline viia riskianalüüs läbi iga suurusega ettevõtetes, sest töö autori arvamuse kohaselt tuleb põhjaliku analüüsi käigus välja selliseid asjaolusid, mida keegi oodata pole osanud.

⁸¹ Komisjoni juhend (viide 74), lk 17.

⁸² EK 7.02.2002, C-5/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Saksamaa Liitvabariik*.

⁸³ Tööandja võtab asjakohased meetmed, et töötajatel, kellel on töötajate ohutuse ja tervise kaitse seisukohast eriülesanded, või töötajate esindajatel, kellel on töötajate ohutuse ja tervise eest erivastutus, oleks oma ülesannete täitmiseks ja kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega juurdepääs:

a) artikli 9 lõike 1 punktides a ja b nimetatud riskianalüüsile ja kaitsemeetmetele;

⁸⁴ Komisjoni teatis (viide 70), lk 15.

Kokkuvõttes tegi komisjon ka oma teatises seoses riskianalüüsi praktilise läbiviimisega mõned üldised järeldused. Pealiskaudsete ja skemaatiliste analüüsi protseduuridega keskendutakse ka komisjoni arvamuse kohaselt ilmselgetele riskidele. Pikaajalised mõjud ja raskesti jälgitavad riskid jäävad kõrvale. Väga harva kaalutakse psühholoogilisi ja töökorralduslikke faktoreid. Riskianalüüs kipub olema ühekordne kohustus, millel puudub järjepidevus. Samuti pole kasutusele võetavate meetmete tõhusus tööandjatel piisavalt kontrollitud.⁸⁵

Direktiivi art 9 sisustamisel nähtus, et liikmesriigid peavad ise kehtestama reeglid, kuidas riskianalüüsi läbi viia. Sellest tulenevalt on Soome seaduse § 10 lg-d 2-4 kehtestanud täpsemad reeglid riskianalüüsi ja –hindamise läbiviimiseks.⁸⁶ Näiteks juhul, kui tööandjal ei ole endal pädevaid oskusi kohustuste täitmiseks, peab ta kasutama väliseid eksperte, kellel peab olema piisav kompetents ning muud oskused ülesande täitmiseks.⁸⁷ Riskianalüüs ning – hinnang peavad olema tööandja valduses ning neid tuleb kaasajastada asjaolude muutumisel.⁸⁸

TTOS § 13 lg 1 p 3 sätestab kohustuse korraldada töökeskkonna riskianalüüsi, mille käigus selgitatakse välja töökeskkonna ohutegurid, mõõdetakse nende parameetreid ning hinnatakse riske töötaja tervisele ja ohutusele. Riskianalüüsi eesmärgiks on välja selgitada kõige kiiremat rakendamist vajavad ohutusabinõud. Abinõude rakendamise ajaline järjestus määratakse peamiselt riskide suuruse põhjal⁸⁹. Samuti tuleb § 13 lg 1 p 5 kohaselt korraldada muuhulgas töötingimuste, töövahendite või tehnoloogiate muutumisel uus riskianalüüs. Erinevalt direktiivist leidub TTOS-is endas ka konkreetne nõue vormistada riskianalüüsi tulemused kirjalikult ning säilitada neid 55 aastat.

Lisaks nõuab § 13 lg 1 p 4 töökeskkonna riskianalüüsi alusel kirjaliku tegevuskava koostamist, milles nähakse ette ettevõtte kõikidel tegevusaladel ja juhtimistasanditel korraldatavad tegevused töötajate terviseriski vältimiseks või vähendamiseks, nende ajakava, teostajad, ning eraldama selleks vajalikud vahendid. Kirjalik kava peab olema ajakohane ja selge, töötajatele arusaadav. Koostatud kava on aluseks riskide süstemaatilisele

⁸⁵ *Ibid*, lk 16.

⁸⁶ Veelgi täpsemad nõuded töötervishoiu ekspertidele on sätestatud töötervishoiu seaduses.

⁸⁷ Töötervishoiuseadus 2001/1383 (Työterveyshuoltolaki) [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383?search\[type\]=pika&search\[pika\]=2001%2F1383](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383?search[type]=pika&search[pika]=2001%2F1383) (05.03.2013)

⁸⁸ Muud nõuded analüüsi ja hinnangu vormi ja sisu kohta võidakse kehtestada valitsuse määrusega.

⁸⁹ A. Sieger. Viidatud töö, lk 146.

kontrollimisele⁹⁰. Nii konkreetset nõuet direktiivist ei tulene, kuid seda saab pidada üheks meetmeks direktiivi eesmärkide täitmisel.

Riskianalüüs on süstemaatiline kindlas korras läbiviidud tegevus, mitte range teaduslik protseduur. Meetod riskianalüüsi läbiviimiseks peaks olema küllaltki lihtne, et seda rakendada võimalikult paljudes erineva profiili ja tegevusvaldkonnaga ettevõtetes. Spetsiaalne ja erilist ettevalmistust nõudev riskianalüüs oleks vajalik väga ohtlike ettevõtete jaoks.⁹¹

Riskianalüüsi läbiviimiseks ei ole üldjuhul vajalik iga tootmisprotsessis kasutatava seadme, masina või töövahendi üksikute detailide või sõlmedeni minev analüüs. Tootja poolt peab juba projekteerimise staadiumist alates kuni seadme või masina valmiskujuni olema tagatud kasutaja ohutus. Tootja tagab tootmisprotsessis kasutatavate seadmete ohutuse. Tööandja kohus on tagada ohutu töökeskkond.⁹²

Riski tuleks alati hinnata töötajate aktiivsel osalusel. Riski lubatavuse üle otsustades tuleks arvestada töötajate arvamusega ning nende töötajate soo, vanuse ja tervisega, kelle huvides riski hinnatakse.⁹³ Siinkohal saab paralleeli tuua Euroopa Komisjoni riskianalüüsi juhendis leiduva esimese sammuga, mis samuti osutab, et töötaja annab ohtudest parima ülevaate.

Riskianalüüsi vajalikkus on lihtsalt selgitatud töökeskkonna ohutegurite käsiraamatus. Tööõnnetused, kutsehaigused ja tööst põhjustatud haigused ohustavad töötaja elu, kahjustavad suuremal või vähemal määral tema tervist, mõjutades ühtlasi negatiivselt ka ettevõtte tegevust ja mainet ning tuues kaasa mitmesuguseid kaudseid inimühiskonda mõjustavaid tagajärgi ja kulutusi. Riskianalüüs annab võimaluse uurida ettevõttes tööandja poolt seni kasutusele võetud tööõnnetuste ja kutsehaiguste ärahoidmise meetodite ja vahendite efektiivsust.⁹⁴

Ka Eesti kogumikes on välja toodud riskianalüüsi viis olulist sammu:

1. Selgitada välja ohud – kõik, mis võivad tekitada kahju.

⁹⁰ *Ibid*, lk 142.

⁹¹ *Ibid*, lk 136.

⁹² Koost. Pärk, J. Tööohutus- ja töötervishoiualane käsiraamat. Tallinn: Ten-Team 2004, lk 84.

⁹³ *Ibid*, lk 93.

⁹⁴ A. Sieger. Viidatud töö, lk 137.

2. Selgitada, kes on ohustatud ja kuidas – ohtudega kokkupuutuvate töötajate väljaselgitamine ja neile mõjuvatest ohtudest tuleneva riski hindamine on äärmiselt oluline.
3. Hinnata riski suurust ja otsustada, kas olemasolevad ettevaatusabinõud on piisavad või peaks neid täiendama – riskide hindamisel tuleb arvestada ka tagajärgede raskust.
4. Dokumenteerida avastused – väikeettevõttes ja asutustes, kus ohutegureid on suhteliselt vähe ja riskid väikesed, on võimalik riskianalüüsi läbiviimise ja tegevuskava koostamise kohta vormistada ühine dokument.
5. Analüüsida hindamise tulemusi ja teha vajalikud korrektiivid.⁹⁵

Kokkuvõttes saab öelda, et iga riik on vastavalt direktiivile sõnastanud endale sobivad meetodid riskianalüüsi läbiviimiseks. Oluline on järgida direktiivist tulenevaid eesmärgesid. Eestis ei ole riskianalüüsi läbiviimise meetodid seaduse tasandil reguleeritud. Töö autor mõistab, et iga ettevõtte puhul võivad need erinevad olla, kuid leiab, et ühtsuse tagamiseks tuleb kasuks, kui juhised ühte määrusesse koondada. Hetkel leiab nii Tööinspektsiooni kodulehelt kui erinevatest töötervishoiu ja –ohutuse käsiraamatutest soovitusi riskianalüüsi läbiviimiseks, kuid ühtne praktika puudub. Selleks, et kõik ettevõtted tunneksid kohustust põhjaliku riskianalüüsi läbiviimiseks, oleks kirja pandud riskianalüüsi põhimõtetest kasu. Praeguses situatsioonis võib tööandja ka umbmäärase ühe riski dokumenteerimise puhul öelda, et ta on läbi viinud riskianalüüsi, olgugi et sellel puudub reaalne sisu ja tulemus.

2.3 Kaitse- ja ennetustegevus

Kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamine on direktiivis sätestatud artiklis 7. Artikkel ei sõnasta mitte loetelu kõikidest võimalikest meetmetest, vaid sätestab, kuidas neid rakendada. Üldiselt saab kõiki tööandja kohustusi pidada kaitse- ja ennetusmeetmeteks töötajate suhtes, kuigi konkreetsed ohutust tagavad tegevused kuuluvad samuti siia alla.

Lõike 1 kohaselt määrab tööandja ühe või mitu töötajat, kes tegelevad ettevõttes ja/või asutuses kutsealaste riskide suhtes kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega, ilma et see piiraks eelmistes alapunktides käsitletud üldiste kohustuste täitmist. Lõige 2 sätestab, et

⁹⁵ *Ibid*, lk 140, 141.

määratud töötajad ei või kutsealaste riskide suhtes kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega seotuse tõttu ebasoodsasse olukorda sattuda. Samuti tuleb neile võimaldada piisavalt aega direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks.

Art 7 lg 3 järgi tuleb juhul, kui kõnealuste kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamist ei ole võimalik korraldada põhjusel, et ettevõttes ja/või asutuses puuduvad selleks pädevad töötajad, kasutada pädevaid majaväliseid teenistusi või isikuid. Neid tuleb teavitada teadaolevatest teguritest, mis mõjutavad või võivad mõjutada töötajate ohutust ja tervist, ning neil peab olema juurdepääs kaitse- ja ennetusmeetmetega seotud teabele.

Väga oluline on art 7 lg 5, mille kohaselt kõikidel juhtudel peavad määratud töötajatel olema vajalikud oskused ja vahendid, majavälised teenistused või isikud peavad selleks sobima ning neil peavad olema vastavad töötajad ja kutsealased vahendid. Samuti peab määratud töötajate ja konsulteeritavate majaväliste teenistuste või isikute arv olema piisav. Nende tingimuste täitmine on vajalik selleks, et kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamist korraldada, võttes arvesse ettevõtte ja/või asutuse suurust ja/või ohte, millega töötajad kokku puutuvad, ja nende ohtude levikut kogu ettevõttes ja/või asutuses.

Art 7 lg 6 kohaselt vastutab kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmete eest üks või mitu töötajat või langeb vastutus ühele või mitmele ettevõtte- ja/või asutusesisesele või majavälisele teenistusele. Samuti peavad töötaja(d) ja/või teenistus(ed) tegema vajadusel koostööd. Kaheksas lõige annab liikmesriikidele vastutuse määratleda eelnevas lõigus nimetatud vajalikud oskused, sobivuse ja määratute piisava arvu.

Euroopa Kohus on asjas C-459/04⁹⁶ arutanud art 7 lg 8⁹⁷ tõlgendamist ning seda, kuidas ja kas on õige määratleda töötajate, majaväliste teenistujate ja isikute vajalikud oskused. Euroopa Komisjon leidis, et Rootsi seaduses leiduv säte ei ole piisavalt täpne ning ei sisalda art 7 lg-le 8 vastavat definitsiooni. Komisjon leidis, et Rootsi säte ei suuda tagada rahuldavat kontrolli kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamise ülevaatamiseks määratud töötajate oskuste üle. Komisjoni sõnul puudub Rootsi seaduse sättest viide objektiivsele tõdemisele, et töötaja on läbinud sobiva väljaõppe ning on tõepoolest omandanud vajalikud teadmised ja kogemused.

⁹⁶ EK 15.06.2006, C-459/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Rootsi Kuningriik*.

⁹⁷ 8. Liikmesriigid määratlevad lõikes 5 nimetatud vajalikud oskused ja sobivuse. Liikmesriigid võivad kindlaks määrata, milline on lõikes 5 nimetatud piisav arv.

Direktiivi korrektseks ülevõtmiseks peab liikmesriik korraldama eraldiseisva asutuse tehtud objektiivse kontrolli kehtestatud sobivuse nõuete täitmise üle. Seega peaks säte sisaldama vähemalt viidet teostatavale objektiivsele kontrollile.

Euroopa Kohtu otsuse kohaselt nähtub kõne all olevate Rootsi seaduse sätete sisust, et tööandjal on piisavalt informatsiooni, et kindlaks teha tervise ja ohutuse eest vastutavateks määratud töötajate oskused ja võimed. Kui direktiiviga oleks soovitud panna liikmesriikidele kohustus viia siseriiklikusse õigusesse nõue objektiivse töötajate sobivuse kontrolli jaoks, siis oleks seesugune säte sinna ka lisatud. Siiski pidas kohus vajalikuks märkida, et kui direktiiv ei sisalda konkreetset täpsustust, kuidas liikmesriigid peaksid määratud töötajate oskusi ja võimeid arendama ja testima, siis vaatamata sellele on direktiivi sätted siduvad nende eesmärgi poolest.

Direktiivi struktuurist ja eesmärgist ning artiklite 4⁹⁸ ja 7⁹⁹ koostõlvust lähtudes nähtub, et art 7 lg 8 sätestatud kohustus viitab, et liikmesriigid peavad oskuseid ja võimeid defineerima selliselt, et tööandja teaks oma kohustusi ja et kompetentne institutsioon suudaks teha kindlaks, kas määratud töötajad tõepoolest omavad vajalikke teadmisi riskide ennetamiseks ja nende eest kaitsmiseks. Kokkuvõttes leidis kohus, et Komisjon ei ole põhjendanud, et Rootsi seadusega ei saavutata direktiivi art 7 lg-s 8 seatud eesmärki.

Sama sätte kohaldamise kohta tegi Euroopa Kohus otsuse C-335/02¹⁰⁰ 2003. aastal. Seal oli küsimuse all asjaolu, et Luxembourgigi seadusega ei olnud defineeritud vajalikud oskused ja nõuded riskide eest kaitsvate ning neid ennetavatele töötajatele. Sel juhul tunnistas ka Luxembourgigi Hertsogiriik, et on jätnud art 7 lg 8 kohustused üle võtmata.

