

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Anni Raigna

**KORRAKAITSESEADUSE RAKENDAMINE TÖÖKESKKONNA  
JÄRELEVALVES**

Magistritöö

Juhendaja: Kairit Ehala, Mag.iur

Kaasjuhendaja: Kari Käsper, MA

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallina Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Üliõpilane Anni Raigna

“.....“ ..... 2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele.

Juhendaja Kairit Ehala, Mag. Iur

“.....“ ..... 2014

Kaasjuhendaja Kari Käsper, MA

Kaitsmisele lubatud “.....“ ..... 2014

Õiguse instituudi magistritööde kaitsekomisjoni esimees

.....

## Sisukord

|  |    |
|--|----|
| Kasutatud lühendite loetelu .....  | 2  |
| Sissejuhatus .....   | 4  |
| 1. Korrakaitseadus ja riiklik järelevalve .....  | 6  |
| 1.1. Riikliku järelevalve roll jõustavas korrakaitseaduses .....   | 8  |
| 1.1.1. Põhimõisted .....   | 10 |
| 1.1.2. Korrakaitseõiguse põhimõtted .....  | 14 |
| 1.1.3. Riikliku järelevalve meetmed .....  | 17 |
| 1.2. Töökeskkonna järelevalve .....  | 23 |
| 1.2.1. Tööinspektsiooni roll, pädevus, ülesanded .....   | 25 |
| 1.2.2. Töökeskkonna järelevalve põhimõtted ja menetlusliigid .....   | 29 |
| 2. Korrakaitseaduse jõustumisega kaasnevad muudatused töökeskkonna järelevalves .....                          | 35 |
| 2.1. Muudatused töökeskkonna järelevalves .....  | 36 |
| 2.2. Võimalikud probleemid korrakaitseaduse rakendamisel .....   | 38 |
| 2.2.1. Ohu ennetamine ja ohuproгноos .....   | 40 |
| 2.2.2. Erimeetmed: valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus .....   | 45 |
| 2.2.3. Töö peatamine .....   | 50 |
| 3. Ettepanekud ja soovitused .....   | 54 |
| Kokkuvõte .....  | 60 |
| Implementation of Estonia's new Order Protection Act in the state supervision of the working environment ..... | 66 |
| Kasutatud allikate loetelu .....   | 72 |

## **Kasutatud lühendite loetelu**

ATSS – Asendustäitmise ja sunniraha seadus

AvTS – Avaliku teabe seadus

AÜS – Ametiühingute seadus

BS – Biotsiidiseadus

EIOS – Elektriohutuseseadus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EL – Euroopa Liit

ELTTS – Eestisse lähetatud töötajate tingimuste seadus

EMÜ – Euroopa Nõukogu Määrus

EÜ – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus

GMMOKKS – Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus

HKMS – Halduskohtumenetluse seadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

KarS – Karistusseadustik

KemS – Kemikaaliseadus

KLS – Kollektiivlepingu seadus

KorS – Korrakaitse seadus

KorMRS – Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus

LKS – Looduskaitse seadus

LS – Liikluseadus

MTS – Mereteenistuse seadus

OSHA – Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur

PPVS – Politsei ja piirivalve seadus

PS – Põhiseadus

RdTS - Raudteeseadus

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPJKo – Riigikogu põhiseaduslikkuse järelevalve komisjon

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu

SLIC – Euroopa Vanemtööinspektorite Komitee

TLS – Töölepingu seadus  
TNVS – Toote nõuetele vastavuse seadus  
TTOS – Töötervishoiu ja tööohutuse seadus  
TUIS – Töötajate usaldusisiku seadus  
TÜÜKS – Töötajate üleühenduse kaasamise seadus  
VangS – Vangistusseadus  
VTMS – Väärteomenetluse seadustik  
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus  
ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

## Sissejuhatus

Käesoleva magistritöö teemaks on korrakaitseaduse<sup>1</sup> (KorS) rakendamine töökeskkonna järelevalves. Teema on aktuaalne kuna käesoleva aasta suvel jõustuva korrakaitseadusega muutuvad ja täpsustuvad seni Eesti õiguskorras olulisel määral puudunud või ebamääraselt sätestatud volitusnormid isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks riikliku järelevalve menetluses<sup>2</sup>. Teema aktuaalsus seisneb ka selles, et seadus on küll vastu võetud ja jõustumas, kuid küsitav on järelevalvet teostavate asutuste ja järelevalveametnike valmisolek ning teadmised ja oskused seaduse rakendamiseks.

Korrakaitse tegevused (sh riiklik järelevalve) on Eesti hetkel kehtivas õiguskorras erinevates seadustest laiali. Korrakaitseaduse eesmärgiks on kokku koondada riikliku järelevalve üldalused ning muuta ja ühtlustada kehtivaid riiklikku järelevalvet reguleerivaid korrakaitsealisi eriseadusi. Seoses sellega muutub ka töötervishoiu- ja tööohutuse seadus, mis annab Tööinspeksioonile pädevuse teostada järelevalvet tööohutuse- ja töötervishoiu nõuete täitmise üle töökeskkonnas.

Käesolev magistritöö keskendubki muudatustele töökeskkonna järelevalves, mis korrakaitseaduse jõustumisega kaasnevad. Töö eesmärgiks on välja selgitada korrakaitseaduse rakendamisel tekkida võivad võimalikud kitsaskohad töökeskkonna järelevalves ja pakkuda välja lahendusi. Töös on püstitatud ka kolm hüpoteesi:

1. Korrakaitseaduse jõustamisel ei ole lähtutud *vacatio legis* õiguskindluse põhimõttest.
2. Ohuprognnoosi kohustuslikkus piirab töökeskkonna järelevalve ulatust.
3. Korrakaitseadusest tulenevad erimeetmed ei ole töökeskkonna järelevalves piisavad.

Eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteeside kontrollimiseks on tööil mitu alaeesmärki:

- analüüsida teoreetilist kirjandust, seadusandlust ning Tööinspeksiooni materjale;
- uurida ja kirjeldada korrakaitseõiguse olemust, mõisteid ja põhimõtteid;
- võrrelda seni kehtinud ning juulist kehtima hakkavat töökeskkonna järelevalve korda Eesti õigusruumis;

---

<sup>1</sup> KorS. RT I 22.03.2011; RT I, 13.03.2014, 113.

<sup>2</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 5.

- uurida ja analüüsida korrakaitseaduse jõustumisega kaasnevaid muudatusi töökeskkonna järelevalves.

Eesmärkidest lähtuvalt on töö jagatud kolmeks osaks. Esimeses peatükis antakse ülevaade jõustuvast korrakaitseadusest – selle põhimõtetest, põhimõistetest ning riikliku järelevalve üld- ja erimeetmetest. Korrakaitseõiguse olemust kirjeldatakse põgusalt ka läbi Saksa õiguse, kuna Saksamaal on korrakaitseõigusel pikk ajalugu. Samuti antakse ülevaade töökeskkonna järelevalves läbiviimise ja teostamise põhimõtetest Eestis. Korrakaitseõiguse olemuse ja riikliku järelevalve rolli avamine on oluline, et näha suuremat pilti ning mõista muutuseid, mis uue õigusdogmaatikaga kaasnevad.

Teises peatükis uuritakse ja kirjeldatakse töökeskkonna järelevalvet pärast korrakaitseaduse jõustumist, keskendudes riikliku järelevalve erimeetmetele. Samuti analüüsitakse Tööinspeksioonile seaduse jõustumisega kaasnevaid kohustusi ning selgitatakse välja võimalikud probleemid, mis võivad korrakaitseaduse rakendamisel töökeskkonna järelevalves tekkida.

Kolmandas osas on autori järeldused ning soovitused, mis annavad ülevaate tõusetunud probleemidest ning sisaldavad autoripoolseid lahendusettepanekuid. Magistritööl saab olema praktiline väärtus, kuna töös tehakse konkreetseid ettepanekuid õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks ning Tööinspeksiooni töö paremaks korraldamiseks.

Autor on oma töös kasutanud valdavalt eestikeelset kirjandust, eelkõige seetõttu, et ingliskeelseid allikaid korrakaitseõiguse osas on vähe, see-eest Eestis on diskussioon korrakaitseaduse väljatöötamisel olnud mitmekülgne ja seisukohad asjatundlikud, kriitilised ning vajalikud. Osaliselt on töös kasutatud ka Saksamaa õiguskirjandust, kuid autori kesise saksakeele oskuse ja kättesaadavate materjalide vähesuse tõttu on allikate kasutamine olnud piiratud. Töös keskendutakse teooria kaudu seaduse praktilise rakendamisega seotud küsimustele.

Korrakaitsega seonduvat ei ole autorile teadaolevalt Tallinna Tehnikaülikoolis uuritud. Seetõttu leiab autor, et korrakaitseõiguse ja selle rakendamisega seonduva uurimine on uudne ja seega ka oluline.

## 1. Korrakaitseeadus ja riiklik järelevalve

Käesoleva peatüki eesmärgiks on selgitada jõustuva korrakaitseeaduse põhimõisteid, põhimõtteid ja mõju riiklikule järelevalvele ning kirjeldada riikliku järelevalve üld- ja erimeetmeid. Samuti selgitatakse töökeskkonna järelevalve olemust ja põhimõtteid. Nimetatud peatükil on oluline roll kuna aitab mõista magistriritöö järgmiseid peatükke.

Põhiseaduse<sup>3</sup> (PS) preambula neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Sisemise rahu puhul ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi. Siit tulenebki riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone, kes ei tegele üksnes õigusrikkumistega, vaid peavad looma ka tingimused nende vältimiseks<sup>4</sup>.

Sisemise rahu mõiste tähendab esmajoonel sisepoliitilist stabiilsust, avalikku korda ehk *ordre public*'i, ilma milleta ei ole võimalik teostada täiel määral muid riikluse eesmärke<sup>5</sup>. Sisemise rahu kaitse ei tähenda riigi jaoks üksnes reaktiivsust, vaid riik on kohustatud olema ka proaktiivne – üks viis proaktiivseks käitumiseks on õigushüvesid ähvardava ohu ennetamine<sup>6</sup>. Seega seda olulist riigivõimu ülesannet, mis kaitseb isikute põhiõigusi ja avalikku korda (kui riiklikult olulist õigushüve), ennetab ja tõrjub ohte ning kõrvaldab õigusrikkumisi, võib üldistavalt kutsuda korrakaitseõiguseks.

Üldine politsei- ja korrakaitseõigus on tänapäeva nõuetele vastava riikliku õiguskorra lahutamatu osa. Kuna politsei- ja korrakaitseõiguse näol on tegemist preventiivse haldustegevusega eesmärgiga tõrjuda ähvardavaid ohte, siis nimetatakse seda ka ohutõrjeõiguseks<sup>7</sup>. Autor eelistab töös kasutada politsei- ja korrakaitseõiguse asemel terminit korrakaitseõigus või ohutõrjeõigus.

---

<sup>3</sup> PS. RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>4</sup> Narits, R. Preambul – Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, lk 37.

<sup>5</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura. 2004, lk. 92.

<sup>6</sup> Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger: The Principles of a State Based on Democracy, and the Rule of Law v. Averting of a Danger. *Juridica International* 2012 nr 11, lk. 144.

<sup>7</sup> Schoch, F. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. *Juridica* 2004 nr 7, lk. 473.



Hetkel reguleerib Eestis korrakaitseõigust osaliselt politsei ja piirivalve seadus<sup>8</sup> (PPVS), mis ei täida aga kogu korrakaitse funktsiooni, kuna on kõigest üks osa suurest pildist. Eraldi korrakaitseadust hakati välja töötama juba 1997. aastal, kaasates selleks ka Saksa eksperdid<sup>9</sup>. Korrakaitseaduse eesmärk on algusest peale olnud tõrjuda ohte kaitstud õigushüvedele ning kõrvaldada juba saabunud kahjulikud tagajärjed<sup>10</sup>. Vahepeal loodi mitu kontseptsiooni ja töötati välja ka seaduse eelnõu, aga seadus võeti vastu alles 2011. aastal. Seaduse jõustumine seati sõltuvusse rakendusosa vastuvõtmisest<sup>11</sup>.

2009. aastal koostati korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu, mida aastast aastasse täiendati. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus<sup>12</sup> võeti vastu 2014. aasta veebruaris ning muudetud ja täiendatud korrakaitseadus<sup>13</sup> jõustub 2014. aasta juulis. Korrakaitseaduse eelnõu ettevalmistamisel võeti lisaks Eestis kehtiva õiguse analüüsile aluseks ka teiste riikide korrakaitseõigust ja –praktikat, nt Saksamaa föderaalset ja liidumaade tasandil korrakaitseõigust, Austria, Soome, Rootsi jt riikide politsei- ja korrakaitseõigust<sup>14</sup>.

Näiteks on traditsioonilise üldise politsei- ja korrakaitseõiguse kohaselt Saksamaal ohutõrjeorganite ülesandeks avalikku turvalisust või korda ähvardavate ohtude tõrjumine ning avaliku turvalisuse või korra häirete kõrvaldamine, kuivõrd see on avalikes huvides<sup>15</sup>. Ohutõrjeõigus on esmajoonel valdkonnaspetsiifiline õigus, seetõttu on Saksamaal lisaks üldisele ohutõrjeõigusele arvukalt ohutõrje eriseadusi – nt ehitusõiguses, liiklusõiguses jne. Erikorrakaitse õigus on Saksamaal suures osas föderaalõigus, kuid esineb ka liidumaade erikorrakaitseadusi. Mõlemal juhul on erikorrakaitseaduste täideviijaks (eri)korrakaitseorganid ja mitte politsei<sup>16</sup>. Saksamaa korrakaitseorganid jaotuvad erikorrakaitseorganiteks ja üldisteks korrakaitseorganiteks. Üldjuhul on ohutõrjeõigus vastava valdkonna haldusorganite ehk erikorrakaitseorganite ülesanne. Nimetatud ohud kuuluvad

---

<sup>8</sup> PPVS. RT I 2009, 26, 159; RT I, 15.03.2014, 31.

<sup>9</sup> Väljatöötamisel osalesid F. Schoch ja H. Schwemer, kes on tunnustatud õigusteadlased politsei- ja korrakaitseõiguse alal. Nimetatud isikute kirjutisi on ka käesolevas magistritöös kasutatud.

<sup>10</sup> Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. Riigikohu Toimetised 2008 nr 17.

<sup>11</sup> Korrakaitseaduse loomise kohta saab täpsemalt lugeda korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjadest, korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjadest, Kask, O. Korrakaitse seaduse eelnõust. Juridica 2004 nr 7 ja menetluskäigu kohta riigikogu kodulehelt [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) ning eelnõude infosüsteemist [eelnoud.valitsus.ee](http://eelnoud.valitsus.ee) (19.04).

<sup>12</sup> KorMRS. RT I, 13.03.2014, 4.

<sup>13</sup> KorS. RT I, 22.03.2011, 4.

<sup>14</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 7.

<sup>15</sup> F. Schoch (viide 7), lk. 475.

<sup>16</sup> Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. Juridica 2004 nr 7, lk. 449.

