

Hr Tõnis Mölder
Riigikogu sotsiaalkomisjon

Meie: 30.11.2020

EVEA (Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon) seisukohad Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (257 SE).

EVEA on Eesti ainus ettevõtjate sektoriülene organisatsioon, mis juba enam kui aastat esindab ainult mikro-, väikseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid kõigis tegevusvaldkondades (kokku 99.86% ettevõtlusmaastikust). EVEA liikmeteks on otse või läbi kollektiivliikmete rohkem kui 5500 ettevõtet üle Eesti (s.h. ka hõredalt asustatud või keskustest eemal asuvatest piirkondadest).

Töösuhteid (s.h. tööohutust) reguleerivad normid ning regulatsioonidega kaasnev, sageli põhjendamatu ja ebamõistlikult suurt halduskoormus mõjutavad väikeettevõtjaid otseselt ja vahetult.

Oleme seisukohal, et seaduseelnõu 257SE on küll esmapilgul samm vajalikus suunas (töötervishoiu- ja tööohutuse valdkonna kaasajastamine, infotehnoloogiliste võimaluste rakendamine halduskoormuse vähendamiseks) kuid eelnõusse süvenedes näeme hoopis halvasti põhjendatud ja läbimõttlemata halduskoormuse suurenemist ning selget vastuolu TTOS eesmärkidega ja haldusmenetluse põhimõtetega.

Eelnõule hiljem lisatud haigushüvitiste regulatsiooni (TTOS §12²) muudatuste kohta (Sotsiaalministeeriumi 23.11.2020 eelnõu ravikindlustuse seaduse ja teiste seaduste muutmiseks¹) oleme esitanud oma seisukohad eelnõu 244SE menetlemisel (lisame need käesolevale kirjale²) ning teatame, et oleme haigushüvitiste regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamiseks pöördunud avaldusega õiguskantsleri poole (lisame käesolevale kirjale meie pöördumise õiguskantslerile³ ning õiguskantsler I. Tederi seisukoha TTOS §12² põhiseadusvastasuse tuvastamisest aastal 2009⁴).

Eelnõu põhipunktid ja EVEA seisukohad:

1. EVEA on seisukoha, et eelnõule Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud muudatusettepanek TTOS § 12² - tööandja makstava haigushüvitiste korra muutmiseks, nii nagu ka täna kehtiv TTOS §12² on vastuolus põhiseadusega (täpsemalt võrdsuspõhiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse sätetega).

¹ Sotsiaalministeeriumi 23.11.2020 eelnõu ravikindlustuse seaduse ja teiste seaduste muutmiseks

² EVEA seisukohad eelnõule 244SE

³ EVEA a29.11.2020 avaldus õiguskantslerile haigushüvitiste regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks

⁴ Õiguskantsler I. Tederi märgukiri 10.09.2009 nr 6-1/090946/0905452 sotsiaalministeeriumile

Tänase tervisekriisi olukorras on eriti teravalt ilmnunud sotsiaalmaksu tasuvate (ning seega ravikindlustuskaitset omavate) isikute ebavõrdne kohtlemine – FIE-d ja teised füüsilisest isikust teenuseosutajad maksavad oma sissetulekult sotsiaalmaksu kuid saavad õigushüve (ravikindlustuskaitstes sisalduv õigus saada haigushüvitist töövõimetuse ajal või karantiini ajal) on ebaõiglaselt piiratud võrreldes töölepingulises või teenistussuhtes olevate isikutega.

Palume peatada eelnõu menetlemine, kuni õiguskantsler on andnud oma hinnangu viidatud õiguslikes küsimustes.

Ühtlasi juhime Teie tähelepanu, et sotsiaalministeeriumi poolt 23.11.2020 esitatud ravikindlustuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule ei ole tehtud mõjuanalüüsi ning ei ole adekvaatselt hinnatud tööandjate kulusid. Juba täna on tööandjate kulud haigushüvitistele EVEA hinnangul suurusjärgus 80 miljonit eurot aastas 2019 aasta andmete põhjal. 2009. aastal hinnati tööandjate kuluks 32 miljoni eurot (ca 500 miljonit krooni, eelnõu seletuskirjast).