Euroopa Kohtu otsuses C-428/04¹⁰¹ leidis kohus, et direktiivi art 7 asetab tööandjatele pandud kohustused hierarhilisse järjestusse. Selleks et direktiiv täielikult üle võtta, peab liikmesriikide siseriiklikus õiguses kajastuma direktiivi artiklis 7 määratletud hierarhia. Samuti on Euroopa Kohus sedastanud, et kuna direktiivi eesmärk on soodustada tööandjate ja töötajate

⁹⁸ Art 4 – 1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagamaks, et tööandjad, töötajad ja töötajate esindajad järgiksid käesoleva direktiivi rakendamiseks vajalikke õigusnorme.

2. Eelkõige tagavad liikmesriigid asjakohase kontrolli ja järelevalve.

⁹⁹ Kaitse- ja ennetusmeetmed

¹⁰⁰ EK 22.05.2003, C-335/02, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Luxembourgigi Suurhertsogiriik*.

¹⁰¹ EK 6.04.2006, C-428/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Austria Vabariik*.

tasakaalustatud osalust kutsealaste riskide kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamisel, siis direktiivi kasulikku mõju saab parimal viisil tagada sellega, kui anda eesõigus ettevõtte- või asutusesisesele vastavat teenust pakkuvale organisatsioonile. Kui jätta tööandjale õigus valida nimetatud meetmete kohaldamise ettevõtte- ja asutusesisesese korraldamise ja majavälise isiku või teenistuse kasutamise vahel, rikutakse kohustust tagada direktiivi täielik kohaldamine.

Täienduseks leidis Euroopa Kohus asjas C-441/01¹⁰², et direktiivi art 7 eesmärk on edendada tööandjate ja töötajate tasakaalustatud osalemist tööriskide ennetamisel ja nende eest kaitsmisel. Selle saavutamiseks on parim võimalus määrata vastutavad töötajad asutusesiseselt. Lastes tööandjatel valida siseorganisatsioon või väliste kompetentsete teenistuste vahel, ei aidata kaasa direktiivi tulemuslikkuse ning eesmärgi täitmise tagamisele.

EL-i töötervishoiu ja tööohutuse strateegia uute suundade arutelu dokumentide kohaselt on esimene strateegiline prioriteet parendada preventiivseid süsteeme, arvestades töökeskkonnas toimuvaid muutusi. Preventsioonisüsteemides osalejad jaotuvad teatud põhimõtte järgi kahele tasandile. Esimese moodustavad kõik töökohaga otseselt seotud isikud – tööandja, töötaja, ametiühing, töökeskkonnavolinikud ning töökohal töötervishoiu ja -ohutusega tegelejad. Teise tasandi moodustavad n-õ ettevõtteüleised institutsioonid – riigi vastavad institutsioonid, ent ka vastavat kindlustusliiki pakuvad kindlustusettevõtted, tööandjate organisatsioonid, kutseühendused ja ametiühingute liidud, ettevõtete liidud ja mitmed teised. EL-i direktiivid käsitlevad väga vähe töötervishoiusüsteemi teisi partnereid.¹⁰³

Euroopa Komisjon on oma teatises direktiivide rakendamise kohta leidnud, et kuigi esineb veel mõningaid puudujääke kaitse- ja ennetusmeetmete laiaulatuslikul tagamisel, on toimunud märkimisväärsed arengud väliste ennetusmeetmete kasutuselevõtmisel. Näiteks Belgias on ligikaudu 91% ettevõtetest sõlminud lepingud väliste teenusepakkujatega. Soomes on suurem osa töötajatest kaetud ennetusteenustega. Ainult 8%-le ei ole võimaldatud mingit tööpoolsel meditsiinilist järelevalvet. Kõige suuremad puudujäägid on ettevõtetes, kus on vähem kui 10 töötajat ning kus teenuseid ei pakuta ligikaudu 44%-le töötajatest. Siiski leidis komisjon, et

¹⁰² EK 22.05.2003, C-441/01, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Madalmaade Kuningriik*.

¹⁰³ Uued suunad Euroopa Liidu töötervishoiu ja tööohutuse strateegias 2007-2012: arutelu dokumendid. Tõlkinud ja toimetanud Argo Soon. Tartu 2006. Arvutivõrgus: http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.etui.org%2Fcontent%2Fdownload%2F2187%2F24203%2Ffile%2FNew_scope_ET.pdf&ei=dljfUKyYQqHQ0QXUh4HQDA&usg=AFQjCNGJPA-v5eLZRKJkxoSp-XThDRFfCQ&sig2=ZB1zmNzEPSt0MlffYL7dMA&bvm=bv.1355534169,d.d2k&cad=rja (28.12.2012), lk 11.

mitte kõigis ettevõtetes ei määrata töötajat või ei kasutata välist teenust ennetus- ja kaitsetegevuse kindlustamiseks. Eriti suured probleemid on kogu Euroopas väikese ja keskmise suurusega ettevõtetega.¹⁰⁴ Seetõttu on mõistetav, et ka Euroopa Ühenduse strateegia aastateks 2007-2012 sisaldab ühe eesmärgi saavutamise vahendina väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete toetamist kehtivate õigusaktide rakendamisel.¹⁰⁵

Komisjoni sõnul tekitab probleeme ka asjaolu, et ennetusmeetmete, eriti meditsiiniteenuste, pakkujaid on liikmesriikides liiga vähe, et mõnede riikide (nt Kreeka) nõudlusele vastata. Samuti on peaaegu igas liikmesriigis probleeme väliste teenuste kvaliteediga. Suurimaks põhjuseks seejuures on ettevõtete soov osta teenuseid võimalikult odavalt, vaatamata pakutavale kehvale kvaliteedile. Komisjoni teatise kohaselt on vaja meetmeid karmistada, et tagada väliste teenusepakkujate kvaliteet.¹⁰⁶ Komisjoni strateegias aastateks 2007-2012 seati eesmärgiks pärast Euroopa tasandi olukorra hindamist uurida vajadust võtta vastu soovitus, kus kutsutakse liikmesriike üles lihtsustama juurdepääsu kvaliteetsetele ennetusteenustele, kui ettevõttesisene pädevus puudub, eriti puudub see väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid.¹⁰⁷

Komisjoni märkused on mõtlemapanevad. Nähtub, et kuigi Euroopa Kohtu sõnul määrab ennetustegevuse hierarhia EL-i direktiiv, siis sageli ei ole ettevõtte-siseselt kedagi vastutavateks töötajateks määrata. Seetõttu pöörduaksegi sageli võimalikult odavate ja vähekvaliteetsete väliste teenusepakkujate poole. Siinkohal oleks oluline tõsta nii töötajate aktiivsust kui suurendada väliste isikute teadmiste ja oskuste kvaliteeti. Siiski eelistab Euroopa Kohus vastutavate töötajate määramist asutuse-siseselt ning alles sobivate isikute puudumisel tuleb pöörduda väliste ettevõtete poole. Igal juhul on vajalik vastutavate töötajate määramine.

Soome tööohutuse seadus ei sisalda eraldi paragrahvi kaitse- ja ennetustegevuse kohta. Analoogiliseks paragrahviks võiks pidada artiklit 9, mis nõuab ohutusalase tegevusplaani tegemist. Selle järgi peab tööandjal olema tegevusplaan selleks, et edendada ohutust ja tervist ning säilitada töötajate töövõime. Tegevuskava peab sisaldama vajadust arendada töötingimusi ning töökeskkonna tegurite mõju. Tegevuskavas sõnastatud eesmärgid peavad

¹⁰⁴ Komisjoni teatis (viide 70), lk 17-18.

¹⁰⁵ Komisjoni teatis (viide 2), lk 4.

¹⁰⁶ Komisjoni teatis (viide 70), lk 19-20.

¹⁰⁷ Komisjoni teatis (viide 2), lk 6.

olema nii öelda silme ees kogu töökoha arengu ning planeerimise juures ning need tuleb läbi rääkida töötajate või nende esindajatega. Selliselt sõnastades on direktiivi art 7 üle võetud tunduvalt üldisemalt. Siiski leidub seaduses ka läbivalt mainimist, et tuleb teatud olukordades kohaldada sobivaid ohutust tagavaid meetmeid.

Eesti TTOS-is on eraldi reguleeritud ka tööandja ennetustegevus. Ennetustegevuse määratlus ja üldised juhised ennetustegevuseks lisati 2007. aastal jõustunud seaduse muudatusega eesmärgiga maandada terviseriskid ning muuta töökoht ohutumaks.¹⁰⁸

TTOS-is on tööandja ennetustegevus reguleeritud §-s12¹. Lõige 1 defineerib, et tööandja ennetustegevus on meetmete kavandamine ja rakendamine terviseriskide vältimiseks või vähendamiseks ettevõtte töö kõikides etappides ning töötaja kehalise, vaimse ja sotsiaalse heaolu edendamiseks. Nimetatud meetmeid tuleb rakendada üldiste ennetuspõhimõtete alusel. Need on loetletud lõikes 2:

- 1) riskide tekkimise vältimine;
- 2) vältimatute riskide hindamine;
- 3) riskide kõrvaldamine nende tekkekohas või kui see ei ole võimalik, nende vähendamine vastuvõetava tasemeni;
- 4) ohtliku teguri asendamine ohutu või vähem ohtlikuga;
- 5) töö, töökoha ja töökorralduse kohandamine töötajale võimalikult sobivaks;
- 6) töövahendite ja –meetodite kohandamine tehnika arengule;
- 7) ühiskaitsemeetmete ja –vahendite eelistamine isikukaitsevahendite kasutamisele;
- 8) ühtse ja üldise ennetuspoliitika väljatöötamine, mis hõlmab tehnoloogiat, töökorraldust, töötingimusi, sotsiaalsuhteid ja töökeskkonnaga seotud tegurite mõju.

Samuti on sarnaselt direktiiviga sätestatud lõikes 3, et käsitlevate meetmete kavandamine ja rakendamine ei tohi tuua töötajatele kaasa rahalisi kulutusi.

Ennetustegevuse puhul tekib ebakõla EL-i direktiiviga seetõttu, et TTOS kaitse- ja ennetusmeetmete säte § 12¹ ei näe ette töötaja määramist, kes tegeleks kaitse- ja ennetusmeetmetega. Direktiivi kaitse- ja ennetusmeetmete art 7 sätestab konkreetselt, et nendega peab tegelema piisav arv määratud töötajaid ning nende puudumisel pädevad

¹⁰⁸ I. Raik. Töökeskkonna õiguslik regulatsioon ja selle mõjud. Töötervishoid ja –ohutus. Eesti majanduse teataja. Eestis. Tallinn: OÜ Teataja Kirjastus 2008, lk 5.

majavälised teenistused või isikud. Art 7 lg 7 lubab liikmesriikidel määratleda ettevõteliigid, mille puhul tööandja võib ise võtta vastutuse lõikes 1 nimetatud meetmete kohaldamise eest, tingimusel, et ta on selleks pädev. TTOS ülesehitus tekitab autori arvamuse kohaselt probleeme. Ennetustegevuse paragrahvist jääb mulje, et ennetustegevusega tegeleb igal juhul vaid tööandja. Sealt ei ilmne, et tuleks määrata pädev töötaja. Küll aga võib leida TTOS §-st 16 lg 1 tööandja võimaluse volitada enda kohustusi täitma töökeskkonnaspetsialisti. Töökeskkonnaspetsialist on töökeskkonna alal pädev insener või muu töökeskkonnaõpetust saanud spetsialist ettevõttes. Vastavalt TTOS-le peab tööandja töökeskkonnaspetsialisti määrama oma töötajate hulgast ning tema puudumisel kasutama pädevat ettevõttevälist teenuseosutajat. Paragrahv 16 lg 2¹ kohaselt peab töökeskkonnaspetsialistide arv ettevõttes olema piisav, et korraldada kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamist. Seega siit selgub, et kooskõla EL-i direktiiviga on volitatud töötaja määramise osas olemas, kuid autori arvamuse kohaselt peaks asjaolu olema mainitud või vähemalt viidatud ka ennetustegevust reguleerivas §-s 12¹. Siinkohal tuleb selgelt välja TTOS-i teatav killustatus.

Võib öelda, et TTOS on direktiivis sätestatud kaitse- ja ennetusmeetmetega kooskõlas. On oluline, et iga ettevõtte suudaks nõudeid parimal tasemel järgida ning et praktikas võimaldatakse kvaliteetse kaitse- ja ennetustegevuse läbi viimine. Euroopa Kohus on väljendanud oma eelistust erivastutusega töötaja määramise kohta. Kohtu otsuse kohaselt tuleks vastutav töötaja eelkõige määrata ettevõtte töötajate hulgast. Alles sobiva isiku puudumisel tuleks pöörduda teenuseosutajate poole. Sama põhimõtte on selgelt määratletud ka TTOS-is, mille kohaselt töökeskkonnaspetsialist määratakse esmajärjekorras töötajate hulgast, kuid pädeva isiku puudumisel peab pöörduma ettevõtteväliste teenuseosutajate poole. Samuti sisaldab TTOS sätet määratud töötaja pädevuse hindamise kohta. Paragrahvis 16 lg 4 on sätestatud, et töökeskkonnaspetsialist peab tundma töötervishoidu ja tööohutust reguleerivaid õigusakte ning ettevõtte töötingimusi. Seega on määratletud, millisel alusel hinnata erivastutusega töötajate pädevust. Nähtub, et Eesti seaduses on kaitse- ja ennetusmeetmete osas direktiiv selgelt üle võetud.

2.4 Töötajate teavitamine

EL-i direktiivis on töötajate teavitamine sätestatud art-s 10. Lõike 1 järgi on tööandja kohustatud võtma meetmed, et ettevõtte ja/või asutuse töötajad ja/või nende esindajad saavad

kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega, mis võivad muu hulgas arvesse võtta ettevõtte ja/või asutuse suurust, kogu vajaliku teabe, mis käsitleb nii ohtusid tervisele ja ohutusele ning kaitse- ja ennetusmeetmeid ja –tegevust nii ettevõtte ja/või asutuse kui ka iga töökohaliigi ja/või töö seisukohast, ning art 8 lg 2 alusel võetud meetmeid¹⁰⁹.

Samuti on tööandja kohustus võtta asjakohased meetmed, et tema ettevõttes töötavate teiste ettevõtete või asutuste töötajate tööandjad oleksid informeeritud 1. lõikes nimetatud küsimustes ning edastaksid teabe kõikidele kõnealustele töötajatele. Lisaks tuleb võtta asjakohased meetmed, et töötajatel, kellel on töötajate ohutuse ja tervise kaitse seisukohast eriülesanded, või töötajate esindajatel, kellel on erivastutus, oleks ülesannete täitmiseks ja kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja tavadega juurdepääs riskianalüüsile ja kaitsemeetmetele, tööõnnetuste nimekirjadele ja aruannetele ning teabele, mis on saadud kaitse- ja ennetusmeetmete kohaldamise tulemusel kontrollasutustelt ning ohutuse ja tervishoiu eest vastutavatelt asutustelt.