Saksamaal kohaliku omavalitsuse kui üldise korrakaitseorgani pädevusse. Eri- ja üldised korrakaitseorganid on rangelt lahutatud politseihaldusest. Ohutõrje valdkonnas on politseil volitus tegutseda üksnes siis, kui haldusorgan, kelle võimupädevusse vastav valdkond iseenesest kuulaks, ei suuda õigeaegselt sekkuda<sup>17</sup>.

Soomes aga tähendab korrakaitse avaliku korra ja turvalisuse tagamist. Avalik kord ja turvalisus hõlmab endas avalikus kohas käitumise nõudeid – nt loetakse avaliku korra rikkumiseks avalikus kohas alkoholi tarbimist, prostitutsiooni, avalikus kohas urineerimist jms. Avaliku korra tagab politsei ja eriseadusest tuleneva pädevusega turvatöötajad<sup>18</sup>. Rootsi korrakaitseõigus reguleerib avalikke kogunemisi, avalike üritusi ja avalikku korda ja turvalisust üldisemalt. Korrakaitse on politsei ülesanne ning osa neist ülesannetest on delegeeritud seaduse alusel turvatöötajatele<sup>19</sup>. Suurimaks eeskujuks Eesti korrakaitseõiguse loomisel on siiski paarisaja aastase korrakaitseõiguse kogemusega<sup>20</sup> Saksamaa.

Seega on korrakaitseseaduse peamiseks sisuks avaliku korra mõiste määratlemine Eesti õiguskorras, avaliku korda ähvardavate ohtude ennetamise, tõrjumise ning korrarikkumiste kõrvaldamise koordineeritud süsteemi loomine korrakaitseorganite ja üksikisikute tasandil, valdkonna põhimõistete määratlemine ning riikliku järelevalve teostamise ühtsete põhimõtete ning riikliku järelevalve üld- ja erimeetmete sätestamine<sup>21</sup>. Taoline ohtude ennetamisele orienteeritud korrakaitse tegevuse süstematiseerimine on autori arvates Eesti õiguses igati tervitatav.

### **1.1. Riikliku järelevalve roll jõustavas korrakaitseseaduses**

Nagu ka eespool kirjeldatud, on avaliku halduse üheks ülesandeks avaliku korra ja julgeoleku kaitsmine neid ähvardavate ohtude eest. Selle ülesande täitmine ei piirdu üksnes nn politseifunktsioonidega, vaid siia kuuluvad ka nt abinõude rakendamine tervistohustavate

---

<sup>17</sup> *Ibid*, lk. 449.

<sup>18</sup> Finlex. Public Order Act. [www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612) (12.05.2014)

<sup>19</sup> Government Offices of Sweden. Public Order Act. [www.government.se/sb/d/16581/a/201669](http://www.government.se/sb/d/16581/a/201669) (12.05.2014)

<sup>20</sup> Politsei- ja korrakaitseõiguse ajaloost. Boldt, H. Geschichte der Polizei in Deutschland. Lisken, H. Denninger, E. Handbuch des Polizeirechts. München, lk. 12.

<sup>21</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 5.

keskkonna-, elu- ja töötingimuste vastu<sup>22</sup>. Abinõusid rakendatakse riikliku järelevalve raames, mille rolliks on tagada õigusnormide täitmine ja õigushüvede kaitse.

Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>23</sup> § 75 lg 2 kohaselt määratakse ametnike riikliku järelevalve pädevus ja ettekirjutuste tegemise ning otsuste andmise kord eraldi seadusega. Riiklikku järelevalvet viivad läbi kümned ametid ja inspeksioonid, kelle pädevus tuleneb eriseadustest. Eriseadustes on järelevalveasutuste pädevused ja volitused erineva aluse ja sisuga.

Tänaasel päeval on korra- ja ohuõiguse ennetustegevus ja riiklik järelevalve killustatud arvukate eriseaduste ning määruste vahel, mis raskendab nende korra- ja ohuõiguse meetmete ühtset mõtestamist. „Ennetustegevuse ning riikliku järelevalve valdkonnad võivad esmapilgul küll tunduda korra- ja ohuõiguse seaduse reguleerimisalast kaugel asuvate teemadena, ent eesmärk on kõigi nende tegevuste puhul üks: tagada avalik kord ning turvalisus ühiskonnas, võttes selleks vajadusel kasutusele ennetavad meetmed või tegutsedes aktiivselt tekkinud õigusvastase olukorra lõpetamise eesmärgil.“<sup>24</sup> Ka haldussunni valdkonnas on ette heidetud, et puudub riikliku järelevalve korraldust ja tegevust puudutav üldseadus, mida ei asenda järelevalve erivaldkondi käsitlevad aktid<sup>25</sup>.

Korra- ja ohuõiguse seaduse eesmärgiks on kokku koondada riikliku järelevalve üldalused ning muuta ja ühtlustada kehtivaid riiklikku järelevalvet reguleerivaid korra- ja ohuõiguse eriseadusi. Korra- ja ohuõiguse seadus rajaneb eelkõige Eesti õigussüsteemi jaoks uuel ohu mõiste ja ohu käsitlemise kontseptsioonil. Sellest tulenevalt käsitletakse sisuliselt kogu riiklikku järelevalvet ohu ennetamisele või selle tõrjumisele suunatud tegevusena<sup>26</sup>. Samuti annab korra- ja ohuõiguse seadus hetkel eriseadustes erinevalt kasutatavale ohu mõistele üldlegaaldefiniitsiooni.

Alates esimesest juulist 2014 muutub seoses korra- ja ohuõiguse seaduse jõustumisega Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>27</sup> tekst järgmiselt: riiklikku järelevalvet teostatakse korra- ja ohuõiguse seaduses ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras. See tähendab, et kui senise korra kohaselt tulenevad riikliku järelevalve pädevus ja meetmed eriseadusest, siis korra- ja ohuõiguse seaduse jõustumisega tuleb

---

<sup>22</sup> Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995.

<sup>23</sup> VVS. RT I 1995, 94, 1628; RT I, 27.12.2013, 33.

<sup>24</sup> Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Juridica 2004 nr 7, lk. 503.

<sup>25</sup> Koolmeister, I ja Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. Juridica 1998 nr 8, lk. 389.

<sup>26</sup> Linde, V. Korra- ja ohuõiguse eelnõu probleemidest. Riigikogu Toimetised 2008 nr 17.

<sup>27</sup> VVS. RT I, RT I 1999, 60, 616; RT I, 16.04.2014, 10.

kohaldada korrakaitseseaduses kui üldseaduses sätestatud meetmeid eriseaduses sätestatud ulatuses ja erisustega. Eriseaduses reguleerimata juhtumil lähtutakse korrakaitseseaduses sätestatust (KorS § 1 lg 3 teine lause).

### 1.1.1. Põhimõisted

Korrakaitseseadus defineerib esmakordselt korrakaitseõigusele omased ühised põhimõisted nagu avalik kord, riiklik järelevalve, korrakaitseorgan, avaliku korra eest vastutav isik, kolmanda isiku kaasamine, oht avalikule korrale, üldmeede, erimeede, vahetu sund<sup>28</sup>. Autor annab ülevaate käesoleva magistritöö raames olulisematest legaalseaduse definitsioonidest korrakaitseseaduses.

Avaliku korra kaitse on ajalooliselt olnud alati üheks riigivõimu põhiliseks ülesandeks. Ühiskonna rahulikku koeksisteerimist ohustavate riskide iseloom on ajanud muutlik ning sellele vastavalt on muutustele avatud olnud ka avaliku korra mõiste sisustamine avaliku õiguse teoorias ning praktikas<sup>29</sup>. Peagi jõustuv korrakaitseseadus on korrakaitse mõiste sisustanud järgmiselt: *korrakaitse* on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine (KorS § 2 lg 1) ning see ei ole pelgalt politsei ülesanne<sup>30</sup>.

Korrakaitse on *avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne* (KorS § 2 lg 2). Seaduse mõttes võivad vastutavad olla nii füüsilised kui eraõiguslikud juriidilised isikud<sup>31</sup>. Nii on täidetud ka riigi negatiivne kohustus hoiduda põhjendamatust sekkumisest isikute subjektiivsetesse õigustesse.

Korrakaitseseadus ei piirdu korrakaitse mõiste sisustamisel määratlemata õigusemõistete kasutamisega vaid annab järgnevatel paragrahvides ka nende legaalseaduse definitsiooni. Avalik kord oli enne 2010. aasta PPVS muudatuse jõustumist pikka aega määratlemata õigusemõiste, mida ei olnud üheselt ja selgelt Eesti õiguses lahti kirjutatud.

---

<sup>28</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 1.

<sup>29</sup> A. Aedmaa (viide 24), lk. 499.

<sup>30</sup> Police. Encyclopaedia Britannica. [www.britannica.com/EBchecked/topic/467289/police](http://www.britannica.com/EBchecked/topic/467289/police) (12.05.2014).

<sup>31</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 36.

Näiteks nimetab PS avalikku korda läbivalt, kuid ei anna mõistele sisu. Riigikohus on leidnud, et õigushüvena kaitstavat avalikku korda võib määratleda kui tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaihe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi<sup>32</sup>. Karistusseadustiku<sup>33</sup> eelnõu<sup>34</sup> seletuskirja kohaselt on avalik kord, kui üldtunnustatud käitumisnormistik, ühiskonnas omaks võetud ja ühiselureeglites väljenduv suhtlemiskord. Korrakaitseadus, analoogselt PPVS-le on aga avalikku korra mõiste avanud järgmiselt: *avalik kord* on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus (KorS § 4 lg 1). Seega on avalik kord õigushüve, mis kätkeb endas nii objektiivsete kui ka subjektiivsete õiguste kaitstust ning erinevalt näiteks Riigikohtu seisukohast, kuulub avaliku korra alla vaid *ius scriptum* ehk kirjutatud õigus.

Tulles tagasi Saksamaa õigusnormide juurde, millest Eesti korrakaitseaduse kirjutamisel on lähtunud, siis Saksamaa korrakaitseõiguses on avaliku korra mõiste sisustatud järgmiselt: üleüldise õiguskorra, üksikisiku subjektiivsete õiguste ja õigushüvede ning riigi toimimise rikkumatus<sup>35</sup>. Avalik kord õigushüvena on olnud Saksamaal läbi ajaloo üks olulisemaid kaitstavaid õigushüvesid<sup>36</sup>. Saksamaa praktikast on ilmnenu, et avaliku korra mõiste ei aita kaasa õiguskindluse suurendamisele, mis on viinud selleni, et kaitsehüve on paljude liidumaade korrakaitseõigusest välja võetud, seda enam, et korrakaitseõiguses peavad ohutõrje tõhususe tagamiseks olema olemas selged mõõdupuud, mille järgi ohte ära tunda ning edukalt tõrjuda<sup>37</sup>.

Seetõttu peab eeldama, et avalikul korral, nagu muudelgi põhiseaduse määratlemata õigusmõistetel, on olemas kindlapiiriline ja konkreetsetest rakendusjuhtumitest sõltumatu sisu - isegi kui seadusandja või kohtupraktika seda mõistet sõnaselgelt ei ava, peab nende tegevuse aluseks olema mingi üldine ettekujutus avaliku korra olemusest<sup>38</sup>. Autor loodab, et korrakaitseaduse tõlgendus toob õigusselgust.

---

<sup>32</sup> RKKK 3-1-1-32-96 – RT III 1996, 12, 157; 3-1-1-89-96 – RT III 1996, 25, 334; 3-1-1-102-03 – RT III 2003, 27, 277.

<sup>33</sup> KarS. RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.02.2014, 6.

<sup>34</sup> Karistusseadustiku eelnõu 119 SE I. Avaliku korra vastu suunatud süüteod.

<sup>35</sup> Schoch, F. Polizei- und Ordnungsrecht. – Besonderes Verwaltungsrecht. Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg). 12. Aufl. Berlin: De Gruyter, lk. 171.

<sup>36</sup> Götz, V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. §. Sicherheit und Ordnung. 13. Aufl. 2001: Vandenhoeck & Ruprecht, lk 54.

<sup>37</sup> Niemeier, M. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. Juridica 2004 nr 7, lk. 465.

<sup>38</sup> Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. Juridica 2012 nr 4, lk. 261.

Läbi avaliku korra mõiste defineerimise, on defineeritud ka korrarikkumine. *Korrarikkumine* on avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine (KorS § 5 lg 1).

Ohu mõistet kohtab täna nii haldusõiguses (nt looduskaitseseadus<sup>39</sup>, vangistusseadus<sup>40</sup> jne) kui ka karistusõiguses (KarS), kuid korrakaitseseadus annab sarnaselt PPVS-le ohule, kui kesksele mõistele, üldlegaaldefiniitsiooni - *oht* on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine (KorS § 5 lg 2). Samamoodi on ohu mõiste sisustatud ka Saksamaal: oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu ja sotsiaalse kogemuse põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus toimub korrarikkumine<sup>41</sup>. Erinevus tuleb sisse objektiivse hinnangu sisustamisel. Korrakaitseseaduse eelnõu kohaselt tuleb objektiivsel hindamisel võtta aluseks keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiiv, arvestades tema üldist sotsiaalset kogemust<sup>42</sup>. Saksa õiguses antakse hinnang objektiivse kõrvaltvaataja positsioonist lähtuvalt<sup>43</sup>. Seega antud juhul sisustab Eesti ja Saksamaa objektiivset hindamist erinevalt. Kõrvaltvaataja perspektiivist on hinnangu andmise lävi madalam kui korrakaitseametniku puhul, sest kõrvaltvaataja ei taga avalikku korda ning tal pole asjakohast väljaõpet ega kutseoskusi. Kindlasti võimaldab keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiivi kasutamine ohuolukorra hindamisel märksa täpsemat prognoosi, kuid tekib küsimus, kas nimetatud tingimus peab ohu mõiste legaaldefiniitsioonis üldse sätestatud olema, sest tegemist on küllaltki abstraktse mõistega, mida on väga raske hinnata ja sisustada<sup>44</sup>. Autor leiab, et objektiivse korrakaitseametniku perspektiivi mõju on raske ette näha ning kohtupraktika ohu hindamise õiguspärasuse tuvastamiseks saab olema huvitav.

Erinevalt PPVS-le on korrakaitseseaduses lisaks kõrgendatud ohu astmele ka selline ohu aste nagu seda on oluline oht. *Oluline oht* on oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või KorS § 5 lg-s 4 nimetatata kuriteo toimepanemise oht (KorS § 5 lg 3).

---

<sup>39</sup> LKS. RT I 2004, 38, 258; RT I, 16.05.2013, 16.

<sup>40</sup> VangS. RT I 2000, 58, 376; RT I, 16.04.2014, 11.

<sup>41</sup> Pieroth, B. Schlink, B, Kniesel, M. Polizei- und Ordnungsrecht. München: C. H. Beck 2002, lk. 63.

<sup>42</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 22.

<sup>43</sup> Poscher, R. Gefahrenabwehr. Eine dogmatische Rekonstruktion. Berlin: Duncker & Humblot 1999, lk. 123.

<sup>44</sup> Jäätmä, J. Ohu mõistest Eestis kehtivas õigusdogmaatikas. Õiguskeel 2011 nr 4, p. 4.1.