2. Eelnõuga kavandatakse muuta TTOS §12 – tervishoiu ja tööohutuse üldised nõuded.

Eelnõu § 1 lg 3 p. 4 täiendamine - TTOS kohaldub ka teenuse osutamise lepingu alusel töötava füüsilise isiku (edaspidi teenuseosutaja) tööle käesoleva seaduse § 12 lõigetes 4–9 ja § 24 lõikes 2 sätestatud ulatuses;

§12 lg 4 - Teenuseosutaja tagab igas tööolukorras temale kuuluvate töövahendite, isikukaitsevahendite ja muude seadmete korrasoleku ja nõuetekohase kasutamise.

Jääb selgusetuks, millist õigushüve või eesmärki soovitakse eeltoodud normidega saavutada. Kuna teenuseosutajal (olgu ta FIE, füüsiline isik käsundisaaja või töövõtja VÕS tähenduses) puudub tööandja ehk kohustatud isik TTOS tähenduses, siis puudub sellisel teenuseosutajal ka kohustatud (või siis õigustatud) isik TTOS tähenduses. Kõik lepingulised õigused ja kohustused teenuse osutamisel (käsundus- või töövõttesuhtes) on reguleeritud VÕS-ga. Täna kehtiva VÕS regulatsioon ei näe ette võimalust teenuseosutaja samastamiseks töötajaga (või tööandjaga) TLS tähenduses.

3. Eelnõuga kavandatakse muuta TTOS §13 lg 1 p. 14 järgmiselt - tööandja on kohustatud töökeskkonna riskianalüüsi tulemuste alusel koostama ohutusjuhendi tehtava töö ja kasutatava töövahendi kohta.

Juhime tähelepanu, et TTOS sihtgrupiks on kõik (sealhulgas ka ilma õiguslaste eriteadmisteta) tööandjad. Kuna täna kehtiv ja ka pärast eelnõu 257SE vastuvõtmist kehtima jääv VV 11.01.2000 määrus nr 13 §1 lg 7 sätestab, et tööandja kootab kasutatavate töövahendite ohutusjuhendid, arvestades valmistaja antud kasutusjuhendit, siis tekib ilmne ebakõla – kas tööandja peaks töövahendi ohutusjuhendi koostamisel lähtuma riskianalüüsist või valmistaja antud kasutusjuhendist.

Soovitame õigusselguse huvides need regulatsioonid ühtlustada või loobuda TTOS §13 viitest riskianalüüsile.

4. Eelnõuga kavandatakse täiendada TTOS uue paragrahvi - § 13⁴. Töökeskkonna riskianalüüs.

Kavandatava §13 lg 4 kohaselt uuendab tööandja riskianalüüsi muuhulgas kui:

5) töötervishoiuarst on tervisekontrolli käigus tuvastanud töötaja tööga seotud haigestumise;

Tööga seotud haigestumine võib TTOS § 23 lg 2 kohaselt olla kas tööst põhjustatud haigus või kutsehaigus.

Juhime tähelepanu, et TTOS §23 lg 6 kohaselt teatab töötervishoiuarst tööandjale vaid kutsehaigestumisest, §23 lg 7 sätestab, et tööst põhjustatud haigestumisest teatab töötervishoiuarst vaid Tööinspeksioonile

Seega ei saa panna tööandjale riskianalüüsi uuendamise kohustust kui tööandjani ei jõua uuendamise aluseks olev teave.

On hädavajalik täiendada TTOS §23 lg 7 ja panna töötervishoiuarstile kohustus teavitada tööandjat ka tööst põhjustatud haigestumisest.

Lisaks vastuolu kõrvaldamisele käesoleva eelnõuga kavandatud TTOS §13⁴ lg 4 p. 5 rakendamiseks aitaks see kaasa ka töökeskkonna seisundi üldisele parandamisele kuna tööandja saaks vajalikke muudatusi rakendada õigeaegselt.

6) tööinspektor on järelevalve käigus tuvastanud, et riskianalüüsis ei ole piisavalt hinnatud töökeskkonnas esinevaid riske, sealhulgas ei ole mõõdetud ohutegurite parameetreid, või ei ole ette nähtud abinõusid ohtude maandamiseks.

Tööinspektori õigus nõuda riskianalüüsi uuendamist töökeskkonna riskide hindamise ebapiisavuse, ohutegurite parameetrite mõõtmise vajaduse või ohtude maandamiseks rakendatavate abinõude ebapiisavuse korral peab kindlasti sisaldama ka seaduses selgesõnaliselt sätestatud selgitamis- ja põhjendamiskohustust.