Artikkel 8 lg 3 p a järgi teavitab tööandja tõsise või otsese ohu korral võimalikult kiiresti kõiki sellega kokku puutuvaid või kokku puutuda võivaid töötajaid ohust ja rakendatud või rakendatavatest kaitsemeetmetest.

Komisjoni teatisest nähtub, et suuremalt jaolt kasutatakse liikmesriikides väiksemat kvalifikatsiooni, kuid suuremat füüsilist koormust nõudvatel töödel ajutisi töötajaid. Kuna ajutised töötajad vahetavad sageli töökohti, ei ole nad teadlikud potentsiaalsetest riskidest. Paljud tööandjad ei arva, et tihe suhtlus oleks vajalik, või unustavad ajutisi töötajaid informeerimast. Põhjenduseks tuuakse näiteks asjaolud, et isik on tööle võetud lühikeseks perioodiks või et seni on kõik hästi läinud.¹¹⁰ Töötajatel peavad olema võrdsed võimalused tervise kaitseks sõltumata nende töösuhte iseloomust. Kahjuks on taoline olukord ka EL õigusaktidega reguleeritud ebamääraselt. Iseäranis ebameeldiv trend on nõ lühikese elueaga ettevõtete teke, mis on tekkinud pea kõigis EL maades, ehkki mõnede variatsioonidega erinevates liikmesriikides. Samuti püütakse ajutise töölepinguga töötajatega juhtunud õnnetusi varjata kiivamalt kui püsitöötajate omi. Taoline suhtumine annab juba iseenesest tunnistust

¹⁰⁹ Art 8 lg 2 - Lõike 1 kohaselt määrab tööandja esmaabi andmiseks, tulekustutustöödeks ja töötajate evakueerimiseks töötajad, kes vastutavad kõnealuste meetmete rakendamise eest.

Selliste töötajate arv, nende väljaõpe ja varustus peavad olema piisavad, võttes arvesse ettevõtte ja/või asutuse suurust ja/või konkreetseid ohutegureid.

¹¹⁰ Komisjoni teatis (viide 70), lk 21.

väärast töötervishoiupoliitikast. Mitmed uuringud lubavad järeldada ka seda, et töötingimused kipuvad üleüldse olema lühiaegsete ettevõtmete puhul allpool mõistlikku standardit.¹¹¹ Nähtub, et tööandjad ei pea alati vajalikuks töötajate teavitamist. Siiski ei või kunagi teada, milline info võib osutuda töötajale väga oluliseks ning päästa tema või kellegi teise tervise. Seega on selle tendentsi muutmine tähtis.

Euroopa Komisjoni teatise kohaselt on töötajate ühingud maininud, et teavitamise osas on väga suured erinevused ettevõtete lõikes ning nad on selles osas oma etteheited esitanud. Samuti on puudujääke seoses ühe töökoha erinevate ettevõtete töötajate teavitamisega. Arvamused töötajate teavitamise kvaliteedi kohta on väga erinevad. Kui tööandjad ja poliitiline administratsioon on arvamusel, et saavutatud tase on piisav, siis ametiühingud sellega ei nõustu.

Soome tööohutuse seaduse § 17 reguleerib koostööd töötajatega. Paragrahv 17 lg 2 kohaselt tööandja annab aegsasti töötajatele vajaliku informatsiooni igasuguste tegurite kohta, mis mõjutavad tervist ja ohutust töökohal või teiste asjaolude kohta, millel võib olla mingi mõju töötingimustele. Samuti tuleb teavitada igasugustest töötajatega seotud hindamistest, analüüsides ja muudest plaanidest. Tööandja peab tagama, et töötajate või nende esindajatega suheldakse õigeaegselt ning vajadusel piisava ajavaruga.

Direktiiv on üle võetud Soome tööohutuse seaduses ka seoses jagatud töökohtadel informatsiooni jagamisega. Paragrahvi 50 kohaselt peab peatööandja jagatud töökohal kindlustama, et ülejäänud tööandjad ja nende töötajad saavad vajaliku info ja juhised ohtude ja riskifaktorite kohta, mis nende tööd ja töökohta puudutab. Samuti tuleb jagada teavet tuleohutuse, esmaabi, evakueerimise ja vastutavaks määratud töötajate kohta.

Ka töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise kohta leidub TTOS-is sätteid. TTOS-i § 13 p 6 kohaselt tuleb analoogselt direktiivis sätestatuga tööandjal teavitada töötajaid töökeskkonnavolinike, töökeskkonnanõukogu liikmete ja töötajate usaldusisikute kaudu ohuteguritest, töökeskkonna riskianalüüsi tulemustest ning tervisekahjustuste vältimiseks rakendatavatest abinõudest. Punktis 5² on teavitamise kohustus spetsiaalselt ettenähtud ka alaealiste ja alla 15-aastaste alaealiste seadusliku esindaja jaoks alaealiste tööga seotud

¹¹¹ Uued suunad (viide 103).

riskidest ning tema ohutuse ja tervise kaitseks rakendatud abinõudest. Alaealiste kui täiskasvanud töötajatest veelgi nõrgemal positsioonil isikute kaitse tagamine on õigusaktides olulisel kohal.

Paragrahv 12 lg 4 näeb ette, et kui töökohal toimub ühistegevus, siis selles osalevad tööandjad kooskõlastavad oma tegevuse ohtlike olukordade vältimiseks ning teavitavad üksteist ja oma töötajaid või töökeskkonnavolinikke ohtudest, mis ühisel töökohal töötamisega võivad kaasneda.

Paragrahv 12 lg 6 kohaselt teavitab tööandja oma ettevõtte tegevusega seotud ohtudest ja nendest hoidumise abinõudest teist tööandjat, kelle töötajad täidavad tööülesandeid tema ettevõttes ning kes omakorda peab teavitama oma töötajaid enne tööülesannete täitmisele asumist sellel töökohal esinevatest ohtudest ja juhendama, kuidas neist hoiduda. Samuti tuleb teatavaks teha päästetööde ja esmaabi andmisega seotud abinõud ning nende eest vastutavad töötajad.¹¹²

Eraldi säte on ka õnnetusjuhtumitest teavitamise kohta. Paragrahv 15 lg 8 kohaselt peab tööandja töötajaid teavitama kõikidest ettevõttes tekkinud olukordadest, mis oleksid võinud lõppeda õnnetusjuhtumiga. Nõude eesmärk on juhtida töötajate tähelepanu asjaoludele, et nad teaksid tulevikus hoiduda säärastest olukordadest, kui need peaksid uuesti esinema.

Kokkuvõtvalt nähtub, et TTOS-is on kohustus teavitada töötajat vajalikest asjaoludest. Samuti on teavitamine oluline juhul, kui töökohas tegutsevad mitmed tööandjad. Praktikast selgub siiski, et teavitamine ja info liikumine on raskendatud, sest sageli ei peeta infot oluliseks. Samuti arvatakse, et teatud töötajaid ei olegi vaja sõltuvalt nende töö iseloomust teavitada. Autor arvab siiski, et tööandja ei saa otsustada, milline info võib konkreetsele isikule vajalik olla, ning peab teavitama kõiki võrdsel ja piisaval määral. Igasugune suhtlus põhjustab sageli olukordi, kus üks osapooltest leiab, et ta pole vajalikku informatsiooni saanud. Seetõttu leiab autor, et esitatud nõuete praktikas täitmiseks on oluline töötajatega pigem rohkem kui vähem suhelda. Mida rohkem töötajad teavitatud on, seda paremini suudavad nad ka ise end kaitsta. Seadus katab töötajate teavitamise kohustuse kõigis võimalikes aspektides, mistõttu on

¹¹² Eraldi kohustused sätestatakse TTOS-s ka FIE-dele. Paragrahv 12 lg 8 sätestab FIE-le samad kohustused, mis juriidilistele isikutele.

praktika parandamiseks ainus võimalus tööandjatele sageli nende kohustust meelde tuletada. Seda peaksid tegema nii töötajad ise, Tööinspektsioon kui ka meedia.

2.5 Töötajatega konsulteerimine

Direktiivi 11. artikkel reguleerib töötajatega konsulteerimist ja nende osalemist aruteludes. Lõike 1 kohaselt konsulteerivad tööandjad töötajate ja/või nende esindajatega ning võimaldavad neil osaleda kõikidel aruteludel, mis käsitlevad töötervishoiu ja –ohutusega seotud küsimusi. See eeldab, et töötajad kuulatakse ära, et neil ja/või nende esindajatel on õigus teha ettepanekuid ning nende osalus on tasakaalustatud vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele.

Lõike 2 järgi peab tööandja teatud küsimustes konsulteerima eelnevalt ja aegsasti töötajate või nende esindajatega, kellel on töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutus. Samuti osalevad nad tasakaalustatult aruteludes. Nimetatud küsimused käsitlevad kõiki meetmeid, mis võivad ohutust ja tervishoidu oluliselt mõjutada ning need on üksikasjalikult loetletud art 11 lg-s 2. Muuhulgas tuleb konsulteerida näiteks seoses art-s 12 nimetatud väljaõppe kavandamise ja korraldamisega.

Direktiivi art 11 lg 3 järgi on erivastutusega töötajate esindajatel õigus nõuda tööandjalt asjakohaste meetmete võtmist ja esitada talle ettepanekuid töötajaid ähvardavate ohtude vähendamiseks ja/või ohuallikate kõrvaldamiseks. Samuti ei tohi töötajad ega nende esindajad sattuda nimetatud tegevuse tõttu ebasoodsasse olukorda.¹¹³

Euroopa Komisjon leidis aastal 2004, et töötajate kaasamist töötervishoiu ja –ohutusega seotud tegevustesse ei ole veel rahuldaval moel saavutatud. Põhjuseid on sellel mitmeid erinevaid. Näiteks ei olnud tööandjad komisjoni sõnul veel sel ajal endiselt teadlikud töötajate kaasamise õigustest. Autor usub, et nüüdseks on see probleem lahenevas, sest 9 aastaga peaksid ettevõtted olema regulatsioonidest teadlikud. Samuti leitakse, et lisapingutused töötajatega konsulteerimiseks on liiga ajanõudlikud. Paljud kohustused on delegeeritud

¹¹³ Direktiiv näeb art 11 lg 5 alusel erivastutusega töötajatele ja nende esindajatele õiguse nõuda piisavalt tööst vaba aega ilma töötasus kaotamata, ning vajalikke abivahendeid, et võimaldada kasutada oma õigusi ja täita direktiivist tulenevaid ülesandeid. Samuti tuleb töötajate esindajatele anda võimalus esitada oma märkused pädeva asutuse kontrollkäikude ajal.

töötajate esindajatele, mistõttu kaasatakse üksikuid töötajaid vähe ning ka nemad ise ei näita üles initsiatiivi osaleda töötervise ja –ohutuse arendamisel. Üleüldse näitavad töötajad üles väikest huvi oma ohutuse suhtes.¹¹⁴ Autor arvab, et töötajad oma mugavuses teavad, et nad on töösuhtes paremini kaitstud pool ning et tööandja on tagajärgede eest vastutav. Seetõttu jäävad kohustused tööandja kanda ning kui töötajad mingit huvi üles ei näita, siis tööandjad ei hakka neid informatsiooniga nii öelda koormama.

Soome tööohutuse seaduse § 17 reguleerib lisaks töötaja teavitamisele ka koostööd tööandjate ja töötajate vahel. Esimese löike kohaselt peavad nad omavahel koostööd tegema, et säilitada ja parandada töökohtade ohutust. Aegsa teavitamise tulemusena tekib omakorda töötajate kohustus teha koostööd nii tööandja kui töötajate esindajatega selleks, et saavutada seaduse eesmärgid. Töötajatel on ka õigus esitada tööohutuse- ja –tervishoiualaseid ettepanekuid ning saada nendele vastukaja.

Paragrahv 50 lg 2 kohaselt peavad töötajad omalt poolt samuti ühise töökoha puhul teavitama peatööandjat ja teisi tööandjaid ohtudest ja riskifaktoritest, mis võivad nende töö tulemusena tekkida. Eraldi on koostöö ja teavitamise kohustus määratletud ka § 3 lg 3 järgi renditöö puhul – tehtud töö saaja/vastuvõtja hoolitseb töötervishoiu ja –ohutuse alase koostöö ja informeerimise eest.

TTOS sätestab konkreetse üldreegli - § 12 lg 5 kohaselt peavad tööandja ja töötajad tegema koostööd. See sisaldab endas konsulteerimist töötajate, töökeskkonnavoliniku või töötajate usaldusisikuga kõigis töökeskkonnaga seotud küsimustes, mis puudutavad töökeskkonna parandamise abinõude kavandamist, esmaabi andmise, päästetööde tegemise ja töötajate evakueerimise eest vastutavate töötajate määramist, töötervishoiu ja tööohutuse alase väljaõppe kavandamist ja korraldamist ning uue tehnoloogia ja töövahendite valikut ja rakendamist. Samuti peab tööandja arvestama võimaluse korral tehtud ettepanekuid ning kaasama töötajad kavandatu elluviimisesse. Töötajate kaasamise kohustus tuleneb veel ka § 13 lg 1 p-st 1, mille kohaselt on töötajad kaasatud töökeskkonna sisekontrolli.

Artiklis „Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid“ on ühe küsimusena välja toodud töötajatega töökeskkonnaalase koostöö korraldamine ettevõttes.

¹¹⁴ Komisjoni teatis (viide 70), lk 22.

Konsulterimise nõude täitmine on ajamahukas. Kuigi enamasti peab tööandja töötajatega koostöö tegemise nõuet mõistlikuks ja lihtsalt täidetavaks, ollakse vahel arvamusel, et kõigiga ja kõiges konsulterimine on üleliigne ja aeganõudev. Tööandjate sellised, seaduse nõuet eiravad arvamused viitavad vajadusele tõsta tööandja teadlikkust ettevõttes töötajatega konsulterimise korraldamise kohustusest. Samuti näevad tööandjad probleemi selles, et töötajal puudub vastutus tervishoiu ja –ohutuse tagamisel. Tööandja on seisukohal, et seetõttu ei järgi töötaja ettevõttes kehtestatud ohutusnõudeid, ei kasuta tööks ettenähtud ja talle eraldatud isikukaitsevahendeid. Töötajate väike teadlikkus seaduse nõuetest on viinud tööandjad arusaamisele, et ehkki tööandja vastutab ohutusnõuete täitmise eest, puudub tal igasugune otsustusõigus, kuidas sundida töötajat täitma tööohutusnõudeid.¹¹⁵

Kui töötaja teavitamise kohustus on pigem tööandja ühepoolne tegevus, siis töötajatega konsulterimine eeldab kahepoolset infovahetust. Tööandja küsib arvamust ning töötajal on õigus seda avaldada. Nii Eesti kui Soome seadustes on kooskõlas direktiiviga reguleeritud töötajatega konsulterimise kohustus. TTOS on seejuures kõige konkreetsem, loetledes täpselt need tervishoiu ja –ohutusega seotud küsimused, milles koostööd teha tuleb. Nagu nähtub praktikast, siis on konsulterimise tase sarnaselt töötajate teavitamisega endiselt halb. Autor leiab, et tööandjate seas peab tegema rohkem teavitustööd konsulterimise vajalikkuse ja tulemuste kohta. Nagu eelnevalt mainitud, oskavad töötajad kõige paremini kaardistada töökeskkonna puudujääke ning saavad tööandjale olukorra parandamisel suureks abiks olla.