*Kõrgendatud oht* on oht isiku elule, kehalisele puutumatusesele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Kehalise puutumatus riive käesoleva seaduse tähenduses on seksuaalse enesemääramise õiguse raske rikkumine või raske tervisekahjustuse tekitamine (KorS § 5 lg 4). *Vahetu oht* on olukord, kus korrariikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab (KorS § 5 lg 5). *Ohukahtlus* on olukord, kus ilmnunud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrariikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrariikkumine ei ole välistatud (KorS § 5 lg 6). See tähendab, et on olemas mingisugused esialgsed andmed, mida tuleks täiendavalt kontrollida.

Seega võib eristada ohuliike, ohuolukordi ja ohu astmeid. Et üldjuhul on oht ikkagi põhiõigusi ja –vabadusi riivava meetme rakendamise üks eeltingimusi, loob liigitamine seadusandjale mänguruumi volitusnormi faktilise koosseisu määratlemiseks ning piiritleb konkreetselt rakendaja tegevust ohtude ärahoidmisel ja tõrjumisel<sup>45</sup>.

*Korrakaitseorgan* on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik (KorS § 6 lg 1). Tegemist on korrakaitse pädevuse üldregulatsiooniga ja on korrakaitse seaduse keskne pädevuspõhimõte<sup>46</sup>. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, et korrakaitseorganiteks on eelnõu kohaselt ainult riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku organid<sup>47</sup>.

Ka riikliku järelevalve mõistet on Eestis õiguses mitmeti tõlgendatud. Näiteks Riigikohtu lahendites on riikliku järelevalvet selgitatud järgmiselt: riiklik järelevalve on kontroll subjekti tegevuse õiguspärasuse üle<sup>48</sup>. *Riiklik järelevalve* aga jõustavas korrakaitse seaduses on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrariikkumine (KorS § 2 lg 4). Riikliku järelevalve menetlus on oma olemuselt haldusmenetluse (haldusorganite tegevus haldusakti andmiseks, reaaltoimingute tegemiseks või halduslepingu sõlmimiseks) eriliik<sup>49</sup>, seetõttu kohaldatakse korrakaitse seaduses sätestatud

---

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 4.

<sup>46</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 24.

<sup>47</sup> *Ibid* lk. 25.

<sup>48</sup> RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 13.

<sup>49</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 9.

haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse<sup>50</sup> (HMS) sätteid, arvestades korrakaitseaduse erisusi (KorS § 1 lg 2).

### 1.1.2. Korrakaitseõiguse põhimõtted

Järelevalve on oma olemuselt haldusmenetlus, milles kehtivad ka tänasel päeval järgmised põhimõtted: proportsionaalsus, otstarbekus ja efektiivsus, selgitamiskohustus ning õiguste kaitse ja inimvääriskuse tagamine. Nimetatud põhimõtted on nüüd eraldi välja toodud ka korrakaitseaduses.

Proportsionaalsuse printsiip seab piirid seadusandliku ja täitevvõimu tegevusele. Mis tähendab, et isegi kui seadusandja on spetsiaalselt volitatud põhiõiguste piiramiseks, peab piirang olema mõistlik<sup>51</sup>. Sarnaselt HMS-le, sätestab korrakaitseadus § 7 lõigetega 1-3 proportsionaalsuse põhimõtte, kuid seda oluliselt detailsemalt allprintsiipide nimetamise kaudu<sup>52</sup>.

KorS § 7 kohaselt järgib korrakaitseorgan riiklikku järelevalvet teostades järgmisi põhimõtteid:

- 1) kohaldab mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab (meetme sobivus ja vajalikkus),
- 2) kohaldab ainult sellist riikliku järelevalve meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda (meetme proportsionaalsus *stricto sensu* e mõõdukus) ja
- 3) kohaldab riikliku järelevalve meetet vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada. (meetme proportsionaalsuse ajaline mõõde)<sup>53</sup>.

Meetme sobivus ja vajalikkus tähendab, et korrakaitsetegevus peab olema eelkõige efektiivne, oht tuleb kõrvaldada võimalikult kiiresti ja lõplikult. Ühe ja sama ohu kõrvaldamiseks võivad olla sobivad mitu meetet. Vajalikkus tähendab, et korrakaitseks tuleb kasutada mitmest võrdsest

---

<sup>50</sup> HMS. RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>51</sup> Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica* 2001 nr 5, lk 307.

<sup>52</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 29.

<sup>53</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 29-31. Triipan, *op.cit.*, lk 307; Salumäe, T. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 286-287; Niemeier, M. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõtte ja Euroopa õigus. *Juridica* 2004 nt 7, lk 461-463. Alexy, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press: Oxford 2002, lk 66-69.



sobivast vahendist seda, mis koormab üksikisikuid ja avalikkust väiksemal määral<sup>54</sup>. Meetme proportsionaalsuse nõudest tuleneb, et meede ei tohi olla ebaproportsionaalselt koormav ega muul viisil ebamõeldukas suhtes saavutatava eesmärgiga<sup>55</sup>. Proportsionaalsuse põhimõtte ajalise mõõte all on korrakaitseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt mõeldud seda, et vahend pole proportsionaalne, kui on ära langenud tema rakendamise vajadus või on arusaadav, et selle vahendiga pole eesmärgi saavutamine enam võimalik<sup>56</sup>. Seega on proportsionaalsuse põhimõtte üsna selgelt seadusesse lahti kirjutatud ning korrakaitseametnikul selle põhjal lihtsam ratsionaalselt otsustada<sup>57</sup>.

KorS § 8 kohaselt tegutseb korrakaitseorgan riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult. Eesmärgipärasuse põhimõtte sisuks on eelkõige see, et korrakaitseorgan peab endale teadvustama oma tegevuse eesmärgid. Efektiivsed on abinõud, mis tagavad eesmärkide saavutamise. Meetmete paindlikkus tähendab korrakaitseorgani kohustust muuta meedet vastavalt olukorra muutusele ning valida iga ohu tõrjumiseks just sellele ohuliigile täielikult vastavad meetmed. Meede saab olla paindlik aga ainult korrakaitseorganile tegutsemisvõitusega antud piirides. Seega peab korrakaitseorgan otsustama, kas sekkuda (otsustusdiskretsioon) ja kui, siis milliste vahenditega sekkuda (valikudiskretsioon)<sup>58</sup>.

Ilma kaalutusõiguse ettenägemiseta ametnikule ei ole võimalik sisemist rahu riigis tagada ega üksikisikute põhiõigusi kaitsta. Selleks peab aga seadus olema piisavalt täpne ja selge, et oleks võimalik rääkida põhiõiguste piiramisest seaduse alusel. See põhimõtte ei tulene üksnes PS-st vaid ka rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest<sup>59</sup>. Riigikohtu hinnangul on kaalutusõigust vaja täitevvõimul selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine<sup>60</sup>. Nii käivad proportsionaalsus ja kaalutusõigus justkui käsikäes. Autori arvates on kaalutusvead need, mis võivad osutada taolise üldistuse astmega seaduse, nagu seda on korrakaitseadus, komistuskiviks.

---

<sup>54</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 29.

<sup>55</sup> *Ibid* lk, 29-30.

<sup>56</sup> *Ibid* lk, 30.

<sup>57</sup> Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? *Juridica* 2013 nr 2, lk 79.

<sup>58</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk 31; Schenke, W.-R. *Polizei- und Ordnungsrecht*. 4. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2005, äärenumber 94.

<sup>59</sup> O. Kask (viide 11), lk 468.

<sup>60</sup> RKHKo 17.03.2003 nr 3-3-1-11-03.

KorS § 9 kohaselt toimub isikute põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste piiramine ainult seaduse alusel. Isikut tuleb riikliku järelevalve menetluses kohelda tema au teotamata ja inimväärikust alandamata. Seaduse reservatsiooni nõue ja legaalsuse põhimõte tuleneb PS § 3 esimesest lausest, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seadusereservatsioonist tulenevalt võib täitevvõim anda isikute põhiõigusi riivavaid üldakte ainult seaduses sätestatud volitusnormi alusel, milles täpsustatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus<sup>61</sup>. Inimväärikuse printsiip on aga toetatud PS §-st 18. Inimväärikust kaitsevad ka ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon<sup>62</sup> (art 5), Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>63</sup> art 3, ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või väärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon<sup>64</sup> ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>65</sup> art 7. Vastavad sätted sisalduvad ka EL põhiõiguste art-tes 1, 3 ja 4<sup>66</sup>.

KorS § 11-st tuleneb ühe hea halduse tavana selgitamiskohustus, mille kohaselt riikliku järelevalve meedet kohaldama asuv ametiisik esitleb ennast arusaadavalt isikule, kelle suhtes ta kavatses meedet kohaldada, esitab isiku soovil oma pädevust tõendava dokumendi (ametitõendi) ja annab isiku soovil selgitusi kohaldatava meetme ning HMS §-s 36 nimetatud asjaolude kohta. See kohustus lubab haldusorganit vaadata ka kui „kodaniku abilisena“, kelle ametist tulenevaks ülesandeks on mitte üksnes formaalne aktide andmine ning selle vältimatult eelneva menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õiguslike teadmisteta ja asjaajamises mitteorienteeruvad inimesed oleksid võimelised tulemuslikult menetluses osalema<sup>67</sup>.

Seaduse reservatsiooni nõue tuleneb ka KorS §-dest 12, 13 ja 14. KorS § 12 kohaselt protokollitakse riikliku järelevalve meetme kohaldamine HMS §-s 18 sätestatud alustel ja korras korrakaitseseaduses sätestatud erisustega. KorS § 13 tuleneb kohustus töödelda isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduses sätestatud alustel ja korras, arvestades samuti korrakaitseseaduses

---

<sup>61</sup> RKPJKO 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.

<sup>62</sup> ÜRO Inimõigused. Kättesaadav: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est) (19.04)

<sup>63</sup> EIÕK. RT II 1996, 11, 34.

<sup>64</sup> Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. RT II 2006, 24, 63.

<sup>65</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti surmanuhtluse kaotamist käsitlev teine fakultatiivne protokoll. RT II 2003, 31, 157.

<sup>66</sup> Maruste, R. PS § 18 – Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, lk 240.

<sup>67</sup> Aedmaa, A. Menetluse käik – Salumäe, T jt (toim). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk. 157-158.

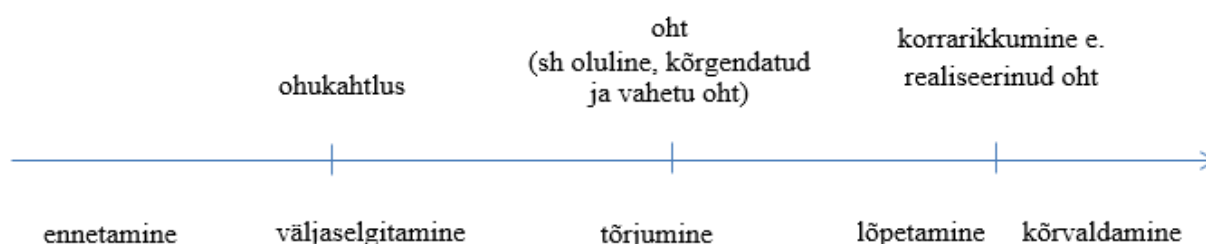
sätetatud erisusi. KorS § 14 tuleneb isiku õigus saada korrakaitseorganilt abi ja osaleda korrakaitses.

### 1.1.3. Riikliku järelevalve meetmed

Riiklik järelevalve on täidesaatva võimu funktsioon. Täidesaatva võimu ülesanne on kontrollida seadusandja poolt kehtetatud reeglitest kinnipidamist, kohaldades samal ajal vajaduse korral ka riiklikku sundi ja tegutsedes seega poliitilise juhtimise alusel rahva heaolu ja edu nimel. Seega etendavad demokraatliku, tulemusliku ja nüüdisaegse avaliku halduse loomisel tähtsat osa tõhusad ja kvaliteetsed kontroll- ja järelevalvemehhanismid<sup>68</sup>.

Riikliku järelevalve teostajaks on haldusorgan, mille haldussubjektide hulka kuuluvad nii eraõiguslikud kui avalik-õiguslikud füüsilised ja juriidilised isikud ning mille järelevalve sisuks on tegevuse seaduslikkuse kontroll, õigusrikkumise peatamine ning õigusrikkumisele eelnenud olukorra taastamine<sup>69</sup>.

Korrakaitseaduse kolmandas peatükis on sätestatud riikliku järelevalve meetmete kohaldamise põhimõtted, riikliku järelevalve meetmete kohaldamine ennetamiseks ja väljaselgitamiseks, riikliku järelevalve üldmeetmed ja erimeetmed. Riikliku järelevalve meetme mõistet kasutatakse igasuguse korrakaitseorgani tegevuse tähistamiseks, mille eesmärgiks on ohu ennetamine, tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine<sup>70</sup>. Vt joonis 1.



Joonis 1. Riikliku järelevalve korrakaitseliste tegevuste ajalised faasid

<sup>68</sup> Joamets, K. Riikliku järelevalve küsimust lahendamata ei saa Eesti nüüdisaegset ja tõhusalt toimivat avalikku haldust. Riigikogu Toimetised 2003 nr 8.

<sup>69</sup> A. Aedmaa (viide 24), lk. 502.

<sup>70</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 46.

*Ohu ennetamine* on see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine (KorS § 5 lg 7). Kui ohtu pole õnnestunud ennetada ning see võib olla juba tekkinud, kuid ohu olemasolu pole veel selge, tuleb ohu olemasolu kindlakstegemiseks vajalikud üksikasjad välja selgitada – sellisel juhul toimub *ohu väljaselgitamine*, millega seondub KorS § 5 lõikes 6 sätestatud ohukahtluse mõiste. Kui on välja selgitatud, et oht avalikule korrale on olemas, siis väljendub korrakaitse *ohu tõrjumises* (nt politseinik peatab joobes isiku, kes istub autorooli ning soovib ära sõita). Korrakaitse ajaliselt kõige hilisem faas on juba tekkinud *rikkumise kõrvaldamine*. Sellisel juhul on avaliku korra osaks olev õigushüve juba kahjustatud (nt politsei taastab liiklusõnnetuse tagajärjel katkenud liikluse, kiirabi annab samaaegselt abi kannatanutele)<sup>71</sup>.

Ohu ennetamise, tõrjumise või rikkumise kõrvaldamisega võib paratamatult tekkida olukord, kus kellegi õigusi piiratakse. Igasugune põhiõiguste riive eeldab seaduslikkuse põhimõtet ja seetõttu eeldab meetmete kasutamine pädevus- ja volitusnormide kehtestamist. Selleks on korrakaitseseaduses ette nähtud pädevusnorm ja riivevolitused, mis jagunevad omakorda üldvolitusteks ja erivolitusteks. Pädevusnormid konstitutiivse õigusnormina määravad ära selle, milliseid ülesandeid peab üks või teine korrakaitseorgan täitma. Riivavate meetmete puhul peab aga lisaks pädevusnormile olema ka volitusnorm<sup>72</sup>, millega määratakse, kuidas haldusorgan võib subjektiivsetesse õigustesse sekkuda.