Tänases eelnõus olev norm on põhjendamatult üldsõnaline ning jätab tööinspektorile liiga avara diskretsiooniõiguse. Diskretsiooni piirid on käsitletud HMS §4 kuid ilma õigusteadmisteta tööandjaid ei saa ohutusosalaste kohustuste täitmiseks panna olukorda, kus on vaja tunda suurt hulka erinevaid õigusakte. Probleemi lahendaks, kui kavandatav norm sisaldaks selged kaalutuspiirid koos selgitamiskohustusega.

§13⁴ lg 7- tööandja koostab riskianalüüsi töökeskkonna andmekogus või edastab selle kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis Tööinspeksioonile;

Lg 8 - riskianalüüse säilitatakse töökeskkonna andmekogus, välja arvatud juhul, kui tööandjal puudub kohustus riskianalüüsi andmekogusse lisada.

Juhime Teie tähelepanu, et töökeskkonna riskianalüüs on TTOS mõtte kohaselt ennekõike ettevõttesisene töökorralduslik protsess ja dokument mille eesmärk on hinnata riske töötaja tervisele ja ohutusele. Töökeskkonna riskianalüüsi koostamise käigus ega selle kinnitamise eel või järel ei kooskõlastata seda Tööinspeksiooniga. Selliseks tegevuseks puudub ka ilmselgelt sisuline vajadus.

Puudub igasugune ratsionaalne põhjendus, miks peaks Tööinspeksioonile esitama või Tööinspeksiooni andmekogus koostama ettevõtte sisemiste protsesside juhtimiseks koostatud dokumenti.

TTOS sätestab selgelt, millised on Tööinspeksiooni pädevus ja volitused tööohutusosalase järelevalve teostamisel ning selle järelevalve käigus muuhulgas riskianalüüsi kontrollimisel.

Järelevalvemenetluse läbiviimise reeglid on sätestatud Haldusmenetluse seaduses (HMS) ja korrakaitseaduses (KoS).

EVEA on väga selgelt vastu Tööinspeksiooni volituste suurendamisele selliselt, et Tööinspeksiooni tekib õigus ja võimalus „kalastamiseks“ ehk ettevõtjate sisemisi protsesse kajastavate dokumentide jälgimiseks ja analüüsimiseks ilma haldusmenetlust algatamata ja tööandjat teavitamata.

Selline põhimõte ning seega kavandatud normid TTOS §13⁴ lg 7 ja lg 8 on jämedas vastuolus haldusmenetluse üldpõhimõtetega.

EVEA on nõus, et tööandjatel võib olla vabatahtlik võimalus Tööinspeksiooni andmekogu kasutamiseks, seal riskianalüüsi koostamiseks või oma dokumentide sinna üleslaadimiseks kuid see saab olla vaid vabatahtlik.

Lisaks tuleb ka andmekogu vabatahtlike kasutajate jaoks TTOS-s selgelt sätestada, millised on Tööinspeksiooni volituste piirid (teade tööandjale haldusmenetluse algatamisest vms) andmekogusse üleslaaditud dokumentide hindamisel ja analüüsimisel, välistamaks ettevõtja dokumentide ja andmete menetlusvälist meelevaldset käsitlemist „kalastamise“ ehk õigusrikkumiste otsimise eesmärgil.

Juhime teie tähelepanu ka, et sellina Tööinspeksiooni andmekoguga sundliitmine tekitab paljudele mikro- ja väike-ettevõtetele mõttetu täiendava halduskoormuse.

Eestis oli 2019. aasta seisuga kokku rohkem kui 131 000 asutust/ettevõtet. Tööinspeksioon teostab järelevalvet nende ettevõtete üle, kus töötab vähemalt üks töölepinguline töötaja või on töötajatena tegevad juhatuse liikmed. Selliseid ettevõtteid oli 2018. aastal 56 683, töötajaid nendes kokku ca 552 000. Tööõnnetusi registreeritakse aastas ligikaudu 5000.

Isegi, kui võtame eelduseks, et osa tööõnnetusi jääb registreerimata, siis on selge, et enamikes ettevõtetes ei juhtu õnneks kunagi ühtki tööõnnetust ja seetõttu puudub enamikel ettevõtetel ka igasugune vajadus suhelda Tööinspeksiooniga muul põhjusel kui ainult riikliku järelevalvemenetluse käigus.