2.6 Töötajate väljaõppe korraldamine

EL-i direktiiv kohustab tööandjaid tagama, et kõik töötajad saavad tervishoiu ja ohutuse küsimustes asjakohase väljaõppe, eelkõige nende töötamiskohale või tööle eriomase teabe ja eriomaste juhiste vormis. Vastavad nõuded on sätestatud artiklis 12. Väljaõpet tuleb korraldada töölevõtmise ajal, üleviimise või töövahetuse korral, uute töövahendite kasutuselevõtmise või vahendite vahetamise korral ja uue tehnoloogia kasutuselevõtmise korral. Samuti on oluline, et tööandja kohandaks koolitust uute või muutunud ohtude arvessevõtmiseks ja seda tuleb vajadusel regulaarselt korrata.

¹¹⁵ E. Rünkla. Tervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid. – Sotsiaalministeeriumi Toimetised nr 2/2010, lk 4.

Artikkel 12 lg 2 järgi peab tööandja tagama, et ka tema ettevõttes ja/või asutuses töötavad teiste ettevõtete ja/või asutuste töötajad on tema ettevõttes ja/või asutuses töötamise ajal tõepoolest saanud asjakohaseid juhiseid tervise ja ohutusega seotud ohtude kohta. Art 12 lg 3 alusel on ka erivastutusega töötajate esindajatel õigus saada asjakohast väljaõpet. Kuigi ka teistel töötajatel on õigus väljaõppele, siis nende õigust ei ole sõnaselgelt sellisena sõnastatud, vaid see tulenebki tööandja kohustusest korraldada väljaõpe. Töötajate esindajate väljaõpe on tõenäoliselt spetsiifilisem ning seetõttu vajab eraldi välja toomist, et nende puhul ei piirduks tavapärase väljaõppega. Lõikes 4 on täpsustatud ka korralduslikke tingimusi, et ükski väljaõpe ei või toimuda töötajate või nende esindajate kulul, peab toimuma töö ajal ning esindajate väljaõpe peab toimuma lisaks ka kooskõlas siseriiklike tavadega kas ettevõttes ja/või asutuses või väljaspool seda.

Euroopa Komisjon hindas 2004. aastal, et suurtes ettevõtetes on töötajate väljaõpe, haridustase ning täiendõpe adekvaatsel tasemel. Küll aga esineb hariduse ja väljaõppe probleeme väikese ja keskmise suurusega ettevõtetes. Selline olukord kahjustab tööohutuse ja –tervishoiu õigusaktide efektiivset kohaldamist.¹¹⁶ Probleemiks väikese ja keskmise suurusega ettevõtete puhul saab pidada nende majanduslikke võimalusi. Suured ettevõtted saavad lubada endale paremat väljaõpet ja koolitusi ning kõrgema haridustasemega töötajaid. Kui juba niigi hea haridusega isikutele võimaldatakse adekvaatsel tasemel täiendõpet, siis lõpptulemusena on suured ettevõtted paremal tasemel. Oluline oleks luua ka väikestele ettevõtetele võimalus korraldada töötajatele hea tasemega, kuid soodsamat täiend- ja väljaõpet, et neil oleks võimalik haridustasemest tulenevaid puudusi täiendada tööandjapoolse õppega.

Soome tööohutuse seaduse § 14 sätestab töötajatele võimaldatava väljaõppe ja juhiste kohustuse. Tööandjad peavad, arvestades töötajate oskusi ja töökogemusi, kindlustama, et töötajaid tutvustatakse piisavalt tööga, töötingimustega, -vahendite ja –meetoditega ning õigete kasutamiseõpetustega. Samuti tuleb tutvustada ohutu töötamise põhimõtteid, eriti enne uue töö või ülesande tegemist või enne uue töövarustuse või töömeetodite tutvustamist.

Töötajatele antakse juhiseid, et kõrvalda nende tööga kaasnevaid ohtusid ning vältida igasuguseid ohte või riske, mis võivad kahjustada ohutust ja tervist. Lõike 3 järgi antakse

¹¹⁶ Komisjoni teatis (viide 70), lk 22.

töötajatele ka juhised töökoha kohandamiseks, puhastamiseks, hooldamiseks ja parandamiseks, samuti igasuguste erakorraliste olukordade puhuks. Vajadusel tuleb töötajatele antavaid juhiseid täiustada.¹¹⁷

TTOS § 13 lg 1 p 8 kohaselt peab tööandja määrama ettevõttes esmaabi andmiseks töötajad, võttes arvesse ettevõtte suurust ja jagunemist struktuuriüksusteks, ning korraldama neile oma kulul väljaõppe. Lisaks peab tööandja punkti 11 alusel omal kulul andma töötajatele isikukaitsevahendid ning korraldama töötajale nende kasutamise väljaõppe. Punkti 13 järgi on nõutud, et tööandja korraldaks töötajale enne tööleasumist või töö vahetamist töökohale ja ametile vastava tööohutus- ja tervishoiualase juhendamise ja väljaõppe. Neid tuleb korrata, kui töövahendeid või tehnoloogiat vahetatakse või uuendatakse.

TTOS § 15 lg 3 alusel peab tööandja korraldama ka ohualast väljaviimise ja päästetööde tegemise eest vastutavate töötajate väljaõppe. Nende väljaõppe peab seejuures vastama ettevõtte suurusele ja ohu eripärale.

Paragrahv 17 lg 8 kohaselt korraldab tööandja oma kulul töökeskkonnavolinikule (töötajate valitud esindaja tervishoiu ja tööohutuse küsimustes) tema kohustuste täitmiseks vajaliku välja- või täiendõppe ning võimaldab tal oma kohustusi täita põhitöö ajal.

Töökeskkonnanõukogu on § 18 lg 1 järgi tööandja ja töötajate esindajate koostöökogu. Paragrahv 18 lg 10 järgi peab ka töökeskkonnanõukogu liikmete väljaõppe ja täiendõppe korraldama tööandja oma kulul ja tööajal.¹¹⁸

E. Rünkla artiklis „Tervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid“ on kirjeldatud töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanõukogu liikmete koolitamisega seonduvat. Probleeme tekitavad raskesti kättesaadavad koolituskursused. Koolitusasutused asuvad üldjuhul linnades või suuremates keskustes. Registreeritud on suhteliselt palju töökeskkonnakoolitusi korraldavaid asutusi, kuid realselt korraldavad neist kursusi vähesed. Kursused toimuvad enamasti tööpäevadel, mistõttu peavad tööandjad leidma koolitatavatele nende põhitöökohal asendajad. Samuti on problemaatiline saata väikeses linnas või alevikus

¹¹⁷ Paragrahv 14 lg 2 alusel kehtestatakse valitsuse määrusega täpsemad nõuded töötajate väljaõppe ning kirjalike juhiste koostamiseks nii tavatöötajatele kui erikompetentsi nõudvate ülesannete või ametite täitjatele.

¹¹⁸ Väljaõppe ja täiendõppe ajaks säilistatakse neile keskmine töötasu.

asuval tööandjal inimesi kolmeks tööpäevaks kodust kaugel asuvasse keskusesse koolituskursusele. Lisaks eelnevale on koolitused tööandjale kulukad. Koolituskulude suurenemisele aitab kaasa ettevõtete personali suhteliselt suur voolavus.¹¹⁹ Nimetatud probleemi esinemine on arusaadav, kuid tööandjatel on võimalus koolitaja ka töökohta kutsuda. Samuti on alati soodsam koolitada suur hulk inimesi korraga kui üksikhaaval koolitusi korraldada. Seetõttu leiab töö autor, et kuigi välja- ja täiendõppe korraldamine on kulukas, siis tuleb valida soodsamad variandid ning pikas perspektiivis tuleb koolituste läbiviimise tulemus tööandjale ainult kasuks.

Töötervishoiu- ja tööohutusalase väljaõppe ja täiendõppe kohta on kehtestatud täpsem kord - sotsiaalministri määrus nr 80¹²⁰. Selle §-s 4 näiteks sätestatakse, et töötaja sissejuhatava juhendamise viib läbi töökeskkonnaspetsialist tööandja kinnitatud juhendi alusel enne töötaja tööle asumist. Samas paragrahvis on loetletud, mida täpselt sissejuhatav juhendamine peab sisaldama.¹²¹

Sellele tegevusele peab järgnema esmajuhendamine, mis leiab reguleerimist määruse §-s 5 ning mis leiab aset töötamiskohal, kus töötaja hakkab oma tööülesandeid täitma. Selle viib läbi tööandja poolt määratud pädev isik. Pärast esmajuhendamist korraldatakse ohutute töövõtete omandamiseks väljaõpe. Paragrahv 6 lg 2 järgi toimub väljaõpe tööajal tööandja poolt määratud spetsialisti või kogunud töötaja juhendamisel. Töötaja lubatakse iseseisvale tööle alles siis, kui juhendaja on veendunud, et töötaja tunneb töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid ja oskab neid praktikas rakendada. Väljaõpet võib ka mitte korraldada, kui töötaja on töötanud eelnevalt samalaadsel tööol, tunneb ohutuid töövõtteid või kui tema töö laad seda ei nõua.

Teatud tingimustel, mis on loetletud määruse §-s 7, korraldatakse ka täiendjuhendamine. Seda tehakse muuhulgas näiteks tehnoloogia või töövahendite vahetamisel või uuendamisel, töötaja

¹¹⁹ E. Rünkla. Viidatud töö, lk 3.

¹²⁰ Töötervishoiu- ja tööohutusalase väljaõppe ja täiendõppe kord. - RTL 2000, 136, 2157.

¹²¹ (2) Sissejuhatav juhendamine peab sisaldama:

- 1) ettevõtte töökorralduse, sisekorraeskirjade ning töötervishoidu ja tööohutust reguleerivate õigusaktide tutvustamist;
- 2) töötervishoiu ja tööohutuse tagamiseks rakendatavate abinõude tutvustamist;
- 3) juhiseid käitumiseks õnnetusohu või tööõnnetuse korral;
- 4) juhiseid keskkonna saastamisest hoidumiseks;
- 5) töötaja kohustusi ja õigusi vastavalt õigusaktides sätestatule;
- 6) töökeskkonnavoliniku, esmaabiandja ja tööinspektsiooni kohaliku asutuse kontaktandmete tutvustamist.

tööülesannete olulisel muutumisel või ka uute töötervishoiu ja tööohutuse juhendite või õigusaktide kehtestamisel või kehtivate nõuete muutumisel. Kogu töötajale korraldatud õpe – sissejuhataja, esma- ja täiendjuhendamine, väljaõpe ning iseseisvale tööle lubamine – registreeritakse sellekohases päevikus või andmebaasis vastavalt §-le 8.

TTOS-is on vastavalt direktiivile reguleeritud kohustus korraldada kõigi töötajate väljaõpe, samuti erivastutusega töötajate eriväljaõpe ning olude muutumisel ka täiendõpe. Seejuures on lisaks TTOS-ile välja antud sotsiaalministri määrus, mis seab direktiivist tunduvalt spetsiifilisemad nõuded töötajate väljaõppe korraldamiseks. TTOS-i analüüsiraportist selgub, et kõige koormavamad kohustused on ennetustegevused ning töötajate välja- ning täiendõpe. Koormavust põhjustab tööandjatele regulatsiooni ühetaolisus. Kuigi riskid töökohtades on erinevad, ei arvesta regulatsioonid mitmete tegevuste osas töökohtade eripärasid, põhjustab madalama riskiga töökohtadele nn igaks juhaks tehtavatest tegevustest tulenevat ebaotstarbekat kulu.¹²² Töö autor on nõus, et väljaõpe peaks arvestama töökoha eripära. Üleüldine väljaõpe võib kohati olla mõttetu ressursikulu. Siiski näeb autor TTOS-i piisavalt üldisena, et jätta tööandjale otsustusruumi, millises ulatuses töötajate õpet läbi viia. Lisaks sisaldab seadus nõuet korraldada töökohale ja ametile vastav väljaõpe. Kui isik on varasemast nt seadmete kasutamisest teadlik, siis tuleks neid teadmisi kontrollida ja vajadusel korraldada väljaõpe puudavas osas.

2.7 Tervisekontrolli tagamine

EL-i direktiiv 89/391/EMÜ sätestab tervisekontrolliga seonduva artiklis 14. Selle kohaselt võetakse kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega meetmed tagamaks, et töötajatele korraldatakse nende töös esinevatele ohutuse ja tervisega seotud ohtudele vastav tervisekontroll. Igal töötajal peab olema võimalus käia soovi korral regulaarselt tervisekontrollis. Lisatud on ka, et tervisekontroll võib olla riikliku tervishoiusüsteemi osa.

Euroopa Komisjoni strateegias on üks eesmärke tervisekontrollide ennetava tõhususe tõstmine. Töötervishoiu halvad tingimused võivad esile kutsuda pikaajalisi mõjusid ning

¹²² Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. Analüüsiraport. Ernst&Young 2010. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/ASO/MUUTUV_TOOTURG/30.04.2010/EY_TTOS_Analuusiraport_24032010_FINAL.pdf (29.12.2012), lk 4.

põhjustada kutsehaigusi ja terviseprobleeme ka enam kui 20 aastat pärast kokkupuudet. Töötajate tervise kontrollimine on esmane ennetusvahend. Seetõttu julgustab komisjon liikmesriike ja ettevõtteid rakendama töötajate tervisekontrolli jaoks andmete kogumise ja analüüsimise süstemaatilisi meetodeid, et tugevdada ennetustegevust, vältides samaaegselt ettevõtete liigset koormamist formaalsustega. Riiklikud tervishoiusüsteemid peaksid muuhulgas mängima aktiivsemat rolli, näiteks tõstes arstide teadlikkust patsientide töötingimuste ja haiguslugude kohta.¹²³

Soomes reguleerib töötervishoidu töötervishoiuteenuse seadus (1383/2001). Seaduse eesmärk on selgitada töötervishoiu sisu ning sätestada tööandja kohustus seda korraldada. Seadusega tahetakse edendada tööandja, töötajate ja töötervishoiu pakkuja koostöös tööga seotud haiguste ja õnnetuste ennetamist, töökeskkonna tervislikkust ja ohutust, töötajate tervist ja töövõimet erinevates karjääri etappides ning töökoha toimimist kogukonnana.