Riikliku järelevalve meetmed jagunevad riikliku järelevalve haldusaktide (ettekirjutused, korraldused, otsused) andmiseks, mis on suunatud teatud õigusliku tagajärje saavutamisele, ja reaaltoiminguteks, mille eesmärgiks pole luua õigusi või kohustusi, vaid tuua kaasa faktilisi tagajärgi (nt teavitamistoimingud või vahetu sunni rakendamine)<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> *Ibid*, lk. 15

<sup>72</sup> *Ibid*, lk. 47

<sup>73</sup> *Ibid*, lk. 46

Riikliku järelevalve meetme koosseisust tuleneb see, millises korraaitse ajalises faasis (ohu ennetamise, ohukahtluse, ohu või korraarikkumise korral) on meetme kohaldamine korraaitseorgani poolt võimalik<sup>74</sup>.

Korraaitseeseaduse esialgse seletuskirja kohaselt võib lähtuvalt meetme rakendamise eelduseks oleva ohukoosseisu sisust eristada kahte riivevolitustega meetmete gruppi:

- meetmed, mida rakendatakse konkreetse ohu kahtluse, ohu või korraarikkumise korral, ning
- ennetavad või ohu väljaselgitamise meetmed, mida rakendatakse, ilma et korraaitseorganil oleks konkreetset ohukahtlust või piisavaid andmeid juba olemasoleva ohu või korraarikkumise kohta.

Viimaseid meetmeid võib nimetada ka korraaitseorgani inspekteerimisvolitusteks ning selliste meetmete rakendamist inspeksioonilise riikliku järelevalve teostamiseks<sup>75</sup>.

Inspeksiooniline riiklik järelevalve katab erinevaid eluvaldkondi, mis sisaldavad endas potentsiaalseid ohte ning nõuavad seetõttu ohtude ära hoidmiseks ennetavat kontrolli. Klassikalised näited on liiklusjärelevalve, tervisekaitse jne<sup>76</sup>.

Esialgses korraaitseeseaduses (ja eelnõu seletuskirjas) omistati inspeksioonilisele riiklikule järelevalvele üksnes ohu ennetamise ja väljaselgitamise funktsioon, mille meetmed reguleeritakse eriseaduses. See tähendanuks seda, et kui viiakse läbi inspekteerimist, siis kasutatavad meetmed tulenevad eriseadusest ning kui inspekteerimise käigus tuvastatakse oht või ohukahtlus, siis muutub inspeksiooniline järelevalve ohutõrjeliseks järelevalveks, mille käigus on võimalik rakendada korraaitseeseadusest tulenevaid meetmeid. Sellisest käsitlest on täiendatud ja muudetud korraaitseeseaduses loobutud ning inspeksiooniline järelevalve võib toimuda kõikides ohufaasides ning erimeetmed tulenevad korraaitseeseadusest - eriseaduses inspeksioonilisi meetmeid eraldi ette ei nähta.

---

<sup>74</sup> *Ibid*, lk. 15

<sup>75</sup> *Ibid*, lk. 47

<sup>76</sup> Laaring, M. Estonian Law-enforcement Law as Danger-prevention Law. *Juridica International* 2013 nr 20, lk. 203.

Korralduseaduse üheks põhimõtteks on see, et riikliku järelevalve meetmeid kohaldatakse üksnes avaliku korra eest vastutava isiku suhtes (KorS § 23 lg 1), kuid KorS § 23 lg 2 loetletud meetmeid võib kohaldada ka isiku suhtes, keda ei ole alust pidada avaliku korra eest vastutavaks isikuks. Tegemist on ohu ennetamise ja väljaselgitamise menetlusfaasis olevate isikutega.

Teise põhimõttena tuleneb KorS §-st 23 lg 3 isiku talumiskohustus nii üld- kui ka erimeetmete osas. Talumiskohustus korralduseaduse mõttes tähendab eelkõige seda, et isik on kohustatud taluma korralduseorgani tegevust, mis tuleneb seadusest. Kohaldatav meede peab vastama kõikidele korralduseadusest või eriseadusest tulenevatele nõuetele, sh proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõtetega arvestamine<sup>77</sup>. Kui isik talumiskohustust ei täida, on korralduseorganil õigus teha ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses<sup>78</sup> sätestatud alusel ja korras.

Sarnaselt Saksamaa õigusele<sup>79</sup> on KorS § 24 lg 1 kohaselt korralduseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks üksnes ohuprognosile tuginedes. Eestis tähendab see korralduseorganite jaoks valdkonnapõhise ohuprognosiooni koostamise kohustust. Korralduseaduse eelnõu kohaselt on ohuprognosioon korralduseorgani koostatav haldusesisese mõjuga akt, mis aitab planeerida korralduseorgani tööd, seda prognoosida ja läbipaistvaks muuta. Ohuprognosioon peab tuginema faktidele või pädeva korralduseorgani teaduslikule või tehnilisele teadmisele ning sisaldama korralduseorgani hinnatud valdkonnapõhiseid riske tema tehtava riikliku järelevalve raames ja seaduses sätestatud ulatuses<sup>80</sup>. Lisaks peab ohuprognosiooni alusel tehtava järelevalve raames lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest (KorS § 24 lg 2). Ohu ennetamiseks ei ole lubatud kohaldada vahetut sundi, kuna õiguste riive poleks proportsionaalne. Vahetu sund on lubatud üksnes juhul, kui tegemist on olulise või kõrgendatud ohuga (KorS § 24 lg 6). Ohuprognosiooni kontseptsioon tekkis alles KorSMRS väljatöötamisel, et lahendada ennetavas faasis toimuva riikliku järelevalve läbiviimise seaduspärasuse probleem.

---

<sup>77</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 9.

<sup>78</sup> ATSS. RT I 2001, 50, 283; RT I, 23.02.2011, 5.

<sup>79</sup> Huber, P.M. Risk Decisions in German Constitutional and Administrative Law. G.R Woodman, D. Klippel (toim). Risk and the Law. Routledge-Cavendish 2009, lk. 25. Pjeroth, B. Schlink, B, Kniesel, M. Polizei- und Ordnungsrecht. München: C. H. Beck 2002, § 4.

<sup>80</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 10.

Riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel on oluline prioriteedireegel *lex specialis derogat legi generali* ehk volituse olemasolul peab korrakaitseorgan kasutama erimeetmeid, mitte üldmeetmeid.

Korrakaitseeadus näeb ette ka haldussunnimeetmete kasutamise lubatavuse. Haldussunnimeetmed on seaduses suunatud üld- ja erimeetmete täitmisele ning ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisele. Lisaks asendustäitmisele ja sunnirahale on haldussunnimeetmeks ka vahetu sund.

Vahetu sund on füüsilise isiku, looma või asja mõjutamine füüsilise jõuga, erivahendiga või relvaga (KorS § 74 lg 1). KorS § 75 lg 1 kohaselt võib vahetut sundi kasutada politsei. Muu korrakaitseorgan võib vahetut sundi kasutada ainult seaduses sätestatud juhul. Nii on ka Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud, et politsei (ülekantud tähenduses ka muu korrakaitseorgan) saab talle seadusega pandud kohustusi täita seadusega sätestatud viisil, st kasutades õigusi, mida seadus on andnud. Lähtuda tuleb põhimõttest, et sunnivahendi kohaldamiseks haldust õigustavaid norme ei tõlgendata laiendavalt<sup>81</sup>. Seetõttu, kui meetme kohaldamine lubab vahetu sunni kohaldamist, aga pädeval korrakaitseorganil puudub vahetu sunni rakendamise pädevus, siis on tal võimalik taotleda ametiabi korras vahetu sunni rakendamist politsei poolt (KorS § 6 lg 6).

Korrakaitseeaduse eelnõu seletuskirja<sup>82</sup> kohaselt on vahetu sunni puhul tegemist haldussunnivahendiga *ultima ratio*, mida saab kasutada üksnes siis, kui üldised õigushüved kaaluvad üle isiklikud hüved<sup>83</sup> ning muud võimalikud vahendid on oma mõju ammendanud või neid ei ole võimalik kasutada.

Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib kohaldada vahetut sundi ainult juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik (KorS § 76 lg 1). See tähendab, et vahetu sund eeldab kehtiva haldusakti olemasolu, kuid erandina on vahetut sundi lubatud kohaldada ilma eelneva kohustava

---

<sup>81</sup> RKHKo 24.11.2005 nr 3-3-1-61-05.

<sup>82</sup> KorS eelnõu nr 49 SE III seletuskiri, lk. 102.

<sup>83</sup> Jareborg, N. Criminalization as last resort (*ultima ratio*). *Ohio State Journal of Criminal Law*. Vol. 2, 2004-2005, lk. 525.

haldusaktita, kui haldusakti andmine ei ole võimalik vahetu kõrgendatud ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kiire vajaduse tõttu (KorS § 76 lg 2). Reeglina eeldab vahetu sunni kohaldamine ka eelnevat hoiatamist (KorS § 78 lg 1).

Lisaks kitsalt määratletud ohuolukorra jaoks loodud erivolitusele on elu mitmepalgelisuse ja pidevate sotsiaalsete muutuste tõttu vaja korrakaitse üldvolitust<sup>84</sup>. Seega nendes ohuolukordades, mida riigivõim pole ette näinud ning mille osas erimeetmeid pole kehtestatud, kohaldatakse üldmeetmeid. Sellest lähtuvalt täidab üldvolitus esimeses järjekorras lüngatäite funktsiooni<sup>85</sup>.

Riikliku järelevalve üldmeetmeteks on avalikkuse või isikute teavitamine ohu ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest, ohukahtluse korral riikliku järelevalve teostamine, ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine ning ohu tõrjumine või korrarikkumiste kõrvaldamine korrakaitseorgani poolt (KorS § 26-29).

Riikliku järelevalve meetmed, mille rakendamine toimub erivolituse alusel, nimetatakse erimeetmeteks<sup>86</sup>. Erimeetmed riikliku järelevalve teostamiseks tulenevad korrakaitseadusest, riikliku järelevalve eriseadusest või teatud juhtudel ka otsekohalduvast Euroopa Liidu õigusaktist<sup>87</sup>. Mida intensiivsemalt piiravad sätestatavad meetmed põhiõigusi, seda üksikasjalikum peab olema volitusnorm. Lisaks volitusnormile on seadusandjal kohustus tagada ka menetlusnormid<sup>88</sup>. Seega kuna erimeetmete puhul on tegemist põhiõigusi piiravate meetmetega, siis peavad need olema konkreetsemad ja arusaadavamad.

Riikliku järelevalve erimeetmed on struktuuriliselt üles ehitatud selliselt, et esmalt on toodud väiksema riiveintensiivsusega meetmed ja mida meede edasi, seda suurem on selle riive intensiivsus. Erimeetmed jagunevad kolmeks jaotiseks: isikuandmete töötlemisega seonduvad riikliku järelevalve erimeetmed, joobeseisundi kahtlusega isiku suhtes kohaldatavad riikliku järelevalve erimeetmed ja muud riikliku järelevalve erimeetmed.

---

<sup>84</sup> Eller, K. Korrakaitse üldvolituse koosseis Saksa õiguses ja Eesti korrakaitseaduse eelnõus. *Juridica* 2007 nr 1, lk. 42.

<sup>85</sup> Schoch, F. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. *Juridica* 2010 nr 8, lk. 545.

<sup>86</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 46.

<sup>87</sup> *Ibid*, lk. 47.

<sup>88</sup> Merusk, K. PS § 3 – Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012. <http://www.pohiseadus.ee/> (19.04)



Käesolevas töös oluliste erimeetmete sisu avatakse teises peatükis seoses meetmete rakendamisega töökeskkonna järelevalves.

## 1.2. Töökeskkonna järelevalve

Ameerika Ühendriikide Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur on defineerinud töökeskkonda järgmiselt: töökeskkond on eelkõige tööandja valdus või muu asukoht, kus töötaja tegeleb tööga seotud tegevustega või täidab töökohustusi. Tööandja valdus hõlmab endas kogu asutust<sup>89</sup>. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus<sup>90</sup> (TTOS) on konkreetsem: töökeskkond on ümbrus, milles inimene töötab. Samasisulisi määratlusi leiab ka teiste riikide definitsioonidest.

Tööohutusena mõistetakse töökorraldusabinõude ja tehnikavahendite süsteemi sellise töökeskkonna seisundi saavutamiseks, mis võimaldab töötajal teha tööd oma tervist ohtu seadmata (TTOS § 2 lg 2). Töötervishoiuna mõistetakse töötaja tervisekahjustuse vältimiseks töökorraldus- ja meditsiiniabinõude rakendamist, töö kohandamist töötaja võimetele ning töötaja füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu edendamist (TTOS § 2 lg 1).

Oluline osa töötervishoiu ja tööohutuse õigustikust on raamdirektiivil (89/391/EMÜ<sup>91</sup>) ja sellega seotud direktiividel, mis kehtestavad töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise<sup>92</sup>. Nimetatud direktiiv tagab kogu Euroopas minimaalsete ohutus- ja tervishoiunõuete täitmise, võimaldades samas liikmesriikidel võtta rangemaid meetmeid<sup>93</sup>. Lisaks sellele on Euroopa Liidus vastu võetud veel 19 sotsiaaldirektiivi, mis on otseselt seotud töötervishoiu ja tööohutusega. Eesti on kõik need direktiivid üle võtnud<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> US-OSHA arhiiv. 31.03.1992. a vastuskiri nr 1902.

[www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show\\_document?p\\_table=INTERPRETATIONS&p\\_id=20607](http://www.osha.gov/pls/oshaweb/owadisp.show_document?p_table=INTERPRETATIONS&p_id=20607) (12.05.2014)

<sup>90</sup> TTOS. RT I 1999, 60, 616; RT I, 06.07.2012, 60; RT I, 16.04.2014, 10.

<sup>91</sup> Council directive (EEC) No 89/391 of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, OJ L 183, 29.6.1989, p.1.

<sup>92</sup> Alli, B. O. Fundamental principles of occupational health and safety. Geneva: International Labour Office, 2001, lk. 7.

[ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_093550.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_093550.pdf) (12.05.2014)

<sup>93</sup> OSHA koduleht. Tööohutuse ja töötervishoiu raamdirektiiv.

[osha.europa.eu/et/legislation/directives/the-osh-framework-directive/the-osh-framework-directive-introduction](http://osha.europa.eu/et/legislation/directives/the-osh-framework-directive/the-osh-framework-directive-introduction) (12.05.2014)

<sup>94</sup> Sotsiaalministeerium Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs. 2011, lk 13. [www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/T%C3%B6tervishoiu\\_ja\\_t%C3%B6ohutuse\\_seaduse\\_%C3%B5iguslik\\_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/T%C3%B6tervishoiu_ja_t%C3%B6ohutuse_seaduse_%C3%B5iguslik_anal%C3%BC%C3%BCs.pdf) (12.05.2014)

Lisaks Euroopa Liidu direktiividele on riikliku töötervishoiu ja tööohutuse vallas tähtsad ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonid. Põhjus ei seisne pelgalt selles, et töötervishoiu ja tööohutusega seotud konventsioonide ratifitseerimisega on rahvusvahelise kogukonna ees võetud teatud kohustusi, vaid ka selles, et ILO konventsioonid kujutavad endast tihtipeale parimat praktikat, mis on kasutusel riikides, kelle töötervishoiu ja tööohutuse raamistikku võib laiemas plaanis pidada sellele valdkonnale eeskujuks<sup>95</sup>.