Isegi kui Tööinspeksiooniga suhtlemise vajadus on tingitud ettevõtte vajadusest pädeva nõustamisteenuse või teavituse järele – selleks aga ei ole vaja kohustuslikku liitumist andmekoguga ning ettevõtte ohutusalaste dokumentide üleslaadimist sellesse süsteemi.

Tööinspeksiooni koormuse vähendamiseks ilma haldusmenetluse põhimõtteid riivamata ja ettevõtjate halduskoormust kasvatamata on kõigepealt vajalik Tööinspeksiooni töökorralduse põhjalik hindamine - kas ikka on tööinspektoril Põlvast vaja sõita Tallinna ettevõtteid inspekteerima või Paide inspektoril Ida-Virumaale?

Tõenäoliselt on töökorralduse hindamine vajalik ja selle tulemusena võiks vabaneda tööinspektoritel ajaressurssi tõesti vajalike järelevalvemenetluste läbiviimiseks.

Järgmise sammuna, enne eelnõuga kavandatud TTOS 13⁴ lõigetes 7 ja 8 ning § 24¹ lg 1 Töökeskkonna andmekogu eesmärk on edendada tööohutust, võimaldades Tööinspeksioonil töödelda töötervishoiu ja tööohutusega seotud andmeid ettevõtete töökeskkonna hindamiseks, ennetus- ja järelevalvetegevuse planeerimiseks ja teostamiseks ning töövaidluste ja lepituste menetlemiseks, sätestatud põhimõtete rakendamist on vaja põhjalikult ümber hinnata, millised ettevõtted kuuluvad Tööinspeksiooni

järelevalve alla. Kas mikroettevõtted, kus ainsaks töötajaks on juhatuse liikmed (selliseid ettevõtteid on Eestis kümneid tuhandeid), peaksid olema Tööinspektsiooni järelevalve objektiks?

Ehk on täna, COVID-19 kriisi taustal see hetk, kus peaksime mõtlema – Eesti kui mikro- ja väikeettevõtete ülekaaluka enamusega riik – milline on 21. sajandil iseendale tööandjaks oleva inimese suhe oma ühinguga ning kas selliste iseendale tööandjaks olevate ettevõtjate kontrollimine Tööinspektsiooni poolt on aja- ja asjakohane? Sellise, riigi seisukohalt ainetu järelevalvetegevuse lõpetamine annaks Tööinspektsioonile olulist ajaressurssi tegeleda nende ettevõtete, mida tõepoolest on vaja kontrollida.

Peaksime küsima, millist turvatunnet ühiskonnale annab see, kui iseendale tööandjaks olev juhatuse liige kulutab oma aega ja raha, et koostada iseenda tegevusele riskianalüüs, laadida see riskianalüüs üles Tööinspektsiooni andmekogusse, koostada iseenda tegevuse tarbeks ohutusjuhendid; viia läbi iseenda juhendamise; määrata iseennast töökeskkonnaspetsialistiks ja esmaabiandjaks?

5. Eelnõuga kavandatud TTOS § 24 lõike 2 muudatus:

(2) Kui tööõnnetus on toimunud teenuseosutajaga käesoleva seaduse § 12 lõikes 6 sätestatud olukorras, teeb kõik käesolevas peatükis sätestatud tööõnnetusega seotud toimingud töid korraldav isik või tema puudumise korral tööandja.

Juhime Teie tähelepanu, et kavandatav TTOS §24 lg 2 on vastuolus kehtiva TTOS §22 lg 1-ga. Nimelt §22 lg 1 kohaselt on tööõnnetus töötaja tervisekahjustus või surm, mis toimus tööandja antud tööülesannet täites või muul tema loal tehtaval töö, tööaja hulka arvataval vaheajal või muul tööandja huvides tegutsemise ajal.

Kuna ka eelnõuga pole kavandatud TTOS §22 sätestatud tööõnnetuse mõistet muuta, siis on kavandatav TTOS §24 lg 2 sisutühi norm kuna teenuseosutajaga juhtunud õnnetust, isegi kui tekib tervisekahjustus, ei saa käsitleda tööõnnetusena TTOS tähenduses ning seega puudub ka võimalus ja vajadus selle uurimiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Heiki Rits

EVEA president

Koostas: Ille Nakurt-Murumaa, EVEA asepresident, e-post: ille@evea.ee; tel. +372 57809806