Paragrahvi 12 punkti 2 kohaselt sisaldab töötervishoid muuhulgas tööandja-poolset tööga seotud terviseriskide ja probleemide, töötajate tervise ja töövõime uurimist, hindamist ja jälgimist. Sama tuleb teha eelnimetatud asjaolude tõttu korraldatud tervisekontrolli tulemustega. Tervisekontroll on Soome töötervishoiu seaduses sätestatud töötaja kohustusena §-s 13. Siiski on sellest võimalik järeldada, et kui töötaja peab selles osalema, siis peab tööandja talle selle ka võimaldama.¹²⁴ Sätte järgi ei või töötaja ilma mõjuva põhjuseta tervisekontrollist keelduda, kui see on vajalik järgnevatel põhjustel:

1. töötaja tervise uurimiseks, kui ta teeb sellist tööd või viibib sellises töökeskkonnas, mis kujutab tervisele erilist ohtu;
2. töötaja töövõime uurimiseks, kui ta teeb tööd, mis nõuab head tervist.

TTOS § 13 lg 7 kohaselt on tööandja kohustatud korraldama TTOS-is või muudes seadustes või nende alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud korras tervisekontrolli töötajatele, kelle tervist võib tööprotsessi käigus mõjutada töökeskkonna ohutegur või töö laad, ning kandma sellega seotud kulud.

¹²³ Komisjoni teatis (viide 2), lk 9.

¹²⁴ Tervisekontroll viiakse läbi töötajaga sõlmitud kokkuleppe alusel.

Töötajate tervisekontrolli korra kohta on 24.04.2003 vastu võetud sotsiaalministri määrus¹²⁵. Reguleerimisala hõlmab töötajad, kelle tervist võivad töö käigus mõjutada korra lisa 1 loetletud töökeskkonna ohutegurid või töö laad, mis võivad põhjustada tööga seotud haigestumisi. Nimetatud lisa 1 loetleb laias laastus ka TTOS-is nimetatud ohutegurid. Ehk tulemuseks on see, et kui töötajaid ükski ohutegur ei ohusta, siis ei ole tööandja kohustatud talle tervisekontrolli korraldama. Nagu § 2 lg-st 1 selgub, tuleb otsustamise aluseks võtta töökeskkonna riskianalüüsi tulemused, andmed ohutegurite parameetrite väärtuste kohta, kui neid ei leidu riskianalüüsis, ning töötaja viimase tervisekontrolli otsuses märgitud järgmine tervisekontrolli aeg. Paragrahv 2 lg 2 järgi peab tööandja tervisekontrolli suunamisel konsulteerima ka töökeskkonnaspetsialisti ja töökeskkonnavolinikuga, võimalusel töötervishoiuarsti või -õega. Samuti kohustab määrus tööandjat täitma mitmeid kohustuslikke dokumente, mis põhjendavad töötaja kontrolli saatmist ning kajastavad ka kontrollide tulemusi.

TTOS on küll direktiiviga kooskõlas, kuid autor leiab, et see võiks sisaldada sarnaselt Soomega sätet tervisekontrollist keeldumise õiguse või selles osalemise kohustuslikkuse kohta. TTOS-i võiks lisada paragrahvi, mille kohaselt tervisekontrollist keeldumine on lubatud vaid mõjuval põhjusel. Praegusel juhul tuleneb seadusest, et tööandja on kohustatud tervisekontrolli korraldama, kuid ei ole selge, kas ja millal töötaja sellest osa peab võtma. Selle tulemusena võib küll tööandja töötajale tervisekontrolli korraldada, kuid viimane ei ilmu näiteks kohale, kulutades teiste isikute aega ja raha. Teisest küljest võib mõni inimene tunda suurt vastumeelsust tervisekontrolli vastu ning talle peaks jääma võimalus teatud tingimustel sellest keelduda.

¹²⁵ Töötajate tervisekontrolli kord. - RTL 2003, 56, 816.

3. Töötaja kohustused

3.1 Koostöö kohustus

Töötaja kohustused on loetletud EL-i direktiivi artiklis 13. Artikkel sisaldab ka iga töötaja üldist kohustust hoolitseda võimalikult hästi omaenese ja teiste tegevusest või tegemata jätmisest mõjutatud isikute ohutuse ja tervise eest vastavalt oma väljaõppele ja tööandjalt saadud juhistele. Seda sätet võib pidada üldiseks töötajapoolseks koostöökohustuseks, sest selle järgi peab töötaja juhinema tööandja õpetustest, et tagada nii enda kui teiste töötajate parim heaolu. Igauks peab täitma oma funktsiooni, et töökohal oleks võimalikult turvaline töötada.

Eelnevat kohustust täpsustatakse veel sama artikli punktis e, mille järgi peab töötaja kooskõlas siseriiklike tavadega tegema koostööd tööandja ja/või töötajatega, kellel on töötajate tervishoiu ja kaitse eest erivastutus, seni, kuni see on vajalik, et täita ülesanded või nõuded, mis pädev asutus on töötajate tervise ja ohutuse kaitseks andnud või esitanud. Punkti f järgi peab töötaja tegema kooskõlas siseriiklike tavadega koostööd eelnimetatud isikutega ka selleks, et tööandja saaks tagada, et töötajate tegevusvaldkonnas on töökeskkond ja – tingimused ohutud ega kujuta endast ohutusele ja tervisele mingit ohtu.

Soome tööohutuse seaduse 3. peatükk reguleerib koostööd. Paragrahvi 17 lg 1 kohaselt teevad tööandjad ja töötajad koostööd töökohtade ohutuse säilitamisel ja parandamisel. Kui § 17 lg 2 sisaldab tööandja kohustust jagada töötajatele aegsasti informatsiooni, mis on osa koostööst, siis töötajate kohustus on sätestatud § 17 lg-s 3. Töötajad peavad omalt poolt tegema koostööd tööandja ja töötajate esindajatega, et kõnealuse seaduse eesmäärke täita.

Täpsem säte töötajate koostöö kohustuse olemusest on sõnastatud § 18 lg-s 1. Töötajad peavad järgima tööandja antud juhiseid ja käske oma pädevuse piires. Samuti peavad töötajad muul moel järgima korda ning puhtust ja olema hoolsad ja ettevaatlikud ohutuse ja tervise säilitamisel. Paragrahv 18 lg 2 alusel peavad töötajad oma kogemuste, tööalaste oskuste ja tööandja juhiste järgi hoolitsema nii enda kui kaastöötajate tervise ja ohutuse eest. Seega ei vastuta töötajad vaid tööandjaga koostöö tegemise eest, vaid nad peavad ka üksteise heaolu eest hoolitsema. Seejuures lisab lõige 3, et töötajad peavad hoiduma sellisest teiste töötajate ahistamisest ja ebasobivast käitumisest töökohal, mis põhjustab riske tervisele ja ohutusele.

Siinkohal võib tekkida küsimus, kas siis selline moraalivastane käitumine, mis otsest ohtu tervisele või ohutusele ei põhjusta, on aktsepteeritav. See on aga järelkult küsimus üldistest töötaja õigustest ja kohustustest ning ebasobivast käitumisest, mitte tervisest ja ohutusest.

TTOS-i 3. peatüki üldsätete § 12 lg 5 järgi on töötajad kohustatud ohutu töökeskkonna nimel tegema koostööd. Üksikasjalikumad sätted töötajate koostöökohustuse sisu kohta leiduvad §-s 14. TTOS § 14 lg 1 p 1 järgi on töötaja kohustatud osalema ohutu töökeskkonna loomises, järgides töötervishoiu ja –ohutuse nõudeid. Analoogselt direktiivi ja Soome tööohutuse seadusega kehtestab see säte üldise koostöökohustuse seadusega reguleeritud eesmärkide saavutamiseks. Tööandja ja töötajate koostöö paremaks korraldamiseks on tööandja arvates vajalik töötaja vastutust suurendada ning anda tööandjale suurem otsustus selle kohta, mida ja kellega on kohustus konsulteerida, keda on kohustus teavitada jne¹²⁶.

Koostöökohustusena võib tõlgendada ka TTOS § 14 lg 1 p-st 2 tulenevat kohustust järgida kehtestatud töö- ja puhkeaja korraldust ning § 14 lg 1 p 5 järgi kohustust vastavalt väljaõppele ja tööandja juhistele tagada, et isiku töö ei ohustaks tema enda ega teiste elu ja tervist ega saastaks keskkonda. Punkti 7 alusel peab töötaja ka täitma tööandja, töökeskkonnaspetsialisti, töötervishoiuarsti, tööinspektori ja töökeskkonnavoliniku töötervishoiu- ja tööohutuslaseid korraldusi.

Eelnevast nähtub, et direktiivist tulenev üldine koostöökohustus kui ka erisätetest tulenevad spetsiifilisemad nõuded igakülgeks koostööks on ka TTOS-is reguleeritud töötaja kohustustena. Töötaja koostöökohustuse puhul on oluline, et lisaks tööandjaga igakülgele koostöö tegemisele, tuleb koostööd teha ka teiste töötajatega. Seesugune kohustus annab veelgi paremad võimalused tööohutuse ja –tervishoiu nõuete täitmiseks. Töötajad ei saa tegutseda nõ oma maailmas ning loota igas olukorras tööandja vastutuse peale, vaid peavad omalt poolt panustama igakülgele infovahetusele ja koostööle, et igaüks saaks võimalikult varakult teada tekkida võivatest ohtudest ja muudest olulistest asjaoludest. Samuti peab töötaja andma endast parima, et vastavalt oma oskustele ja teadmistele tööülesandeid täita. Selle abil on võimalik vältida potentsiaalselt ohtlikke olukordi. Autor leiab, et seadusandja on direktiivi eesmärgid TTOS-is korrektselt üle võtnud ning nende alusel on võimalik siseriiklikult neid eesmärke täita.

¹²⁶ E. Rünkla. Viidatud töö, lk 18.

3.2 Teavitamise kohustus

EL-i direktiivis sätestab töötajapoolse teavitamiskohustuse art 13 lg 2 p-s d. Selle alusel peab töötaja teavitama tööandjat ja/või töötajaid, kellel on töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutus, kõikidest töösituatsioonidest, mille kohta neil on põhjendatult alust arvata, et need kujutavad endast ohutusele ja tervisele tõsist ja otsest ohtu, ning kõikidest kaitsesüsteemide puudustest.

Soome tööohutuse seaduse § 19 lg 1 järgi peavad töötajad viivitamatult teavitama tööandjat ja töötervishoiu ja ohutuse esindajat sellistest vigadest ja defektidest, mis nad on avastanud töötingimustes, -meetodites, masinavärgis, varustuses, isikukaitsevahendites või muudes seadmetes ning mis võivad põhjustada ohtu ja riske töötajate ohutusele ja tervisele.

Täienduseks töötaja teavitamiskohustusele lisab § 19 lg 1 ka töötajatele kohustuse ohtude avastamisel võtta vastavalt oma oskustele ja tööandjalt saadud juhiste kasutusele meetmed, et kõrvaldada sellised vead ja defektid, mis põhjustavad ilmselgeid ohte. Vea kõrvaldamisel või parandamisel peab töötaja sellest samuti teavitama. Samad nõuded kehtivad ka sel juhul, kui töötamine leiab aset teise inimese kodus, lihtsalt teavitada tuleb töökoha omanikku või valdajat.

TTOS § 14 lg 1 p 6 järgi peab töötaja samuti kohe teatama tööandjale või tema esindajale ja töökeskkonnavolinikule õnnetusjuhtumist või selle tekkimise ohust, tööõnnetusest või tööülesande täitmist takistavast tervisehäirest ning kõikidest kaitsesüsteemide puudustest.

Nagu näha, on töötaja teavitamiskohustus kõigi aktide puhul konkreetselt ja üheselt mõistetav ning siseriiklikud aktid vastavad direktiivis sätestatule. Töötaja teavitamiskohustuse eesmärk on tagada tööandja või töötajate esindajate operatiivne tegutsemine ohusituatsioonis. Vastasel juhul võidakse meetmete kasutuselevõtmisega hiljaks jääda. Eesmärk on võimalik täita vaid juhul, kui töötajad seda kohustust täidavad. Seetõttu leiab autor, et taaskord on oluline töötajatele rõhutada nende kohustuste täitmise olulisust, sest ka nende panus tööohutuse ja –tervishoiu tagamisel on vajalik.

3.3 Nõuetekohane vahendite käsitlemise kohustus

Töötajatel on ka muid kohustusi, mida on raske ühtselt grupeerida. Üks kogum töötaja kohustusi puudutab erinevate masinate ja töövahendite käsitlemist. Direktiivi art 13 lg 2 p a järgi peab töötaja kasutama masinaid, aparatuure, töövahendeid, ohtlikke aineid, transpordiseadmeid ja muid tootmisvahendeid nõuetekohaselt. Samuti tuleb nõuetekohaselt kasutada isikukaitsevahendeid ning need pärast kasutamist õigesse kohta tagasi panna. Punkti c järgi peab töötaja hoiduma omavoliliselt lahti ühendamast, muutmast või eemaldamast masinatele, aparatuuridele, töövahenditele, seadmetikele ja ehitistele paigaldatud ohutusseadiseid ja kasutama kõnealuseid seadiseid nõuetekohaselt.¹²⁷

EL-i statistika tööõnnetuste põhjuste ja tingimuste kohta tõi välja õnnetusteni viinud juhtumid aastatel 1995-2005 15-s EL-i riigis. Kõige levinumad asjaolud, mis viisid õnnetusteni, olid seotud masinate, transpordivahendite, varustuste või muude vahendite üle kontrolli kaotamisega (26,2%). Ka surmaga lõppevate tööõnnetuste puhul oli peamine tegur (41,4%) kontrolli kaotamine töövahendite üle. Seejuures naised olid vigastusi tekitavate õnnetustega seotud 17,9%-l ja surmaga lõppevate õnnetustega 6,6%-l juhtudest. Kontrolli kaotamine moodustab suurima protsendi kõikidest surmaga mitte lõppevatest õnnetustest nii meeste (28%) kui naiste hulgas (20,2%). Enim selle kohustuse täitmise rikkumisest tekkinud õnnetustest juhtub vanusegrupis 18-34 aastat. 42,8% surmaga lõppevate tööõnnetuste ohvritest olid tehase- ja masinatöötajad. Need ametid nõuavad eriliste masinate ja tööriistade kasutamist, mis on ohtlikumad kui teiste elualade puhul kasutatavad vahendid.¹²⁸

Soome tööohutuse seaduses on töötaja käitumisele kehtestatud nõuded täpsemad. Paragrahvid 20-22 sätestavad töötajate kohustused kasutada masinaid, varustust ja muid seadmeid ning nendega seotud kaitsevahendeid õigesti vastavalt nende oskustele, teadmistele ja antud juhistele. Töötajad peavad seejuures ka kandma sobivat riietust, mis ei tekita vigastuste ohtu. Samuti on töötaja kohustatud kasutama kaitsevarustust ja -vahendeid, mis tööandja on talle võimaldanud. Neid tuleb kasutada hoolega ja vastavalt juhistele. Samasuguse hoolega tuleb käituda ohtlike ainete kokku puutumisel. Artiklis 22 on nõutud, et masinate ja muu varustusega kaasas käivaid turvaseadmeid ei tohi eemaldada ja lahti ühendada ilma erilise

¹²⁷ Rohkem erinevaid kohustusi töötajale direktiiv ette ei näe.