ILO peamine ülesanne on rahvusvaheliste tööstandardite väljatöötamine, mis hõlmavad töö- ja sotsiaalküsimusi ning võtavad konventsioonide ja soovituste kuju. Töötervishoiu ja -ohutuse põhimõtted on sätestatud mitmes Rahvusvahelise Töökonverentsi (ILO peakonverents) poolt vastu võetud konventsioonis ja soovituses. Konventsioonid on võrreldavad mitmepoolsete rahvusvaheliste lepingutega, mis on avatud liikmesriikide poolseks ratifitseerimiseks, soovitused on aga sidumatute juhtnõõride andmiseks<sup>96</sup>.

Kõige tähtsamad rahvusvahelised töötervishoiu ja tööohutuse standardid on ILO Tööohutuse ja -tervishoiu 1981.a raamkonventsioon nr 155 ja selle 2002. a protokoll ning 2006.a konventsioon nr 187 töötervishoiu ja tööohutuse edendamise raamistiku kohta. Koos töötervishoiuteenuste konventsiooniga nr 161 moodustavad need ILO töötervishoiu ja tööohutuse raamstandardid. Kõiki eelpool nimetatud raamkonventsioone on Eesti nii teadlikult kui ka juhuslikult täitma hakanud<sup>97</sup>.

Eesti Vabariigi PS § 29 kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all. Seega nii Euroopa Sotsiaalharta<sup>98</sup> III osa art A lõike 4 järgi ning ka ILO üldpõhimõtete järgi peab riigil olema asutus, mis tegeleb töötingimuste järelevalvega. Eestis on selleks asutuseks Tööinspeksioon.

OSHA võrgustiku rahvuslik koordinaatsioonikeskus avaldas 2007. aastal ILO poolt koostatud tööinspektori dokumendimapi<sup>99</sup>, mis sisaldab endas seaduse täitmise tagamise näidispoliitikat,

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, lk 13.

<sup>96</sup> B. O. Alli (viide 92), lk. 15-16.

<sup>97</sup> Sotsiaalministeerium (viide 94), lk. 7.

<sup>98</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. RT II 2000, 15, 93; RT II, 29.05.2012, 2.

<sup>99</sup> Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur. Tööinspektori dokumendimapp, 2007. [osh.sm.ee/publications/index\\_ee.stm](http://osh.sm.ee/publications/index_ee.stm) (12.05.2014)

väljaõppe- ja toimingukäsiraamatut ning eetilise käitumise näidiskoodeksit. Tööinspeksioonidelt oodatakse, et nad abistaksid juhtkonda ja töötajaid heade töötavade arendamisel, sotsiaalse õigluse ja inimväärse töö kättevõitmisel kõigi jaoks.

Nii sätestab ka Eesti poolt 01.02.2006 ratifitseeritud ILO konventsiooni nr 81 töötingimuste järelevalve tööstuses ja kaubanduses artikli 3 lõige 1, et töötingimuste süsteemi ülesanne on tagada tööinspektorite pädevuse piires nende töötingimuste ja töötajate kaitset reguleerivate õigusnormide täitmine, mis käsitlevad tööaega, palka, tööohutust, - tervishoidu, olmet, laste ja noorukite tööhõivet ja muid selliseid küsimusi.

Ka Riigikohus on 21. jaanuaril 2004 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas<sup>100</sup> tehtud otsuses märkinud, et sotsiaaliik sisaldab ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama (p 14), ning sotsiaaliigi põhimõtte on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise (p 16). Sotsiaaliigi põhimõtte järgi on riigil kohustus kaitsta nõrgemaid ka eraõiguslikus suhtes. Töösuhtes on nõrgemaks pooleks töötaja, kelle õiguste kaitseks on töölepingu seaduses<sup>101</sup> (TLS) ette nähtud mitmeid kaitsvaid norme.

#### 1.2.1. Tööinspeksiooni roll, pädevus, ülesanded

Tööinspeksioon on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Tööinspeksiooni põhiülesanneteks on töökeskkonnapoliitika elluviimine, riiklik järelevalve töotervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle, üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamine töökeskkonna ohtudest ning individuaalsete töövaidluste lahendamine kohtueelses töövaidlusorganisis<sup>102</sup>. Tööinspeksiooni missiooniks on järelevalve ja avalikkuse teavitamisega aidata kaasa tööelu kvaliteedi parandamisele<sup>103</sup>.

Tööinspeksiooni järelevalve eesmärk on tagada ohutu, turvaline ja tervislik töökeskkond (sh töösuhted) ning õigusaktide nõuetele vastavad töösuhted õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise

<sup>100</sup> RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03.

<sup>101</sup> TLS. RT I 2009, 5, 35; RT I, 22.12.2012, 30.

<sup>102</sup> Tööinspeksiooni põhimäärus. RTL 2010, 80, 11; RT I, 29.10.2010, 11.

<sup>103</sup> Tööinspeksioon. Tööinspeksiooni missioon, visioon ja põhiväärtused. [ti.ee/index.php?page=1242&](http://ti.ee/index.php?page=1242&) (12.05.2014)

kontrollimise ja tööandja teavitamise kaudu<sup>104</sup>. Tööinspeksiooni järelevalve jaguneb kaheks: töösuhete ja töökeskkonna järelevalve<sup>105</sup>.

Töökeskkonna ja töösuhete järelevalve menetlus toimub haldusmenetluse seaduses sätestatud üldpõhimõtete ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduses ja muudes seadustes ettenähtud eriregulatsiooni alusel.<sup>106</sup> Töökeskkonna järelevalve teostamise pädevus tuleneb TTOS §-st 25. Tööinspeksiooni pädevus töölepingu seaduses sätestatud nõuete täitmise üle tuleneb TLS §-st 115, mis omakorda viitab TTOS-ile, milles sätestatud tingimustel ja korras viiakse riiklikku järelevalvet läbi.

2008. aastal toimus Tööinspeksioonis struktuurimuudatus, mille kohaselt jagunes Tööinspeksioon tööd korraldavaks keskuseks ja territoriaalpädevuse järgi neljaks kohaliku inspeksiooni tööpiirkonnaks – Põhja (Tallinn, Harjumaa), Lõuna (Tartumaa, Viljandimaa, Jõgevamaa, Võrumaa, Valgamaa, Põlvamaa), Ida (Ida- ja Lääne-Virumaa) ja Lääne inspeksioon (Hiiumaa, Saaremaa, Järvamaa, Läänemaa, Pärnumaa, Raplamaa)<sup>107</sup>.

Tööinspeksioonis viivad riiklikku järelevalvet läbi kohaliku inspeksiooni juhataja ja tööinspektorid lähtudes oma töös õigusaktidest, kohaliku inspeksiooni põhimäärusest ja ametijuhendist. Tööinspektorid jagunevad funktsionaalse pädevuse järgi järgmiselt: 1) tööinspektor, 2) töötervishoiu inspektor, 3) tööinspektor-uuriija, 4) tööinspektor-jurist, 5) sõidukijuhtide tööinspektor ja 6) mereteenistuse tööinspektor<sup>108</sup>.

Minimaalne järelevalvemaht kehtestatakse vastavalt vajadusele igaks kalendriaastaks Tööinspeksiooni tööplaaniga. Külastatavate ettevõtete valimisel arvestatakse üldreeglina tegevusvaldkonda, tegutsemise aega, juhtunud tööõnnetusi või töötajal avastatud kutsehaigust.

---

<sup>104</sup> Tööinspeksiooni „Järelevalve töökord“. Dokumendi projekt. Autori valduses.

<sup>105</sup> Kuigi töökeskkond laiemas mõistes sisaldab ka töösuheteid, on Tööinspeksioon järelevalve läbiviimiseks kaks valdkonda lahutanud. Töökeskkond tähistab pigem tööohutust ja töötervishoidu (TTOS mõttes) ning selle osas viivad järelevalvet läbi tööinspektorid, töötervishoiu tööinspektorid ja tööinspektor-uurijad. Töösuhete järelevalve raames kontrollitakse töölepingulisi töösuheteid ning järelevalvet teostavad tööinspektor-jurist, sõidukijuhtide tööinspektorid ning mereteenistuse tööinspektor. Autori märkus.

<sup>106</sup> Tööelu portaal. Järelevalve. [www.tooelu.ee/et/teemad/tookeskkonna\\_korraldus/jarelevalve](http://www.tooelu.ee/et/teemad/tookeskkonna_korraldus/jarelevalve) (12.05.2014)

<sup>107</sup> Tööinspeksioon. Brošüür „Tööinspeksiooni ajalugu aastatel 1990-2010“. [ti.ee/index.php?page=738&](http://ti.ee/index.php?page=738&) (12.05.2014)

<sup>108</sup> Tööinspeksiooni „Järelevalve töökord“. Dokumendi projekt. Autori valduses.

Lisaks on valiku kriteeriumideks töötajate arv, töövaidluste arv ja asjaolu, kas tööandjat on viimase kolme aasta jooksul kontrollitud. Tööinspeksioon ei kavanda järelevalvet ainult laekunud kaebuste põhjal, kuid arvestab külastuse kavandamisel ka enne külastust aset leidnud töötaja või tööandja nõustamisjuhtumi sisuga. Laekunud kaebuste põhjal kontrollitakse tööandjat juhul, kui kaebusest nähtub töökeskkonda või töösuhteid reguleeriva õigusakti oluline rikkumine, mis võib kahjustada töötajate õigusi ja avaldada mõju töötaja tervisele. Kaebusepõhiseid kontrolle on külastustest kõige vähem<sup>109</sup>.

Õigusaktid ja nendega seotud määrused, mille alusel ja sätestatud korras Tööinspeksioon järelevalvet teostatab on TTOS 6 pkt, TLS § 115, mereteenistuse seadus<sup>110</sup> § 59<sup>1</sup>, Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus<sup>111</sup> § 8, raudteeseadus<sup>112</sup> § 72<sup>3</sup>, ATTS ja HMS. Töösuhete valdkonnas lähtutakse sõidukijuhtide töö- ja puhkeaja nõuete kontrollimisel liiklusseaduse<sup>113</sup> §-st 139 lg 1, 2, 4, 6, 7, Euroopa parlamendi ja nõukogu määrusest (EÜ) nr 561/2006 ja Euroopa nõukogu määrusest (EMÜ) nr 3821/85 ning kollektiivseid töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise kontrollimisel kollektiivlepingu seaduse<sup>114</sup> §-st 16<sup>1</sup>, töötajate usaldusisiku seaduse<sup>115</sup> §-st 22, ametiühingute seaduse<sup>116</sup> §-st 24<sup>1</sup> ja töötajate üleühenduselise kaasamise seaduse<sup>117</sup> §-st 83 lg 1. Lisaks lähtutakse töökeskkonna valdkonnas kemikaaliseaduse<sup>118</sup> §-st 24, toote nõuetele vastavuse seaduse<sup>119</sup> § 50 lg-st 1 ja 8, elektriohutusseaduse<sup>120</sup> § 37 lg-st 2, geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seaduse<sup>121</sup> §-st 18, biotsiidiseaduse<sup>122</sup> §-st 43 lg 1 ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusest (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (ehk REACH määrus).

---

<sup>109</sup> Tööelu portaal. Järelevalve kavandamine.

[www.tooelu.ee/et/teemad/tookeskkonna\\_korraldus/jarelevalve/jarelevalve-kavandamine](http://www.tooelu.ee/et/teemad/tookeskkonna_korraldus/jarelevalve/jarelevalve-kavandamine) (12.05.2014)

<sup>110</sup> MTS. RT I 2001, 21, 114; RT I, 02.07.2013, 48.

<sup>111</sup> ELTTS. RT I 2004, 19, 134.

<sup>112</sup> RdTS. RT I 2003, 79, 530; RT I, 13.03.2014, 111.

<sup>113</sup> LS. RT I 2010, 44, 261; RT I, 14.02.2014, 3.

<sup>114</sup> KLS. RT I 1993, 20, 353; RT I, 29.03.2012, 12.

<sup>115</sup> TUIS. RT I 2007, 2, 6; RT I, 06.07.2012, 41.

<sup>116</sup> AÜS. RT I 2000, 57, 372.

<sup>117</sup> TÜÜKS. RT I 2005, 6, 21; RT I, 04.07.2011, 4.

<sup>118</sup> KemS. RT I 1998, 47, 697; RT I, 16.05.2013, 4.

<sup>119</sup> TNVS. RT I 2010, 31, 157; RT I, 28.06.2012, 30.

<sup>120</sup> EIOS. RT I 2007, 12, 64.

<sup>121</sup> GMMOKS. RT I 2001, 97, 603; RT I, 30.12.2011, 6.

<sup>122</sup> BS. RT I 2009, 29, 174.

Kuigi Tööinspektsiooni järelevalvepädevus tuleneb mitmest eelpool nimetatud seadustest ja määrustest, siis on Tööinspektsiooni peamised kohustused sätestatud TTOS § 25 lg-s 5:

- 1) uurida surmaga lõppenud tööõnnetusi ning vajaduse korral kutsehaigusjuhtumeid ja teisi tööõnnetusi;
- 2) teostada järelevalvet tööõnnetuste uurimise ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise abinõude rakendamise üle;
- 3) kontrollida vajaduse korral uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele, kui tööandjalt on laekunud tegevuse alustamise või muutmise teatis;
- 4) peatada töötaja või teiste isikute elule ohtliku töö tegemise ning keelata eluohtliku töövahendi kasutamise.

Tööinspektor uurib surmaga lõppenud ning vajadusel rasket tööõnnetust, mis toimus tööandja antud tööülesannet täites või muul tema loal tehtaval tööl, tööaja hulka arvataval vaheajal või muul tööandja huvides tegutsemise ajal. Tööõnnetuse uurimise eesmärk on välja selgitada tööõnnetuse põhjused, koguda andmeid tööõnnetuste analüüsiks ja järelduste tegemiseks, kindlaks määrata tööõnnetuse põhjustest tulenevad abinõud samalaadse juhtumi vältimiseks ning välja selgitada õigusaktide nõuete täitmata jätmise eest vastutavad isikud ja viia läbi haldusmenetlus või väärteoasja kohtuväline menetlus<sup>123</sup>. Tööõnnetuse uurimine, kui üks väga oluline osa Tööinspektsiooni kohustustest, võib sisaldada endas kõiki korrakaitse ajalisi faase, kui ka karistamist.

Kuna töökeskkonnas esineb oht õigushüvede riiveks või rikkumiseks, on Tööinspektsioonile antud õigus ellu viia riigi karistuspoliitikat ja olla seaduses ettenähtud juhtudel väärtegede kohtuväline menetleja.<sup>124</sup> Väärtegeid menetletakse väärteomenetluse seadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja karistusseadustiku alusel. Väärtegede menetlemist Tööinspektsioonis reguleeritakse eraldi töökorruga.

Saksamaal vastutab föderaaltasandil töölase ohutuse seadusandluse ettevalmistamise eest ja riikliku poliitika kujundamise eest töökaitse alal Tööõiguse ja Töökaitse Osakond. Liidumaad

---

<sup>123</sup> Tööinspektsiooni peadirektori 11.08.2003.a käskkirjaga nr 14 kinnitatud „Raske või surmaga lõppenud tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise juhend“.