¹²⁸ Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU. European Commission 2008. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2785&langId=en> (28.12.2012), lk 35.

põhjusteta. Kui tööülesande tõttu tekib vajadus see ajutiselt eemaldada, siis tuleb endine olukord nii pea kui võimalik taastada.

TTOS-is on kõik töötaja kohustused §-s 14. EL-i direktiiv on otseselt üle võetud näiteks punktis 4, mille kohaselt peab töötaja kasutama ettenähtud isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt ning hoidma neid töökorras. Mitu töötajat võivad kasutada ühte ja sama isikukaitsevahendit, kui tööandja on taganud abinõud nende puhastamiseks ja desinfitseerimiseks enne iga järgnevat kasutajat. Samas ei ole mõeldav, et mitu töötajat kasutavad ühekordseks kasutamiseks mõeldud isikukaitsevahendeid.¹²⁹

Kuigi üheski analüüsitavas aktis pole sõnastatud töötaja kohustust kasutada neile võimaldatud isikukaitsevahendeid, tuleneb see nõue eesmärgist neid kaitsta. Tööinspeksioonilt on korduvalt küsitud, kas tööandja võiks võtta töötajalt allkirja selle kohta, et ta keeldub isikukaitsevahendit kasutamast. Kas töötajale saab panna isiklikku vastutust töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise eest? Ka töötajal on isiklik vastutus, aga see ei vabasta tööandjat vastutusest – ei saa kokku leppida, et nii tööandja kui töötaja rikuvad koos seadust, aga vastutab ainult töötaja. Tööinspeksiooni ametlik seisukoht on, et sellist kokkulepet sõlmida ei saa. Kui töötaja keeldub temale väljastatud või konkreetsest isikukaitsevahendist, tuleks leida tema eripäradele rohkem sobiv isikukaitsevahend. Isikukaitsevahend peab sobima kasutajale ja see peaks vastama ergonoomianõuetele ning olema kooskõlas töötaja tervises seisundiga.¹³⁰ Autor nõustub Tööinspeksiooni seisukohaga. Lubades töötajal võtta isiklik vastutus, rikuvad nii töötaja kui tööandja nii direktiivist kui TTOS-ist tulenevat kohustust isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt kasutada. Sellega pannakse töötaja ohtlikusse olukorda. Allkirjaga ta võtaks küll osa vastutust tagajärgede osas enda peale, kuid tööandjale jääb igal juhul vastutus isikukaitsevahendite võimaldamata jätmise kohta.

Samuti on direktiiviga vastavuses p-d 8 ja 9, mille järgi peab töötaja kasutama ka töövahendeid ja ohtlikke kemikaale nõuetekohaselt. Tuleb hoiduda ka omavoliliselt lahti ühendamast, muutmast või eemaldamast töövahenditele või ehitistele paigaldatud ohutusseadiseid ja kasutama neid seadiseid nõuetekohaselt.

¹²⁹ Isikukaitsevahend – tüütu kohustus või rõõmus tulevik? Tööinspeksioon. Arvutivõrgus: http://www.ti.ee/public/files/TI_IKV_est_2.pdf (20.04.2013), lk 7.

¹³⁰ *Ibid*, lk 8.

Direktiivis on rõhutatud töötaja kohustust erinevaid töö- kui isikukaitsevahendeid kohusetundlikult ja nõuetekohaselt käsitseda. Vastavad sätted on üle võetud ka TTOS-is. Nagu nähtub, on Eesti seadus EL-i direktiivis esitatud kohustustega kooskõlas. Jällegi peab autor vajalikuks rõhutada, et töötaja kohustuste täitmine on tema huvides. Nõuetekohasel kohustuste täitmisel on võimalik saavutada direktiiviga sätestatud töötaja maksimaalse kaitse eesmärk.

KOKKUVÕTE

Tööohutus ja tervishoid on oluline tööõiguse osa, mis sageli jääb nii tööandjate kui töötajate tegevuses tagaplaanile ning millega tegeletakse alles ebameeldivate tagajärgede ilmnemisel. Siiski võivad kehvade töötingimuste tõttu töötajaid tabada erinevad vaevused või haigused, mis lõpptulemusena viivad töövõimetuse või isegi tööõnnetuseni. Seetõttu on oluline süveneda tööohutuse ning -tervishoiu teemadesse ja tegeleda nendega enne, kui on vaja tagajärgedega silmitsi seista. Magistritöö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas tööandjale ja töötajale kehtestatud kohustused täidavad töötaja ohutuse ja tervise kaitse eesmärki lähtuvalt Euroopa Liidu raamregulatsioonist ja Euroopa Kohtu praktikast. Samuti tuuakse näitena võrdluseks Soome kui kõne all olevas valdkonnas eeskujuks oleva riigi tervishoiu ja –ohutuse regulatsioon.

Töö esimeses peatükis uuris autor, kas aktide reguleerimisala ning põhimõisted on Euroopas ja TTOS-is kooskõlas. Saab öelda, et TTOS-i reguleerimisala on kooskõlas EL-i direktiiviga tänu laiaulatuslikule reguleerimisalale. Eesti seaduses ei rõhutata tegevusvaldkonna ega majandusharu tähtsust, vaid reguleerimisalasse kuuluvad olenemata tegevusharule nii töölepingu alusel töötavad isikud kui avalikud teenistujad.

Direktiivi reguleerimisala sisaldab piirangut, mille kohaselt direktiivi ei kohaldata juhul, kui teatava avaliku teenistuse või kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu sellega vältimatult vastuollu satub. TTOS on täpsem ning nimetab konkreetselt, millised nimetatud teenistuste liigid erandi alla kuuluvad. Lisaks on täiendatud TTOS-i selliselt, et see kohaldub niivõrd, kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Nimetatud teenistujatega seotud vaatluse all olnud eriseadustest ei tulene ühtegi täiendust reguleerimisala piirangu kohta.

Ühe ettepanekuna TTOS-i reguleerimisala mõiste täiendamiseks näeb autor sarnaselt Soome seadusega reguleerimisala ja töökoha omavahelist sidumist eraldi paragrahvis. Autori arvamus kohaselt peaks TTOS sisaldama sätet, et seadust kohaldatakse reguleerimisalasse kuuluvate isikute tööle, vaatamata töö tegemise kohale. Vastasel juhul võib tööandja väita, et kodustes tingimustes töötamine pole võrreldav näiteks tehases töötamisega ning jätab kodustele ohuteguritele tähelepanu pööramata.

Töötervishoiu ja -ohutuse reguleerimisel on üks olulisemaid aspekte kehtestada ühene ohutuse ja tervise mõiste, et oleks teada, mida konkreetselt aktidega kaitsta tuleb. Tervise ja ohutuse mõisted on regulatsioonides üheselt kehtestamata. Siinkohal leiab autor, et TTOS-i oleks vaja lisada säte, mis määratleb selgelt, et tervis on füüsilises, vaimses ja sotsiaalses heaolus olek. Siinkohal jätkaks autor erinevalt WHO sõnastusest välja täielikkuse aspekti, sest harva esineb olukorda, kus inimeses valitseb absoluutne heaolu. Kuigi Euroopa tasandil säilib küsimus ohutuse mõistest, siis TTOS-is on selle sisu iseseisvalt selgitatud. Autori arvamuse kohaselt on Eesti-sisene tööohutuse määratlus selge ja konkreetne. Vaatamata tervise mõiste puudumisele, on õigusaktide sõnastusest siiski välja loetav, mille poole nendega püüeldakse, kuid mõningane tõlgendusruum jääb siiski ka nende määratluste puhul.

Töökeskkonda ja töökohta direktiiv ei defineeri, kuid need on õigusaktide tõlgendamisel olulised mõisted, aidates selgitada töötervishoiu ja -ohutuse nõuete rakendamise konteksti. Analüüsist tuleneb, et kõige täpsem määratlus töökeskkonnale ja -kohale on sätestatud TTOS-is. Kui TTOS-is peetakse vajalikuks eristada töökohta määratlust töökeskkonnast, siis teistes kõne all olevates aktides käsitletakse neile seatud tingimusi üheaegselt. Selles osas saab TTOS-i töö autori arvates eeskujuks tuua, sest mõisted on üheselt arusaadavad ning reguleerivad selgelt, kus tuleb töötervishoid ja -ohutus tagada.

Selleks, et tagada töötajate ohutus, on vaja määratleda ohutegurite ring, mis võivad inimestele halvasti mõjuda. Analüüsi tulemusel saab öelda, et siseriiklikud aktid on EL-i direktiividest tunduvalt täpsemad, määratledes TTOS-is konkreetsed keemilised, bioloogilised, füsioloogilised ja psühholoogilised ohutegurid. Raamdirektiiv vaid viitab ohuteguritele üldiselt ning nimetab eridirektiivi, mis nelja ohutegurite kategooria olemasolu kinnitab. Täpsemat loetelu asjaoludest, mis nende liikide alla kuulub, ei reguleerita. Oluline on see, et siseriiklikult on riigid ohutegurid määratlenud ning teavad, mis juhul eriliselt ettevaatlikud olla.

Töö autor leiab, et nii töötaja kui tööandja mõiste konkreetne defineerimine nii Eesti kui Soome tööohutuse ja -tervishoiu õigusaktides tuleb selguse mõttes kasuks, sest praegusel juhul ei ole need erinevates aktides üheselt mõistetavad. Tuleb tähele panna, et direktiivis on oluliseks peetud töötaja ja tööandja mõiste selgitamist just kõne all oleva õigusakti kontekstis, kui siseriiklikud seadused piirduvad üldise määratlusega. Direktiivi alusel on töötaja isik,

kelle tööandja on tööle võtnud, sealhulgas praktikandid ning välja arvatud koduabilised. Tööandja omakorda on füüsiline või juriidiline isik, kes on töötajaga töösuhtes ja kes vastutab ettevõtte ja/või asutuse eest. TTOS nimetab töötajaks töölepingu alusel töötavaid isikuid ja avalikke teenistujaid. Selle põhimõtte järgi ei nimetata töötajateks näiteks praktikante, kuigi seadus neile kohaldub. Tööandja mõiste selgituse leiab töölepingu seadusest, mille kohaselt on tööandja isik, kellele töötaja teeb tööd ning kes selle eest töötajale töötasu maksab.

Erinevus tekib aktide kohaldamisel koduabilistele. Direktiiv on koduabilised töötajate hulgast välja arvanud. Eesti seadus ei maini aga kordagi koduabilisi. Järelikult kohaldub juhul, kui nad töötavad töölepingu alusel, neile TTOS täielikult. Sellises situatsioonis laiendab Eesti õigusakt koduabilise õigusi. Siiski pole tegemist vastuoluga direktiiviga, sest liikmesriikidel on õigus kehtestada siseriiklikus õiguses oma töötajatele soodsamad tingimused. Jälgides viimaseid arenguid koduabiliste õiguste osas Euroopas, usub autor, et koduabilisele töötajaga võrdsete õiguste andmine ei ole ka direktiivi puhul kauges tulevikus.

Teises peatükis analüüsiti tööandja kohustusi. Direktiivist tulenevad tööandja üldised kohustused on TTOS-i üle võetud. Kohati on kohustused isegi rangemad, et töötajatele parem kaitse tagada. Näiteks on keelatud tööle lubada isikut, kellel puuduvad erialateadmised või oskused. Samuti on TTOS kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega seoses art 6 lg 3 p a (ohu hindamine töötajate ohutusele ja tervisele) kohaldamisega, määrates kohustuse hinnata kõiki riske ja ohte, mitte vaid valituid. Seoses art-s 5 sätestatud kohustuse üle võtmisega tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides on Eesti seadusandja jätnud kasutamata võimaluse lisada eriklausel, millega peab tööandja tagama ohutuse ja tervise niivõrd, kuivõrd see on mõistlikult võimalik. Tegemist pole siiski vastuoluga Euroopa Kohtu praktikaga, sest kohus ei ole otsustanud, et siseriiklik õigus ei võiks rangem olla. Seega on TTOS-is tööandjale jäetud vähem õigusi ning ta peab tagama ohutuse ja tervise igal juhul.

Üks olulisemaid põhimõtteid, mis direktiiviga EL-i tervise ja ohutuse regulatsiooni lisandus, oli riskianalüüsi läbiviimine ja tulemuste dokumenteerimine kui alus ennetustegevuseks. Eesti on vastavalt direktiivile sõnastanud endale sobivad meetodid riskianalüüsi läbiviimiseks. Oluline on järgida direktiivist tulenevaid eesmärgi. Eestis ei ole riskianalüüsi läbiviimise meetodid seaduse tasandil reguleeritud. Töö autor teeb ettepaneku ühtsuse tagamiseks juhised määrusesse koondada. Hetkel leiab nii Tööinspektsiooni kodulehelt kui erinevatest töötervishoiu ja –ohutuse käsiraamatutest soovitusi riskianalüüsi läbiviimiseks, kuid ühtne

praktika puudub. Selleks, et kõik ettevõtted tunneksid vajadust põhjaliku riskianalüüsi läbiviimiseks, oleks kirja pandud ühtsetest riskianalüüsi põhimõtetest kasu.

Direktiiv reguleerib tööandja kohustuse rakendada kaitse- ja ennetusmeetmeid. TTOS-i regulatsioon on vastavate direktiivi sätetega kooskõlas. Töötaja ohutuse tagamisel on oluline, et praktikas võimaldatakse kvaliteetse kaitse- ja ennetustegevuse läbiviimine. Euroopa Kohus on sellega seotult väljendanud oma eelistust erivastutusega töötaja määramise kohta. Kohtu otsuse kohaselt tuleks vastutav töötaja eelkõige määrata ettevõtte töötajate hulgast. Alles sobiva isiku puudumisel tuleks pöörduda teenuseosutajate poole. Sama põhimõte on selgelt määratletud ka TTOS-is, mille kohaselt töökeskkonnaspetsialist määratakse esmajärjekorras töötajate hulgast, kuid pädeva isiku puudumisel peab pöörduma ettevõttevälise teenuseosutaja poole. Samuti sisaldab TTOS sätet määratud töötaja pädevuse hindamise kohta. Seega on vastavalt direktiivile määratletud ka, millisel alusel hinnata erivastutusega töötajate pädevust.

Töötaja teavitamise kohustust analüüsid selgus töös, et TTOS-is on olemas kohustus erinevatest vajalikest asjaoludest töötajat teavitada. Praktikast nähtub siiski, et teavitamine ja info liikumine on raskendatud, sest sageli ei peeta infot oluliseks. Samuti arvatakse, et teatud töötajaid ei olegi vaja sõltuvalt nende töö iseloomust teavitada. Autor arvab, et tööandja ei saa otsustada, milline info võib konkreetsele isikule vajalik olla, ning peab teavitama kõiki võrdsel ja piisaval määral. Seadus katab töötajate teavitamise kohustuse kõigis võimalikes aspektides, mistõttu on praktika parandamiseks ainus võimalus tööandjatele sageli nende kohustust meelde tuletada ning teha aktiivset teavitustööd. Seda peaksid tegema nii töötajad ise, Tööinspeksioon kui ka meedia.

Kui töötaja teavitamise kohustus on pigem tööandja ühepoolne tegevus, siis töötajatega konsulteerimine eeldab kahepoolset infovahetust. Tööandja küsib arvamust ning töötajal on õigus seda avaldada. Nii Eesti kui Soome seadustes on töötajatega konsulteerimise kohustus reguleeritud kooskõlas direktiiviga. TTOS on seejuures kõige konkreetsem, loetledes täpselt need töötavishoiu ja –ohutusega seotud küsimused, milles koostööd teha tuleb. Nagu praktikast nähtub, siis on konsulteerimise tase sarnaselt töötajate teavitamisega endiselt halb. Autor leiab, et tööandjate seas peab tegema rohkem teavitustööd konsulteerimise vajalikkuse ja tulemuste kohta. Just töötajad oskavad kõige paremini kaardistada töökeskkonna puudujääke ning saavad tööandjale olukorra parandamisel suureks abiks olla.

Töös analüüsiti ka tööandja kohustust korraldada töötajate välja- ning täiendõpe. TTOS-is on nimetatud kohustus reguleeritud vastavalt direktiivile. Seejuures on lisaks TTOS-ile välja antud sotsiaalministri määrus, mis seab direktiivist tunduvalt spetsiifilisemad nõuded töötajate väljaõppe korraldamiseks. Analüüsi käigus selgus, et tegemist on kõige koormavamaga kohustusega tööandja jaoks. Kuigi riskid töökohtades on erinevad, ei arvesta tööandjate sõnul regulatsioonid mitmete tegevuste osas töökohtade eripärasid. Töö autor näeb TTOS-i piisavalt üldisena, et jätta tööandjale otsustusruumi, millises ulatuses töötajate õpet läbi viia. Lisaks sisaldab seadus nõuet korraldada töökohale ja ametile vastav väljaõpe. Kui isik on varasemast ajast nt seadmete kasutamisest teadlik, siis tuleks neid teadmisi kontrollida ja vajadusel korraldada väljaõpe puudavas osas.

Tervisekontrolli korraldamise kohustuse puhul on TTOS direktiiviga kooskõlas, kuid autor leiab, et see võiks sisaldada sarnaselt Soomega sätet tervisekontrollist keeldumise õiguse või selles osalemise kohustuslikkuse kohta. TTOS-i võiks lisada paragrahvi, mille kohaselt tervisekontrollist keeldumine on lubatud vaid mõjuval põhjusel. Praegusel juhul tuleneb seadusest, et tööandja on kohustatud tervisekontrolli korraldama, kuid ei ole selge, kas ja millal töötaja sellest osa peab võtma.

Kolmas peatükk analüüsib töötaja kohustusi. Direktiivist tulenev üldine koostöökohustus kui ka erisätetest tulenevad spetsiifilisemad nõuded igakülgeks koostööks on ka TTOS-is reguleeritud töötaja kohustustena. Töötaja koostöö kohustuse puhul on oluline, et koostööd tuleb teha ka teiste töötajatega. Seesugune kohustus annab veelgi paremaid võimalused tööohutuse ja –tervishoiu nõuete täitmiseks. Töötajad ei saa tegutseda nõ oma maailmas ning loota igas olukorras tööandja vastutuse peale, vaid peavad omalt poolt panustama igakülgele infovahetusele ja koostööle, et igaüks saaks võimalikult varakult teada tekkida võivatest ohtudest ja muudest olulistest asjaoludest. Samuti peab töötaja andma endast parima, et vastavalt oma oskustele ja teadmistele tööülesandeid täita. Autor leiab, et seadusandja on direktiivi eesmärgid TTOS-is korrektselt üle võtnud ning nende alusel on võimalik siseriiklikult töötaja ohutuse ja kaitse eesmäärke täita.

Direktiivis on sätestatud ka töötaja teavitamiskohustus, mis on kõigis aktides üheselt ja kooskõlas direktiiviga üle võetud. Nii direktiiv kui TTOS näevad ette töötaja kohustuse kohe teatada tööandjale või tema esindajale ja erivastutusega töötajale kõigist situatsioonidest, mis võivad tekitada ohtu. Teavitamiskohustuse eesmärk on tagada tööandja või töötajate

esindajate operatiivne tegutsemine ohusituatsioonis. Vastasel juhul võidakse meetmete kasutuselevõtmisega hiljaks jääda. Eesmärk on võimalik täita vaid juhul, kui töötajad seda kohustust täidavad. Seetõttu leiab autor, et taaskord on oluline töötajatele rõhutada nende kohustuste täitmise olulisust, sest ka nende panus tööohutuse ja –tervishoiu tagamisel on vajalik.

Kolmanda töötaja kohustusena analüüsiti erinevate töövahendite korralikku käsitlemist. Direktiivis on rõhutatud töötaja kohustust erinevaid töö- kui isikukaitsevahendeid kohusetundlikult ja nõuetekohaselt käsitleda. Vastavad sätted on üle võetud ka TTOS-is. Kuigi üheski analüüsitava aktis pole sõnastatud kohustust kasutada neile võimaldatud isikukaitsevahendeid, tuleneb see nõue eesmärgist töötajaid kaitsta. Mitmeid kordi on küsitud Tööinspeksioonilt, kas tööandja võiks võtta töötajalt allkirja selle kohta, et ta keeldub isikukaitsevahendit kasutamast, pannes seejuures isiklik vastutus töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise eest töötajale? Autor nõustub Tööinspeksiooni seisukohaga, leides, et kui lubada töötajal võtta isiklik vastutus, rikuvad mõlemad osapooled nii direktiivist kui TTOS-ist tulenevat kohustust isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt kasutada. Nõuetekohane kasutamine tähendab esmajärjekorras nende tarvitusele võtmist. Seega on Eesti seadus EL-i direktiivis esitatud kohustustega kooskõlas. Seejuures peab autor vajalikuks rõhutada, et töötaja kohustuste täitmine on tema huvides, sest selle käigus on võimalik tagada direktiiviga sätestatud töötaja maksimaalse kaitse eesmärk.

Eelnevale toetudes nähtub, et Eesti õigusesse on direktiiv üle võetud. Teatud sätete puhul esineb küll sõnastuse erinevusi, kuid direktiivi eesmärgid on TTOS-i täitmisel saavutatavad. Praktikast nähtub, et vaatamata põhjalikule reguleeritusele, registreeritud tööõnnetuste arv suureneb. Järelikult ei ole võimalik kõiki aspekte õigusaktidega mõjutada ning töötajate ja tööandjate seas peab tegema aktiivset teavitustööd, veenmaks neid kohustuste täitmise vajalikkuses. Iga töösuhte osapool peab oma kohustustest kinni pidama ning vajadusel ka õigusi kasutama, et saavutada tulemuslik, direktiiviga ette nähtud tööohutus ja –tervishoid ning töötajate ohutuse ja tervise kaitse.

OBLIGATIONS OF EMPLOYERS AND EMPLOYEES TO ENSURE OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY

SUMMARY

According to the International Labour Organization after every 15 seconds an employee dies as a result of an occupational accident or a disease. And after every 15 seconds 160 workers suffer from a work-related accident. Occupational health and safety is an important part of labour law which often stays on the background both in employers' and employees' actions. In today's economical situation people are happy if they are employed and they do not want to criticize their working conditions. Employees do not want to jeopardize their employment and employers want to have quick and efficient outcomes. However, improper working conditions might cause different work-related physical complaints and illnesses which could lead to incapacity of work or an occupational accident. Therefore, it would be important to take up occupational health and safety subjects before the consequences might occur.

Estonian work environment legislation is based on Occupational Safety and Health Act (further on *OSHA*) which was passed on the 16th of June 1999. It is supported by many regulations of the Minister of Social Affairs. Most of the legislation which has been passed during the last 10 years has been based on the European Union (EU) frame directive 89/391/EEC and its different individual directives which regulate the subject on European level.

The aim of the Master's thesis is to answer to the question whether obligations of Estonian employers and employees fulfil the aim of protecting worker's health and safety according to the EU frame directive and the practice of the Court of Justice of the European Union. The thesis is based on comparison between Estonian occupational safety and health legislation, EU frame directive 89/391/EEC and decisions of the Court of Justice. According to the preamble of the directive, it lays down minimum requirements to guarantee a better level of protection of the safety and health of workers. The thesis finds out whether there are any differences or contradictions between interpreting and applying of the legislation of European Union in Estonia. As an example, everything is compared to Finnish regulations. Finland has been brought as a good example in protecting its workers in the occupational health and safety area.

In Finland, most important occupational health and safety acts are Occupational Safety and Health Act (738/2002), Act on Occupational Safety and Health Enforcement and Cooperation on Occupational Safety and Health at Workplaces (44/2006) and Occupational Health Care Act (1383/2001). In the thesis, the first one is mostly used. The Finnish Occupational Safety and Health Act is the most important of those three, including both general and specific provisions, and it applies to all working areas with some exceptions.

In addition to court decisions and legislative acts, many different sources of literature have important place in the Master's thesis. General overview of the European Union and Estonian labour law is taken from monographs of lawyers. For example, a literary work of C. Bernard "EU Labour Law", and Estonian labour law lectures have been used as sources. In order to give overview of Finnish occupational health and safety background and principles, A. J. Suviranta's work "Labour Law in Finland" has been used.

As the area of occupational health and safety is wide and includes many sides that could be researched, the Master's thesis focuses on most general obligations of employers and employees that should guarantee health and safety of workers. The thesis includes three chapters which in turn include several more specific sub-chapters.

The first chapter is focused on the scope of the directive and general definitions which are related to the occupational health and safety. These definitions include health, safety, workplace and –environment, risk factors, employers and employees. The aim is to find out whether there are any differences on the level of definitions. The author finds that in order to reach the goal of protecting the worker, it is essential to find out whether most basic definitions coincide. To understand the thesis, these kinds of definitions are also studied that are not defined in the directive but are important in the field of occupational health and safety. It is probable, that when the definitions and scope of acts are different, there will also be substantive differences.

The result of the research showed that the scope of OSHA is in accordance with the directive thanks to its wide formulation. The OSHA does not emphasize the importance of the field of occupation or industry. The scope includes both employees who work on the contract of employment and public servants. The directive includes an exception according to what the

directive is not applied where characteristics peculiar to certain specific public service activities, such as the armed forces or the police, or to certain specific activities in the civil protection services inevitably conflict with it. The Court of Justice of the European Union has made several decisions regarding that provision stating that the exception applies only on special occasions where the most important thing is to protect general public, not during their everyday work. The OSHA also includes the exception, referring to specific laws which might add something to the exception. It can be said that related specific acts did not include anything related to the scope of the occupational safety and health.

The scope of Finnish Occupational Health and Safety Act includes an addition that it is applied to the workers wherever they work. Therefore, the author of this thesis makes a proposition to add to the Estonian OSHA a provision which would also include within the scope a determination of a work place. This way the act applies to any worker, even when they work in home or office. Otherwise, the employer might state that working in home environment is not comparable with working in a factory and might not fulfil its obligations.

Another important aspect in the occupational health and safety field is to lay down unified definitions of health and safety. It would help to identify what exactly should be protected by the occupational safety and health acts. These definitions in Estonia, Finland and Europe do not have one specific meaning in every act. In this case, the author thinks that the legislature should base its provisions on the constitution of the World Health Organizations which states that health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity. Similar provision should be added to the OSHA but the author would exclude the word complete. It happens only on very rare occasions that someone has absolutely complete state of well-being.

The question on the definition of safety remains as it is not explained in the European-level legislation. However, the OSHA has defined occupational safety by stating that it is a state where employee can work without putting himself in danger. In author's opinion, the definition is clear and concrete, and would not need further change.

The workplace and work environment are not defined in the directive but they are important when interpreting different acts, helping to explain the context of the occupational safety and health requirements. The analysis showed that the most specific definition of workplace and –

environment are in the Estonian OSHA. While the Estonian act distinguishes workplace from the environment then other acts handle them together, inseparably. In author's opinion, in this case the OSHA could be brought as an example. The definitions are clear and understandable by regulating where the safety and health have to be ensured.

In order to guarantee the safety of workers, it is necessary to define the circle of risk factors which could harm people. As a result, it can be said that internal acts are more precise than European directives. The frame directive only mentions the possibility that the hazards might occur in the workplace and refers to a specific directive to name these hazards. The directive names four categories of risk factors – chemical, biological, physiological and psychological factors. Similarly, internal acts name also these categories but in each case include a list of examples. The most important is the fact, that while internal acts are in consistency with European directives they are also precise and do not leave room for hesitation.

The definitions of employer and employee should be defined more precisely both in Estonian and Finnish acts. Today, they are not unified in different acts by leaving several doubts while interpreting them. It is important to emphasize that the directive defines the definitions in the context of the specific occupational health and safety directive. Other acts define them in general. According to the directive, worker is any person employed by an employer, including trainees and apprentices but excluding domestic servants. Employer, on the other hand, is any natural or legal person who has an employment relationship with the worker and has responsibility for the undertaking and/or establishment. The OSHA states that workers are persons who work on the employment contract and public servants. Under this principle, even trainees are not called workers, although the act is applied to them.

The biggest difference comes up in relation to domestic servants. The directive has excluded domestic servants from the workers. The OSHA does not even mention domestic servants. Therefore, when they work on the employment contract, the OSHA applies to domestic servants completely. Still, it is not a contradiction with the directive, as the member states have the right to give their workers more advantageous rights. Following latest developments in Europe related to the rights of domestic servants, the author believes that it is in the near future that they will also have same rights as workers.

The second chapter concentrates on employer's obligations. Main categories of obligations are analyzed. These include general provisions, protective and preventive services, risk assessment, collaboration with workers in every possible level and health surveillance. General provisions that originate from the directive have been transposed to the OSHA. In some cases the obligations are even more severe in order to give workers better protection. For example, it is forbidden to let a person to work when he lacks professional knowledge or abilities.

It is also evident that the OSHA is in accordance with a decision of the Court of Justice which analyzes the evaluation of risks. According to the decision, it is necessary to evaluate all risks and hazards not only some specific ones. In relation to another article of the directive, which gives the employer a duty to ensure the safety and health of workers in every aspect related to the work, there is no special clause added to the OSHA. The court has permitted to add a clause which completes the provision with „as far as reasonably possible“. However, the decision not to add the clause to the act gives the Estonian workers better protection as there are no excuses for employees to ignore the exact provision.