<sup>124</sup> Tööelu portaal. Järelevalve. [www.tooelu.ee/et/teemad/tookeskkonna\\_korraldus/jarelevalve](http://www.tooelu.ee/et/teemad/tookeskkonna_korraldus/jarelevalve) (12.05.2014)

(Landid) vastutavad föderaalseaduste sh sotsiaal- ja töösfääri kuuluvate seaduste<sup>125</sup> rakendamise eest. Liidumaad saavad ise valida, millise haldusõiguse süsteemi alusel toimub riiklik järelevalve. Organisatoorne tööinspektsiooni ülesehitus on seega Liidumaades erinev<sup>126</sup>. Sarnaselt Saksamaa süsteemiga hakkab Eestis toimima korraldus, mille raames töötervishoiu ja ohutuse nõuded tulenevad eriseadusest ning riikliku järelevalve alused üldseadusest.

### 1.2.2. Töökeskkonna järelevalve põhimõtted ja menetlusliigid<sup>127</sup>

Tööinspektor lähtub menetluse läbiviimisel üldreeglina TTOS-st, mis on Tööinspektsiooni järelevalve toiminguid reguleeriv eriseadus. HMS on üldseadusena kohaldatav ainult siis, kui eriseadus ei sisalda sätteid haldusmenetluse läbiviimise kohta ja selles on viide HMS-le (viide TTOS § 1 lg 4 ja § 26<sup>2</sup>)<sup>128</sup>.

Tööinspektorile on seadusega antud meetmed järelevalve läbiviimiseks:

- õigus siseneda tööandjaga kooskõlastatult kontrollitavasse töökohta, vajaduse korral ka ette teatamata (TTOS § 26 lg 4 p 5);
- saada järelevalve teostamiseks vajalikku teavet, tutvuda asjakohaste dokumentidega, saada dokumentidest tasuta ära kirju või teha neid kohapeal ning väärteokahtluse korral võtta dokumente kaasa (TTOS § 26 lg 4 p 6);
- küsitleda üksinda või tunnistajate juuresolekul tööandjat, töökeskkonnavolinikku, töökeskkonnaspetsialisti ja töötajaid (TTOS § 26 lg 4 p 8);
- teha järelevalve teostamise käigus kindlaks isikusamasus (TTOS § 26 lg 4 p 9);
- teha ettekirjutus (sunniraha hoiatusega) (TTOS § 26<sup>1</sup>).

---

<sup>125</sup> Töötervishoidu ja tööohutust reguleerib 07.08.1996.a „Arbeitsschutzgesetz“, mis sarnaneb sisult meie TTOS-le. [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbschg/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbschg/gesamt.pdf) (12.05.2014)

<sup>126</sup> International Labour Organization. Germany. [www.ilo.org/labadmin/info/WCMS\\_209470/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_209470/lang--en/index.htm) (12.05.2014)

<sup>127</sup> Antud alapeatükis kirjeldatud menetluse aluseks on Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatud „Töösuhete järelevalve juhend“ ja „Töökeskkonna järelevalve juhend“; samuti ajakohastatud, aga kinnitamata dokumendi projekt „Järelevalve töökord“. Autori valduses. Nimetatud juhendid kehtestavad järelevalve liigid, juhised kontrollimise ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja kontrollitulemuste vormistamiseks, tööandja tegevuse ja töökeskkonna seisundi hindamiseks ning juhised tööinspektori otsuste tegemiseks ning sunnuvahendi rakendamiseks.

<sup>128</sup> Tööinspektsiooni töösuhete osakonna juhataja Meeli Miidla-Vanatalu „Haldusmenetluse hea tava 2013“. Sisekoolituse koolitusmaterjal. Autori valduses.

Tööinspeksiooni järelevalve liigid on: 1) kontroll tööohutuse, tervishoiu või töösuhete nõuete täitmise üle (sh kontrollid tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste uurimise raames), 2) sihtkontroll, 3) järelkontroll, 4) uue või rekonstrueeritud ehitise ülevaatus ja 5) isikukaitsevahendite turujärelevalve.

*Kontrolli* all mõeldakse nii järelevalvet üldiselt kui ka ettevõtte tervishoiu, tööohutuse ja töösuhete õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise kontrollimist, mille käigus kontrollitakse ja hinnatakse ettevõtte töökeskkonna seisundit, tööandja tegevust töökeskkonnaalase töö, töösuhete ning töö- ja puhkeaja korraldamisel.

*Sihtkontroll* on järelevalve liik, mille käigus teostatakse kontrolli piiritletud subjektide või objektide suhtes, st sihtkontrolli käigus kontrollitakse ettevõttes töösuhete, tervishoiu ja tööohutuse õigusaktide nõuetest kinnipidamist eelnevalt kindlaksmääratud töökeskkonna valdkondades.

- Üleriigiliste sihtkontrollide valdkonnad ja valimid määravad Tööinspeksiooni keskuse töökeskkonna<sup>129</sup> ja töösuhete osakonnad<sup>130</sup>. Nende aluseks on muuhulgas Euroopa Vanemtööinspektorite Komitee (SLIC) ja Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuuri (EU-OSHA) kavandatud valdkonnad. Kohaliku sihtkontrolli valdkonnad määrab kohaliku inspeksiooni juhataja.
- Samuti võib tööinspektor viia sihtkontrolli läbi üksikjuhtumi lahendamiseks, näiteks Tööinspeksioonile laekunud teabe (kaebus või vihje) töösuhete, tervishoidu või tööohutust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetest mittekinnipidamise, tööga seotud haiguse diagnoosimise, tööõnnetuse toimumise või avastatud ohtliku töö kontrollimiseks, aga ka tööandjalt laekunud taotluse menetlemiseks.

*Järelkontrolli* käigus kontrollitakse ettevõttes avastatud rikkumiste kõrvaldamist (kontrolli protokollis või ettekirjutuses esitatud nõuete täitmist).

*Uue või rekonstrueeritud ehitise ülevaatus* käigus kontrollitakse ehitises töökeskkonna vastavust tervishoiu ja tööohutuse nõuetele. Uue või rekonstrueeritud ehitise valmimise teate

---

<sup>129</sup> Tööinspeksioon. Töökeskkonna osakonna põhimäärus. [ti.ee/index.php?page=669&](http://ti.ee/index.php?page=669&) (12.05.2014)

<sup>130</sup> Tööinspeksioon. Töösuhete osakonna põhimäärus. [ti.ee/index.php?page=670&](http://ti.ee/index.php?page=670&) (12.05.2014)



saamisel selgitab tööinspektor välja ehitise ülevaatuse otstarbekuse ja võimaluse hinnata töökohtade ja sõltuvalt ehitisest ka töövahendite vastavust töötervishoiu ja tööohutuse nõuetele.

*Isikukaitsevahendite* kaitseomaduste ja ohutuse tagamise üle korraldatava *turujärelevalve* eesmärk on tõkestada nõuetele mittevastavate isikukaitsevahendite turule laskmine ja kasutuselevõtmine. Kontrolli viiakse läbi isikukaitsevahendite tootjate ja müüjate (eelistatult hulgikaubandus) juures ning selle käigus kontrollitakse isikukaitsevahendite vastavust ohutusnõuetele.

Üldjuhul viiakse külastuse ajal läbi ainult üht liiki järelevalvet. Reeglina teatab tööinspektor kontrollist tööandjale või tema seaduslikule/volitatud esindajale ette, saates kirjaliku teate, millest nähtub menetluse alustamise teade ja kontrolli eesmärk, kontrolli aeg ja läbiviimise koht, samuti milliste dokumentide, andmete ning millise osaga töökeskkonnast (töösuhted, töötervishoid jne) soovib kontrolli käigus tutvuda. Kuigi TTOS § 26 lg 4 p 5 kohaselt on tööinspektoril õigus teostada järelevalvet ka etteteatamata, siis on etteteatamise eesmärgiks tagada, et tööinspektoril oleks juurdepääs kontrollitavasse töökohta ning võimalus tutvuda dokumentide ja andmetega, mis on tööandja valduses. Etteteatamata viiakse järelevalvet läbi juhtudel, kus rikkumisele on vaja kiiresti reageerida.

Kontroll viiakse üldjuhul läbi tööandja juuresolekul. Kontrollist võivad osa võtta tööandja ja töötajate esindajad ning tööinspektori kokkuleppel teised isikud.

Kontrolli alguses tööinspektor esitleb end ja esitab töötõendi (TTOS § 26 lg 3 p 7) ning selgitab tööandjale kontrolli eesmärgi ja haldusmenetluse protsessi, võimalusel tööandja valiku kriteeriume, menetlustoimingute õiguslikku alust, tööandja õigusi ja kohustusi menetluse ajal ning kontrolli võimalikke tagajärgi. Samuti teatab tööinspektor, kellega soovib kontrolli ajal kohtuda ja vestelda (nt töökeskkonnavolinik). Kui kontroll toimub kaebuse või vihje alusel, siis ei tohi tööinspektor avalikustada selle sisu ega esitajat (TTOS § 26 lg 4 p 8).

Kontrolli käigus kontrollitakse kontrollitava valdkonna nõuete täitmist. Tööinspektor kogub tõendeid rikkumiste kohta, pöörates tähelepanu kontrolli ettevalmistamise käigus kogutud andmetest ilmnenule probleemidele, küsib dokumentidest kinnitatud ära kirju, teeb fotosid (TTOS § 26 lg 4 p 6-7). Tööinspektor teeb kontrolli käigus märkmeid ning koostab ettevõttes kohapeal

kontrollakti ja töökeskkonna kontrolli puhul hinnangulehe. Kontrollaktis kohustuslikud andmed tulenevad HMS § 18 lg-st 2.

Vajadusel vestleb tööinspektor töötajate esindajate ja töötajatega ning selgitab välja nende hinnangu töökeskkonnale, ettevõttesisesele infovahetusele, tööaja korraldusele ning tööandja käitumise õiguspärasusele. Vestluse dokumenteerimine vajalikkuse otsustab tööinspektor, välja arvatud juhul, kui rikkumisi muude vahenditega tõendada pole võimalik – sellisel juhul tuleb vestlus protokollida.

Kui tööinspektor tuvastab töökeskkonna kontrolli käigus elule ohtliku töö tegemise või eluohtliku töövahendi kasutamise, teeb ta tööandjale viivitamata ettekirjutuse töö peatamiseks või eluohtliku töövahendi kasutamise keelamiseks (TTOS § 26 lg 3 p 6; eluohtliku tervisekahjustuse definitsioon Vabariigi Valitsuse 13.08.2002 määrus 266 „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“<sup>131</sup> § 7).

Töösuhete puhul peatab tööinspektor töö eelkõige, kui

- alaealine töötab seadusliku esindaja ja/või 7-14-aastane alaealine töötab tööinspektori nõusolekuta, tehes alaealistele keelatud tööd;
- rikutud on alaealistele kehtestatud töö- ja puhkeaja nõudeid ja rikkumine kestab;
- rikutud on üheaegselt TLS § 50 ja 51 nõudeid ning töötaja töötab üle 13-tunnistes vahetustes valdavalt öisel ajal;
- või rikutud on TLS § 51 lg 1, 3, 4 ja TLS § 52 ning töötaja töötab tervist kahjustavates tingimustes üle 13-tunniste tööpäevadega.

Töö peatamise aluseks on ÜRO 1989. aasta lapse õiguste konventsioon<sup>132</sup> art 32 ja TTOS § 26 lg 3 p 6.

Külastuse lõpetamisel koostab tööinspektor kontrollakti, kuulates seejuures ära tööandja seletused, arvamused ja vastuväited ning teeb sellekohased märkused kontrollakti ning märgib sinna ka tööandja esitatud taotlused. Seejärel selgitab tööinspektor tööandjale kontrollimise käigus avastatud rikkumiste sisu ja kehtivate õigusnormide nõudeid, rikkumiste kõrvaldamise

---

<sup>131</sup> Vabariigi Valitsuse 13.08.2002 määrus 266 „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“ RT I 2002, 72, 434.

<sup>132</sup> ÜRO Lapse õiguste konventsioon. RT II 1996, 16, 56.

vajadust ning edasisi menetlustoiminguid ja nendega seotud tähtaegu. Kontrollakti koopia antakse tööandjale.

Kontrollaktis loetletud rikkumiste kõrvaldamiseks koostab tööinspektor TTOS § 26<sup>1</sup> nõuetele vastava ettekirjutuse (haldusakti). Ettekirjutus koostatakse ainult selle õigusakti sätte rikkumise kõrvaldamiseks, mille üle Tööinspeksioonil on seadusest tulenev järelevalve pädevus. Ettekirjutus koostatakse üheselt arusaadavalt, täidetavalt, seotuna kindla täitmise tähtajaga ning kontrollitavana.

Kontrollimise käigus avastatud rikkumiste kohta ei koostata ettekirjutust, kui avastatud rikkumised ei ole kõrvaldatavad (st rikkumine on aset leidnud minevikus, kontrollimise ajal ei esine), tööandja kõrvaldab puuduse enne ettekirjutuse tegemist või ettekirjutusega taotletav eesmärk ei ole saavutatav.

Tööinspektor edastab ettekirjutuse tööandjale hiljemalt viiendal tööpäeval pärast kontrollimise lõpetamist kas paber kandjal või digitaaldokumendina. Ettekirjutusega antud kohustuste tähtajaks täitmise tagamiseks võib tööinspektor teha ettekirjutusega koos või eraldi sunniraha rakendamise hoiatuse. Sunniraha rakendamise hoiatus tehakse eelkõige nende kohustuste täitmise tagamiseks, mille täitmata jätmine võib ohustada töötajate elu, rikub või halvendab oluliselt töötajate õigusi või kui tööinspektor peab selle tegemist kohustuse täitmise tagamise seisukohast muudel põhjustel oluliseks. Sunniraha võib kuni ettekirjutusega taotletava eesmärgi saavutamiseni korduvalt rakendada. Sel juhul pööratakse määratud sunniraha täitmisele ja tehakse uus sunniraha rakendamise hoiatus sama ettekirjutuse kohustuste täitmise tagamiseks<sup>133</sup>.

Tööandjal on õigus esitada ettekirjutuse peale vaie kohaliku inspeksiooni juhatajale ettekirjutuse saamisest arvates 10 kalendripäeva jooksul (TTOS § 26<sup>2</sup> lg 2) või halduskohtusse 30 kalendripäeva jooksul (HMS § 75, halduskohtu menetluse seadustik<sup>134</sup> § 46).

Kui järelevalve käigus selgub, et on toime pandud tegu, millel on väärteo tunnused, alustab tööinspektor väärteomenetlust. Väärteomenetluse on oma olemuselt karistusmenetlus. Tööinspeksiooni pädevus väärtegude menetlemisel tuleneb karistusseadustiku §-st 279

---

<sup>133</sup> Sunniraha rakendamisel lähtuvad tööinspektorid Tööinspeksiooni peadirektori 20.03.2014 käskkirjast nr 1.1-1/27 „Sunniraha rakendamise töökord“. Autori valduses.

<sup>134</sup> HKMS. RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 23.12.2013, 38.

(järelevalve takistamine) järgnevatest eriseadusest: TTOS § 27<sup>3</sup>, TLS § 130, AÜS § 26<sup>8</sup>, TUIS § 26, KTTLS § 23<sup>4</sup>, TÜÜKS § 88, KemS § 24<sup>8</sup>, TNVS § 62, GMMOKS § 21, BS § 48 ja LS § 263.