One of the most important principles that were added to the directive was the risk assessment and documentation of the results as a base for preventive services. Estonia has according to the directive formulated appropriate methods, in order to conduct risk assessment. While conducting, it is important to follow the purpose of the directive. In Estonia, the method is not regulated on the level of national acts. The author makes a proposition to add all the methods and guidelines to one regulation which could force the employees to follow it uniformly.

Directive regulates employee's obligation to use preventive and protective services. The OSHA is in accordance with the directive in this area as well. In order to secure worker's safety, it is important to enable qualitative preventive and protective activity. The Court of Justice of the European Union has showed its preference to designate one or more workers to carry out activities relate to the protection and prevention of occupational risks from the undertaking or establishment. Only if such measures cannot be organized for lack of competent personnel in the undertaking, the employer should enlist competent external services or persons. The same principle is followed in the OSHA.

In relation to the duty to inform the worker, it appears that in the OSHA the obligation is provided from every possible aspect. In practice, it is apparent that fulfilling this obligation is not easy as the information is often considered unimportant and employers do not inform their workers. Author thinks that employer cannot decide which information is or is not important for specific workers. When informing is mostly on-sided obligation then consulting and cooperation assumes two-sided communication. Employer asks workers opinion and the latter has the right to express it. Both Estonian and Finnish acts have regulated the duty of cooperation in accordance with the directive.

One of the obligations of workers that were analyzed was to train workers. The directive says that the employer has to ensure that each worker receives adequate safety and health training and it has to be adapted when circumstances change. In the OSHA, the obligation has been regulated according to the directive. In addition to the OSHA, a regulation of the Minister of Social Affairs has been passed. The regulation puts down very specific demands to organize the training of employees. During the analysis, it was found out that the employers consider it as the most burdensome obligation.

The obligation in the OSHA to ensure that workers receive health surveillance is in accordance with the directive. However, the author finds that similarly to Finland the Estonian provision could include worker's possibility to refuse the surveillance. The provision should be formulated the way that "employee has the right to refuse the health surveillance only for good reason". At the moment it is not clear whether and when a worker must participate in the health surveillance. In this case, the employer might fulfil its obligation to ensure the surveillance but the worker will not show up. Added provision might help to prevent that.

Third chapter is concentrated on workers' obligations. These are the obligations to cooperate, inform the employer and make correct use of personal protective equipment and other supplies. General duty to collaborate in every level of communication is regulated in all the mentioned acts. Worker cannot be in his own world and not communicate with anybody. He cannot rely solely on the employer's obligation to communicate but has to contribute as well. This will help to discover and solve possible dangerous situations in early stages.

In addition to the obligation to generally cooperate, the employees have to inform their employers and other workers about all situations that they encounter and that could cause

damage. This obligation has been transposed to all internal acts under observation. The aim of this obligation is to ensure operative and quick action in all hazardous situations in order to prevent the harm that could be caused. Otherwise, the protective measures might be introduced too late.

Third worker's obligation is to use machinery, tools, dangerous substances and other equipment with care and correctly. The provisions are transposed directly from the directive. It has also been emphasized that the workers have to make correct use of the personal protective equipment supplied to them. The Estonian Labour Inspectorate has said that workers are not allowed to refuse from using the protective equipment. They can ask for more suitable equipment but they have to use it when given to them. In this case, fulfilling the obligation is in worker's best interest because this way it is possible to ensure the best protection.

Based on all the above, it can be said that the directive has been transposed to the Estonian legislation. In some cases, the wording might be different, but the aim set by the directive is fulfilled. It is evident that in practice all the regulations are not followed and the number of work related accidents increases yearly. However, it is not possible to affect every aspect by regulations and workers and employers must contribute as well. It might be useful to actively inform them about their obligations and emphasize the importance of fulfilling them. Every part of the employment relationship has to fulfil their obligations in order to ensure effective protection of health and safety.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Barnard, C. EU Employment Law. Fourth Edition. Oxford, 2012.
2. Blanpain, R. European Labour Law. Kluwer Law International 2010.
3. Causes and Circumstances of Accidents at Work in the EU. European Commission 2008. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2785&langId=en> (28.12.2012)
4. Constitution of the World Health Organization. Arvutivõrgus: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (30.12.2012)
5. Euroopa Komisjoni seletuskiri ettepanekule Nõukogu otsuseks, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsiooni. Arvutivõrgus: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2FLEXUriServ%2FLEXUriServ.do%3Furi%3DCOM%3A2013%3A0152%3AFIN%3AET%3ADOC&ei=D4V1Ue JKMrJsgb 44C4Dw&usg=AFQjCNHm-CLmfQgODykNu5eZgMAquTHsXg&sig2=gmuasC7L_XOCbLxjIwBA5g&bvm=bv.45512109,d.Yms&cad=rja (22.04.2013)
6. Health and safety at work. Euroopa Komisjon. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&langId=en> (21.04.2013)
7. Kahn, H. Eesti töötervishoiu arengulugu 1918-2008. Tallinna Raamatutrükikoda 2009.
8. Koduabilistena töötavad ebaseaduslikud sisserändajad. Põhiõigustega seonduvad probleemid Euroopa Liidus ja selle liikmesriikides. European Union Agency for Fundamental Rights. Luxembourg, 2011. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/migrants_in_an_irregular_situation_employed_in_domestic_work_en.pdf (08.04.2013)
9. Koduabilisena töötavate ebaseaduslike sisserändajate kuritarvitamine ja ärakasutamine. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1667-pr-domestic-workers-2011_ET.pdf (02.03.2013)
10. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regionide komiteele - Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012. Arvutivõrgus: [81](http://eur-</div><div data-bbox=)

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0062:FIN:ET:PDF
(29.11.2012)
11. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele direktiivide 89/391, 89/654, 89/655, 89/656, 90/269 ja 90/270 rakendamise kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0062:FIN:EN:PDF>
(29.11.2012)
 12. Kwantes, J. H., von Richthofen, W., Järve, J., Meeuwsen, J. M. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs. TNO aruanne. 2011. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/T%C3%B6%C3%B6tervishoiu_ja_t%C3%B6%C3%B6ohutuse_seaduse_%C3%B5iguslik_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (29.12.2012)
 13. National Labour Law Profile: Republic of Finland. Arvutivõrgus: http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158896/lang--en/index.htm (23.02.2013)
 14. National Occupational Safety and Health Profile of Finland. Ministry of Social Affairs and Health. Helsinki 2006. Arvutivõrgus: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3949.pdf (03.02.2013)
 15. Occupational Health and Safety Risks in the Healthcare Sector. Guide to prevention and good practice. European Commission 2010. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7167&langId=en> (28.12.2012)
 16. Occupational Safety and Health Strategy. Fourth follow-up report. Ministry of Social Affairs and Health 2011. Arvutivõrgus: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2765155&name=DLFE-16177.pdf (03.02.2013)
 17. Orgo, I.-M., Muda, M., Tavits, G., Treier, T. Tööõigus: loengud. Tallinn: Juura 2008.
 18. Pärk, J. Koost. Tööohutus- ja töötervishoiualane käsiraamat. Tallinn: Ten-Team 2004.
 19. Raik, I. Töökeskkonna õiguslik regulatsioon ja selle mõjud. Töötervishoid ja -ohutus. Eesti majanduse teataja. Eestis. Tallinn: OÜ Teataja Kirjastus 2008.
 20. Rünkla, E. Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid. – Sotsiaalministeeriumi Toimetised nr 2/2010.

21. Safety and health at work. ILO ametlik kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm> (29.11.2012)
22. Siseriiklikud õigusaktid direktiivi rakendamiseks. Arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:71989L0391:EN:NOT#FIELD_FI (22.04.2013)
23. Sieger, A. Töökeskonna ohutegurid ja riskianalüüs. Tallinn: Teabekirjanduse OÜ 2006.
24. Suviranta, A. J. Labour Law in Finland. Kluwer Law International 2000.
25. Tavits, G. Tööandja mõistega seonduvaid probleeme. – Juridica 1999/1.
26. Töötervishoid ja –ohutus: näidised ja kommentaarid. AS Äripäev, Äripäeva käsiraamatute toimetus. Tallinn: Äripäev 2012.
27. Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. Analüüsiraport. Ernst&Young 2010. Arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/ASO/ MUUTUV TOOTURG/30.0 4.2010/EY TTOS Analuusiraport 24032010 FINAL.pdf> (29.12.2012)
28. Tööohutuse ja töötervishoiu strateegia 2010-2013. Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TAO/TTTO_strategie_a_2010-2013.pdf (29.11.2012)
29. Tööõnnetused raskusastme lõikes 2008-2012. Tööinspektsiooni ametlik kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.ti.ee/index.php?page=764&> (01.05.2013)
30. Uued suunad Euroopa Liidu töötervishoiu ja tööohutuse strateegias 2007-2012: arutelu dokumendid. Tõlkinud ja toimetanud Argo Soon. Tartu 2006. Arvutivõrgus: http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.etui.org%2Fcontent%2Fdownload%2F2187%2F24203%2Ffile%2FNew_scope_ET.pdf&ei=dljfUKyYOqHQ0QXUh4HQDA&usg=AFQjCNGJPA-v5eLZRKJkxoSp-XThDRFfCQ&sig2=ZB1zmNzEPSt0MlffYL7dMA&bvm=bv.1355534169,d.d2k&cad=rja (28.12.2012)
31. Vare, T. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus on muutmisel. – MaksuMaksja 2006/11.
32. WHO: About us, our partners and networks. WHO kodulehekül. Arvutivõrgus: <http://www.euro.who.int/en/who-we-are> (10.04.2013)

33. Äimälä, M., Aström, J., Rautiainen, H., Nyssölä, M. Finnish Labour Law in Practice.
2009.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 47-199.
2. Euroopa nõukogu 12. juuni 1989. a direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. – ELT L 183/1, 29.06.1989, lk 349 – 357.
3. Euroopa Nõukogu 27. novembri 1980. a direktiiv 80/1107 töötajate kaitse kohta keemiliste, füüsiliste ja bioloogiliste ohutegurite eest. - ELT L 327, 25.02.2013, lk 8-13.
4. Euroopa Nõukogu 16. detsembri 1988. a direktiiv 88/642, muutmaks direktiivi 80/1107/EMÜ. – ELT L 356, 25.02.2013, lk 74-78.
5. Hädaolukorra seadus - RT I 2009, 39, 262... RT I, 30.10.2012, 3.
6. Kaitseliidu seadus - RT I, 20.03.2013, 1.
7. Kaitseväge korralduse seadus - RT I 2008, 35, 213... RT I, 20.03.2013, 18.
8. Kaitsevæeteenistuse seadus - RT I, 10.07.2012, 1.
9. Kemikaaliseadus. - RT I 1998, 47, 697 ... RT I, 30.12.2011, 55.
10. Koduabiliste tööhõive seadus (Laki kotitaloustyöntekijän työsuhteesta 951/1977).
Arvutivõrgus:
[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770951?search\[type\]=pika&search\[pika\]=951](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770951?search[type]=pika&search[pika]=951) (08.04.2013)
11. Koduabiliste tööhõive seadus (Act on the Employment of Household Workers 951/1977).
Arvutivõrgus:
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1977/en19770951.pdf> (08.04.2013)
12. Soome valitsuse määrus töökohal esinevate keemiliste mõjurite kohta (Government Decree on Chemical Agents at Work (715/2001)) Arvutivõrgus:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2001/en20010715.pdf> (25.02.2013)
13. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.
14. Töökohale esitatavad tervishoiu ja tööohutuse nõuded. Vabariigi Valitsuse määrus.
- RT I 2007, 42, 305.
15. Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 10.02.2012, 2.
16. Töölepingu seadus (Työsopimuslaki 55/2001)
[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055?search\[type\]=pika&search\[pika\]=ty%C3%B6sopimuslaki#a55-2001](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055?search[type]=pika&search[pika]=ty%C3%B6sopimuslaki#a55-2001) (23.02.2013)

17. Tööohutuse seadus (Työturvallisuuslaki 738/2002 (Occupational Safety and Health Act)). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020738> (01.02.2013)
18. Tööohutuse- ja tervishoiualase koostöö õiguliku järelevalve seadus (Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006). Arvutivõrgus: [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044?search\[type\]=pika&search\[pika\]=2006%2F44](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044?search[type]=pika&search[pika]=2006%2F44) (10.03.2013)
19. Töötajate tervisekontrolli kord. - RTL 2003, 56, 816.
20. Tervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616 ... RT I, 10.02.2012, 5.
21. Tervishoiu- ja tööohutusalase väljaõppe ja täiendõppe kord. - RTL 2000, 136, 2157.
22. Tervishoiu seadus (Työterveyshuoltolaki 1383/2001 (Occupational Health Care Act)). Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383> (01.02.2013)

KASUTATUD KOHTULAHENDID

1. EK 12.11.1996, C-84/94, *Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik vs Euroopa Liidu Nõukogu*.
2. EK 3.10.2000, C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) vs Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*.
3. EK määrus 3.07.2001, C-241/99, *Confederación Intersindical Galega (CIG) vs Servicio Galego de Saude (Sergas)*.
4. EK 15.11.2001, C-49/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*.
5. EK 7.02.2002, C-5/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik*.
6. EK 22.05.2003, C-441/01, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Madalmaade Kuningriik*.
7. EK 22.05.2003, C-335/02, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Luxembourggi Suurhertsogiriik*.
8. EK 12.06.2003, C-425/01, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Portugali Vabariik*.
9. EK 5.10.2004, C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer jt*.
10. EK määrus 14.07.2005, C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg vs Leiter der Feuerwehr Hamburg*.
11. EK 12.01.2006, C-132/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Hispaania Kuningriik*.
12. EK 6.04.2006, C-428/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Austria Vabariik*.
13. EK 15.06.2006, C-459/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Rootsi Kuningriik*.
14. EK 14.07.2007, C-127/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.
15. EK 14.10.2010, C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isere vs peaminister, tööminister ja tervise- ning spordiminister*.
16. EK 21.10.2010, C-227/09, *töötajad vs Comune di Torino*.
17. EIKo 13.11.2012, 4239/09, *C.N. vs Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik*.

LISAD

Lisa 1. Registreeritud tööõnnetused 2008-2012



Allikas: Tööinspektsiooni ametlik kodulehekülj. Arvutivõrgus:

<http://www.ti.ee/index.php?page=764&>

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina _____ Liisa Nikkarinen _____
(autori nimi)
(sünnikuupäev: _____ 18.08.1989 _____)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose _____
"Tööandja ja töötaja kohustused tervishoiu ja -ohutuse tagamisel" _____,
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on _____ Merle Muda _____,
(juhendaja nimi)

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 06.05.2013 (kuupäev)