Kuna karistamine ei ole Tööinspektsiooni eesmärk, siis tuleb väärteomenetlust alustada alles pärast seda, kui riikliku järelevalve abinõud (ettekirjutus, sunniraha) on rikkuja korralekutsumiseks ammendatud või rikkumine on aset leidnud minevikus ja ei ole järelevalve abinõudega kõrvaldatav<sup>135</sup>.

Antud juhul nähtub, et Tööinspektsiooni tegevused ei piirdu üksnes riikliku järelevalvega. Tööinspektsioon omab ka karistusõiguslikku funktsiooni.

---

<sup>135</sup> Tööinspektsiooni töösuhete osakonna juhataja Meeli Miidla-Vanatalu „Juhis väärteomenetluse läbiviimiseks Tööinspektsioonis“. Dokumendi projekt. Autori valduses.

## 2. Korrakaitseaduse jõustumisega kaasnevad muudatused töökeskkonna järelevalves

Korrakaitseaduse jõustumisega muutub ~165 eriseadust. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse seletuskirja kohaselt tagab seaduse jõustumine ühtsetel alustel toimuva, efektiivsema, õigusselgema ning isiku põhiõigusi rohkem arvestava riikliku järelevalve menetluse. Pärast seaduse jõustumist hakkavad riiklikku järelevalvet ühtsetel alustel teostama kõik korrakaitseorganid. Isikutele, kelle üle riiklikku järelevalvet teostatakse, muutub nii regulatsioon kui ka järelevalvemenetlus selgemaks, süsteemsemaks ning põhiõigusi efektiivsemalt tagavamaks.

Endine justiitsminister Hanno Pevkur on oma 2013. aasta aprilli pressiteates öelnud: „Eelnõu suurim efekt on selles, et politsei, ametite ja inspeksioonide poolt teostatav järelevalvemenetlus hakkab tänu eelnõule toimuma ühtsete põhimõtete järgi, mis saavad kirja ühte seadusesse - korrakaitseadusesse.“<sup>136</sup> Õiguskantsler on aga kahtluse alla seadnud selle, kas saab üldseadusega kehtestada kõikidele korrakaitseorganitele ühesugused meetmed, arvestades, et inspeksioonilise järelevalve valdkonnad on väga erinevad ning üldised abinõud võivad muuta riikliku järelevalve ebatõhusaks ning põhiõigusi riivavaks<sup>137</sup>.

Muudetud eriseaduste struktuur lähtub loogikast<sup>138</sup>, et kõigepealt antakse pädevate korrakaitseorganite loetelu ja määratletakse nende pädevuse ulatus. Seejärel käsitletakse korrakaitseorganite volitusi ehk missuguseid korrakaitseaduses sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid võib konkreetne korrakaitseorgan kohaldada. Kui eriseadustes oli selliseid riikliku järelevalve meetmeid, mis ei mahtunud korrakaitseaduse erimeetmete kataloogi või mis kujutasid endast korrakaitseaduse regulatsiooni erisusi, siis need on koondatud ühtsesse peatükki „Riikliku järelevalve erisused“. Vajadusel sätestatakse riikliku järelevalve käigus tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendatava sunniraha ülemäär.

---

<sup>136</sup> Justiitministeerium. 18.04.2013 pressiteade „Korrakaitsereform saab lõppakordi“. [www.just.ee/58254](http://www.just.ee/58254) (12.05.2014)

<sup>137</sup> Õiguskantsleri 19.04.2012 arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule, lk. 5.

<sup>138</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 24.

Korralduseaduse jõustumine mõjutab ka töökeskkonna järelevalve läbiviimist, kuna muutuvad mitmed Tööinspektsiooni järelevalve pädevusse kuuluvad seadused (täpsemalt TTOS, BS, LS, EIOS, MTS, GMMOKS, KemS ja RdTS). Kuna Tööinspektsiooni järelevalvetoimingute teostamise õigus ja pädevus tulenevad valdavalt TTOS-st, siis käesolev peatükk kirjeldabki seda, mis muutub töökeskkonna järelevalves järelevalvetoimingutes ning mis probleeme võib korralduseaduse rakendamisel esineda. Eraldi käsitletakse ohu ennetamist järelevalves – ohu mõistet ning ohuprognooosi vajalikkust töökeskkonna järelevalves, samuti olulisi erimeetmeid töökeskkonnas nagu töö peatamine ning valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus. Põgusalt peatatakse ka vahetu sunni kohaldamisel.

Käesolev peatükk keskendub üksnes probleemide analüüsile ning võimalikud lahendusettepanekud ja soovitusel leiavad käsitlust kolmandas peatükis.

## **2.1. Muudatused töökeskkonna järelevalves**

Korralduseaduse mõttes on Tööinspektsioon korralduseorgan ning töökeskkond kuulub avaliku korra kaitsealasse. Korralduseaduse jõustumisega muutub ja täpsustub olulisel määral ka TTOS, mis on tööinspektorile oluliseks aluseks töökeskkonna järelevalve läbiviimiseks.

Esimene muudatus täpsustab isikukaitsevahenditele kehtestatud nõuete täitmise järelevalve pädevust – kui hetkel kehtiva TTOS kohaselt oli pädevusnorm üldsõnalisem („Isikukaitsevahendite turujärelevalvet teostavad oma pädevuse piires Tarbijakaitseamet ja Tööinspektsioon. Turujärelevalvele kohaldatakse toote nõuetele vastavuse seadust.“), siis TTOS muudatusega Tarbijakaitse ja Tööinspektsiooni pädevust täpsustatakse.

Teine muudatus on seotud otseselt korralduseadusega ning see sätestab riikliku järelevalve erimeetmed, mida Tööinspektsioon võib riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada. Nendeks erimeetmeteks on:

- küsitlemine ja dokumentide nõudmine (KorS § 30);
- kutse ja sundtoomine (KorS § 31);
- isikusamasuse tuvastamine (KorS § 32);
- vallasasja läbivaatus (KorS § 49);
- valdusesse sisenemine (KorS § 50) ja

- valduse läbivaatus (KorS § 52).

Nimetatud meetmeid saavad tööinspektorid ka praegu kohaldada, kuid KorS on oluliselt täpsustanud meetmete sisu. TTOS muudatusega jäävad välja paragrahvid, mis sätestavad tööinspektori kohustused ja õigused (v.a tööõnnetuste, kutsehaigestumiste, ehitise ülevaatus ja töö peatamist puudutav) ning ettekirjutuse koostamise osa. See tähendab seda, et sätted muutuvad küll kehtetuks, aga põhimõtted jäävad kehtivaks läbi teiste seaduste. Hetkel kehtivast TTOS-ist tulenevad tööinspektori üldisemad kohustused ja õigused on osaliselt dubleeritult olemas ka HMS-is, väärteomenetluse seadustikus<sup>139</sup> ning avaliku teabe seaduses<sup>140</sup>. Edaspidi tulenevad tööinspektori õigused ja kohustused mitte üksnes TTOS-ist vaid lisaks eelnevalt nimetatud seadustele ka KorS-st. Ettekirjutuse tegemisel lähtutakse tulevikus KorS-st (§§-d 24 ja 28) ning sisu ja vormistuse osas HMS-st, nagu ka varem.

Kui kohustatud isik ei täida kindlaksmääratud tähtajaks talle õiguspärase haldusaktiga pandud kohustust, siis peab ta tasuma sunnirahahoiatuses fikseeritud summa<sup>141</sup>. Korrakaitseaduse jõustumisega muutub TTOS-st tulenev sunniraha ülemmäär, mis on hetkel 1300 eurot, kuid hakkab tulevikus olema 3200 eurot. Autori arvates on sunniraha suurendamine tõhusa järelevalve eelduseks kuna laiendab tööinspektori kaalutusõigust ning paneb korrarikkuja tõsiselt võetava suurusega sunniraha rakendamise kartuses ohtu kõrvaldama ning tõenäoliselt edaspidi ka ennetama.

Ettekirjutuse vaidlustamist hakkab reguleerima HMS 5. peatükk. See tähendab, et enam ei esitata vaiet kohaliku inspektsiooni juhatajale vaid Tööinspektsiooni peadirektorile, kui haldusorgani juhile. Kui enne sätestas TTOS, et vaie tuleb esitada 10 kalendripäeva jooksul, siis vastavalt HMS-le, on isikul õigus vaie esitada 30 kalendripäeva jooksul. Vaie lahendatakse 10 kalendripäeva jooksul, põhjendatud vajadusel võib tähtaega pikendada 30 kalendripäeva. Isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse (HMS § 87 lg 1).

<sup>139</sup> VTMS. RT I 2002, 50, 313; RT I, 14.02.2014, 5.

<sup>140</sup> AvTS. RT I 2000, 92, 597; RT I, 19.12.2012, 5.

<sup>141</sup> Anton, Ü. Haldussund kui haldustäide. Juridica 1998 nr 8, lk. 390.

## 2.2. Võimalikud probleemid korraaitseaduse rakendamisel

Et täita kõiki põhiseadusest ja Euroopa Liidu põhiõigustest tulenevaid nõudeid, on soovitatav luua toimiv ohutõrjeõigus<sup>142</sup> - seega on korraaitseaduse vajalikkus ilmselge. Kuna korraaitseõigus on Eesti õigusdogmaatikas uus nähtus, siis on aimatav, et seaduse rakendamisel võib kaasneda erinevaid probleeme.

Korraaitseadust töötati välja pikka aega ning selle protsessi käigus toimus erinevaid seisukohtade muudatusi, parandusi, täiendusi jne. Samas ei ole muudatused olnud viimase korraaitseaduse versiooni osas aktuaalsed ning sisulised diskussioonid, mis on toimunud, jäävad pigem korraaitseaduse eelnõu ja esimese vastuvõetud korraaitseaduse redaktsiooni aegadesse. Selle aja jooksul on aga seaduse täienedes aset leidnud nii mõnigi põhimõtteline muudatus. Seetõttu leiab autor, et õiguskindluse tagamiseks peab seadusandja poolt olema ette nähtud piisavalt pikk *vacatio legis*<sup>143</sup>. Tegemist on PS §-s 10 toodud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest tuleneva õiguskindlusega ja õiguspärase ootusega, mis eeldab, et uute regulatsioonide jõustamisel nähakse normiadressaatidele ette mõistlik aeg oma tegevuse ümber korraldamiseks uutes oludes<sup>144</sup>.

Korraaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et koolitada tuleb ligikaudu 11000 korraaitseametnikku (sh. ametite ja inspeksioonide järelevalvega tegelevad ametnikud), samuti kohalike omavalitsuste ametnikud, kelle koguarv pole teada. Seadus võeti vastu 23. veebruaril 2014 ning jõustub 1. juulil 2014, sh viidi viimased olulised muudatused eelnõusse sisse 2014.a jaanuari lõpus. Seetõttu võib tekkida küsimus, kas õiguskindlus on antud juhul tagatud.

Tööinspeksiooni kogemuse põhjal võib öelda, et Justiitsministeerium kui üks seaduse välja töötajaid, ei ole näidanud initsiatiivi korraaitseametnike koolitamiseks. Tööinspeksioonile teadaolevalt oli aprilliks toimunud üks Juristide Liidu poolt korraldatud tasuline koolitus, mis keskendus pigem majandustegevuse seadustiku üldosaseaduse rakendamisele korraaitseaduse jõustumisel. Lisaks on toimunud ka mõningaid muid sarnaseid, kuid tasulisi koolitusi. Justiitsministeerium korraldab mais neli teabepäeva suunaga riigiasutustele ja kohalikele

---

<sup>142</sup> Ernits (viide 10).

<sup>143</sup> Ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele.

<sup>144</sup> RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04.



omavalitsustele, eesmärgiga anda ülevaade korrakaitseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse jõustumisega kaasnevatest kõige olulisematest muudatustest õiguskorras, anda ülevaade seaduse põhimõistetest ja –mõtetest ning korrakaitseorganite ja majandushaldusorganite muutunud volitustest nende seaduste rakendamisel selleks, et kavandada täpsemaid koolitusi ja treeninguid seaduste rakendamiseks korrakaitse- ja majandushaldusasutustes<sup>145</sup>. Teabepäeva kohtade arv on piiratud ning ühe teabepäeva pikkuseks on 8 akadeemilist tundi, millest korrakaitsest räägitakse 6 akadeemilist tundi. Ühel sellisel teabepäeval osales ka käesoleva magistritöö autor.

Arvestades asjaolu, et seadust hakkavad rakendama korrakaitseametnikud, peab kogu vajalik info jõudma lõpuks seaduse rakendajatele. Juhul, kui seaduse väljatöötaja on näinud koolitamist ette selliselt, et üldisel teabepäeval osaleb üks-kaks korrakaitseorgani esindajat ning nemad koolitavad hiljem oma asutuses kõik korrakaitseametnikud välja, siis selline lahendus ei ole autori arvates tulemuslik, kuna ühest üldisest teabepäevast ei pruugi korrakaitseorgani esindajatele piisata. Samuti osutub probleemseks asjaolu, et Justiitsministeeriumi poolt korraldatud koolitused toimuvad üks-kaks kuud enne seaduse jõustumist, mis tähendab, et aeg, mil korrakaitseametnikke koolitada, lüheneb veelgi. Ka tasub arvestada sellega, et üldjuhul kinnitatakse korrakaitseorganite koolitusplaan aasta alguses ning hilisemaid muudatusi võib olla keeruline sisse viia ning paar kuud enne seaduse jõustumist hakkab korrakaitseorganites aktiivne puhkuseperiood. Seetõttu leiab autor, et sisuliselt Justiitsministeeriumi poolt riigiametnike koolitamisele läbimõeldult lähenetud ei ole.

Ka õiguskantsler on oma 2013. aasta arvamuses kahtluse alla seadnud selle, et kõik asjaomased järelevalveametnikud saavad 1. juuliks 2014 koolitatud. Õiguskantsleri arvamuse kohaselt nõuab korrakaitseõigus ametnikelt senisest enam faktiliste asjaolude hindamist, õigushüvede ja teiste väärtuste kaalumist ning ka oma otsuste veenvat põhjendamist, mistõttu oleks vajalik arvestada reformi jõustamisel ka ametnike koolitamisele kuluva ajavaruga. Seega leiab õiguskantsler, et kui ametnikele ei tutvustata koolitustel uue õiguse eesmärke ja vaimu, võivad ametnikud uute normide väära kohaldamisega ohustada reformi eesmärke ning mõistagi ka järelevalvealuste isikute õigusi ja vabadusi<sup>146</sup>. Seega võib esimeseks probleemiks seaduse rakendamisel (sh

---

<sup>145</sup> Justiitsministeerium. Korrakaitseaduse teabepäev - ajakava. Autori valduses.

<sup>146</sup> Õiguskantsleri 20.09.2013 arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule, lk. 3.

töökeskonna järelevalves) osutada korrakaitseametnike vähesed või puudulikud teadmised ja oskused uue seaduse rakendamisel.

### 2.2.1. Ohu ennetamine ja ohuprognosis

2007. aastal toimus õiguskantsleri kantselei ja Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöõ Fondi eestvedamisel teaduskonverents „Politsei. Õigus. Riik“, mille eesmärgiks oli tekitada diskussiooni korrakaitseõiguse käsitlese väljaarendamiseks ning arutada politseiõiguse kitsaskohti. Konverentsil leiti, et iga riikliku järelevalve amet ja inspeksioon ei tohi piirduda kehtestatud nõuete kontrollimise ja rikkumiste karistamisega, vaid peab mõtlema proaktiivselt juba ette, hoidmaks ära võimalikult varakult oma valdkonnas ohuolukordade tekke<sup>147</sup>.

Suvel jõuabki kätte see aeg, kui Eesti vahetab repressiivhalduse mudeli preventiivhalduse mudeli vastu<sup>148</sup>, mis tähendab, et karistamise asemel hakatakse rõhku panema rikkumiste ennetamisele ja kõrvaldamisele (ehk ohutõrjele). See põhimõte on korrakaitseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt ka üks seaduse põhieesmäärke.

Ohtude tõrjumine on läbinisti preventiivse iseloomuga tegevus. Ohutõrje eesmärgiks on õigushüvesid ähvardavate ohtude tõrjumine, kahju ärahoidmine ja kõrvaldamine. Tegemist on eelkõige prognoosil põhineva, võimalikult efektiivse ja paindliku reaktsiooniga kahju tõenäosusele, mis pole niivõrd seotud isiku, kuivõrd vastava sündmusega<sup>149</sup>. Riigikohus on oma arvamuses korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise eelnõu kohta märkinud, et ohutõrjeõigus on preventiooni õigusmudeli väljendus ja selle keskseks mõisteks on oht kaitstavale õigushüvele<sup>150</sup>. Korrakaitseadus eristab selgelt ohu ennetamise, väljaselgitamise ja tõrjumise ning korrarikkumise kõrvaldamise faase, mis on vajalik meetme valikul.

Korrakaitse ajalised faasid ning erinevad ohu gradatsioonid on seotud konkreetsete volitusnormidega. Need volitusnormid loovad õigusliku aluse sekkumaks isikute põhiõigustesse

---

<sup>147</sup> Õiguskantsleri 19.04.2012 arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule.

<sup>148</sup> Ernits (viide 10).

<sup>149</sup> Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica* 2004 nr 7, lk. 459.

<sup>150</sup> Riigikohtu 20.09.2013 arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) kohta, p 3. [www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3&) (12.05.2014)

ja –vabadustesse<sup>151</sup>. Riigikohus on samas arvamuses lisanud, et mida intensiivsemalt sekkutakse volitusnormiga isikute põhiõigustesse ja –vabadustesse, seda enam peavad selle volitusnormi eeldused olema määratletud. Seejuures on põhiseaduslikust vaatenurgast kõige problemaatilisemaks just ohu ennetuse ja väljaselgitamise faasid.

Kui reeglina peab põhiõiguste riive legitimeerimiseks eksisteerima konkreetne ohuolukord, siis sellest nõudest on korrakaitseorganite ennetava tegevuse puhul loobutud. Korrakaitseorganite ennetavas tegevuses on lubatud arvestada ka abstraktset olukorda. Konkreetse ohu puhul on tegemist ruumiliselt ja ajaliselt piiritletud olukorraga ning see esineb üksikjuhtumi korral; abstraktne oht esineb aga olukorras, mis on hüpoteetiline, tüüpiline ja mõtteliselt ettekujutatav<sup>152</sup>. Konkreetse ja abstraktse ohu mõiste on sarnasel kujul olemas ka Saksa õiguses<sup>153</sup>, kuid praktikas esineb olukordi, kus korrakaitseorganil on ennetavas faasis keeruline ohu olemasolu hinnata ning korrakaitseametnik on ohu hindamisel subjektiivne<sup>154</sup>.

Iseloomult ennetavat inspeksioonilist järelevalvet läbi viies on paratamatult vaja rakendada ka järelevalvemeetmeid (nt dokumentidega tutvumine, valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus jne – vt p. 1.2.2.). Kuna ohu ennetavas faasis on oht abstraktne ja ohu ennetamiseks ette nähtud meetmed riivavad, aga igasugune sekkumine isiku õigustesse peab olema legitiimselt põhjendatud ja proportsionaalne, siis on seadusandja kehtestanud korrakaitseorganitele kohustuse koostada ohuproгноos. Sellisel juhul peab iga meetme aluseks, mida ohu ennetamisel kasutatakse, olema ohuproгноos. Seega ongi muudetud ja täiendatud korrakaitseseaduses inspeksiooniline järelevalve seotud ohuproгноosis tuvastatud ohtude ennetamisega.

Eelnõu kohaselt on ohuproгноos sisuliselt tõenäosushinnang, et teatud oht võib realiseeruda. Ohuproгноosis peaks sisalduma vähemalt ohuolukorra kirjeldus, selle tekkimise tõenäosus ja ohuolukorra võimalikud tagajärjed, ohu tõrjumiseks kohaldatavate riikliku järelevalve meetmete

---

<sup>151</sup> *Ibid*, p 5.4.

<sup>152</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 10.

<sup>153</sup> Tettinger, P.J., Erbguth, W., Mann, T. Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht. Aufl. 11. Heidelberg: C.F Müller 2012, lk. 203. Park, B. Wandel des klassischen Polizeirechts zum neuen Sicherheitsrecht. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2013, lk 184; Wulfhorst, R. Der Schutz „überdurchschnittlich empfindlicher“ Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht. Berlin: Duncker und Humblot 1994, lk 87.

<sup>154</sup> Poscher, R. Gefahrenabwehr. Eine dogmatische Rekonstruktion. Berlin: Duncker & Humblot 1999, lk. 127-128.

kirjeldus ning viited mudelitele, allikmaterjalidele ja muule sellisele teabele, millest tulenevalt on ohuproгноos koostatud<sup>155</sup>.

Alates 2012. aastast viiakse Tööinspeksioonis planeeritud töökeskkonna kontrollide (töötervishoid- ja ohutus) läbi ettevõtete riskihinde alusel. Riskihinne sõltub ettevõtte tegevusvaldkonnale omistatud riskitasemest, viimasest ettevõtte külastuse ajast, varasemate kontrollide tulemustest, töötajate arvust ning tööõnnetuste, kutsehaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste arvust ettevõttes. Seega, lähtuvalt nendest näitajatest kujuneb igale konkreetsele ettevõttele oma riskihinne, mille järgi tööinspektor valib kontrollimiseks kõrgema riskihindega tööandjad.

Võrreldes varasemate aastatega, mil peamiseks ettevõtte külastuse aluseks oli pigem tegevusalast tulenev ohtlikkus nt puidu- või metallitööstuse valdkond, kus juhtub palju tööõnnetusi, siis tänaseks on aluseks pigem konkreetne ettevõtte ise. Seetõttu satub tööinspektori huviorbiiti varasemast rohkem ka vähemohhtliku tegevusvaldkonna ettevõtteid, kus inspektor ei ole kas kunagi käinud või ei ole seda ettevõtet väga kaua külastatud<sup>156</sup>.

Selline ettevõtete valimimeetod, mida Tööinspeksioon käesoleval hetkel töökeskkonna järelevalves kasutab, ei pruugi olla korrakaitseasutuses sätestatud ohuproгноosi eesmärki arvestades, eesmärgipärane. Näiteks see, et riskihinnet suurendab asjaolu, et ettevõtet ei ole mitte kunagi kontrollitud, ei muuda ettevõtte tegevust automaatselt ohtlikuks.

Töösuhete kontrolli valimi koostamisel võetakse üldreeglina arvesse tegevusvaldkonda, töötajate arvu, töövaidluste ja nõustamiste arvu. Sellist meetodit on kasutatud juba aastaid ning meetod pole ennast õigustanud, kuna aastast aastasse on valdav osa (~80%) avastatud rikkumistest seotud TLS § 5 esimeses lõikes nimetatud tingimustega, mis peavad sisalduma töölepingu kirjalikus dokumendis ehk tööandja on jätnud täitmata töötaja kirjaliku teavitamise kohustuse TLS § 5 lg 1 nimetatud andmetest. Seda ilmestab ka joonis 2 järgmisel lehel.

Antud juhul on ilmne, et tänane töösuhete järelevalve ettevõtete valimise meetod ei täida eesmärki, kuna TLS § 5 rikkumise puhul saab töötaja oma õigusi ise kaitsta (TLS § 5 lg 3

---

<sup>155</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE seletuskiri, lk. 10.

<sup>156</sup> Tööinspeksioon. 2013. a töökeskkonna ülevaade, lk. 6. [ti.ee/index.php?page=1707&](http://ti.ee/index.php?page=1707&) (12.05.2014)

kohaselt on töötajal õigus andmeid küsida ja tööandjal kohustus andmed esitada. Kui tööandja andmeid ei esita, saab töötaja oma õiguste kaitseks pöörduda töövaidlusorganisse) ning seetõttu jäävad avastamata olulised rikkumised, mis peaksid olema prioriteetsed nagu näiteks töö- ja puhkeaja võimaldamata jätmine, alaealiste töötingimused jne.



Joonis 2. Töösuhete järelevalve 2013. aasta rikkumised<sup>157</sup>

Seetõttu on Tööinspeksioon pärast mitmeid arutelusid kaalunud ühe variandina töösuhete järelevalve pooltel minna üle kaebusepõhisele järelevalvele, mis tähendaks seda, et tööinspektor-juristid hakkavad järelevalvet läbi viima valdavalt kaebusepõhiselt ning tööinspektorid, kes viivad läbi töökeskkonna järelevalvet, hakkavad lisaks TTOS nõuetele kontrollima ka TLS-st

<sup>157</sup> Joonis on pärit Tööinspeksiooni aruandest nr 1.1-5/20 „Töösuhete järelevalve 2013“. Autori valduses.

tulenevat töö- ja puhkeaja nõudeid. Kaebusepõhine järelevalve oleks aga iseloomult mitte enam ennetav vaid ohtu väljaselgitav järelevalve ning eeldaks iga kaebuse laekumisel ohukahtluse olemasolu kaalutlemist, mis jääks struktuuriüksuse juhi otsustada. Siin tekib aga uus küsimus – kas korrakaitseorgan peab iga kaebuse puhul reageerima, arvestades riikliku järelevalve eesmärki ning millistel puhkudel reageerima ei pea. Teine uus suund töösuhetes oleks rohkemate sihtkontrollide läbiviimine (keskendudes just olulisemale). Selline käsitlus ei läheks aga kokku ohuprognosi põhimõttega, mille kohaselt ei või ohuprognos olla diskrimineeriv ja kõikidele asjassepuutuvatele isikutele peab jääma võrdne tõenäosus, et järelevalvemenetlus viiakse läbi nende suhtes. Ka sihtkontrollide näol võib tegemist olla diskrimineeriva valimiga, kuna keskendudes näiteks ühele konkreetsele teemale (alaealised, öötöö, poeketid jne), on ilmselge, et kõiki ettevõtteid kontrollida ei jõua ning ka siin tuleb valik teha. Valik peab olema aga põhjendatud. Samuti ei ole täidetud ohuprognosi läbipaistvuse põhimõte, kuna sihtkontrolle viiakse läbi enamjaolt ette teatamata.

Lisaks eelkirjeldatule peab Tööinspeksioon lähtuma valimi koostamisel Sotsiaalministeeriumi suunistest. Sotsiaalministeeriumi plaani kohaselt hakkab Tööinspeksioon teostama osaliselt järelevalvet representatiivse valiku alusel, mis tähendab, et Sotsiaalministeerium annab ette kontrollimiseks 500 ettevõtet erinevatest majandussektoritest. Nende ettevõtete järelevalve peab näitama, milline on töökeskkonna olukord Eestis tervikuna. See tähendaks, et pool Tööinspeksiooni järelevalve mahust toimub representatiivse valimi alusel. Selline valik tagab küll kõikidele võrdsed võimalused, kuna valik toimub juhuvalimi põhimõttel. Samas ei läheks taoline meetod kokku ohul põhineval ohuprognosiga, sest valik ei toimu riskianalüüsi põhised vaid valik on tegevusvaldkondade järgi ja juhuslik. Samuti tähendab see seda, et Tööinspeksiooni huviorbiiti satuvad ettevõtted (sh ettevõtted, kus ei pruugi kontrollimise ajaks ühtegi töötajat töötada, töö eraisiku kodus, millesse sisenemiseks tööinspektoril otsest õigust ei ole), kuhu muul juhul kontrollima ei mindaks.

Eelnevat arvesse võttes leiab töö autor, et ohuprognosi koostamine võib osutada üsna keeruliseks kuna raske on ette näha ja planeerida külastusi just nendesse ettevõtetes, kus võib olla tõsisemaid rikkumisi. Samuti võib ohuprognosi kohustuslikkus piirata Tööinspeksiooni järelevalve ulatust. Sotsiaalministeeriumi poolt ettenähtud valim on riikliku olulisusega, kuid ei vasta ohuprognosi nõuetele, seega on selle rakendamise seaduslikkus küsitav. Vaatamata sellele, et töösuhete järelevalves ei ole riskipõhine järelevalve tulemust andnud ning keskenduda

tuleks rohkem kaebustele, mille põhjal on oluliste rikkumiste avastamine tõenäolisem, võib sellegi meetodi kasutuselevõtt osutada võimatuks. Nii on ka õiguskantsler on oma 19.04.2012 arvamuses korra- ja eeskirjade muutmise ja rakendamise eelnõule seadnud kahtluse alla ohuprognosi koostamise kohustuse sellisel kujul nagu ta seadusesse planeeriti<sup>158</sup>.

Samuti võib probleemiks osutada olukord, kus erinevatel põhjustel (puudulikud teadmised, teadmatus, ajanappus vms) tõttu jääb korra- ja eeskirjateorganitel (sh Tööinspeksioonil) 1. juuliks ohuprognos kinnitamata. Sellisel juhul tekib küsimus, mis alusel inspeksioonilist järelevalvet läbi viiakse ning kuidas seda võimaliku kohtuvaidluse korral põhjendada.

### 2.2.2. Erimeetmed: valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus

Valdusesse sisenemist ja valduse läbivaatust võib lugeda tähtsamateks inspekteerimise meetmeteks, sest ilma nende meetmeteta oleks kontrollimise tõhusus küsitav, kui mitte olematu. Korra- ja eeskirjade järelevalvel eeldab nende meetmete kasutamine ohuprognosil põhineva ohu olemasolu.

Hetkel kehtiva TTOS § 26 lg 4 p 5 alusel on tööinspektoril õigus siseneda järelevalve teostamise eesmärgil töödandjaga kooskõlastatult kontrollitavasse töökohta, seejuures vajaduse korral ka ette teatamata. Praktikast tähendab see seda, et inspektoril on üldreeglina kohustus teatada töödandjale kavatsustest kontrollist ette. Tööinspeksiooni peadirektori poolt kinnitatud järelevalve juhendite järgi võib tööinspektor läbi viia etteteatamata kontrolli kahtlustades mingit rikkumist (nähes mingit olukorda või tööd), või juhul, kui laekunud kaebuse või vihje alusel on põhjust kahtlustada, et etteteatamise korral töödandja:

- takistab juurdepääsu töökeskkonnale või järelevalve teostamiseks vajalikele dokumentidele;
- hävitab, võltsib või kahjustab muul viisil järelevalve teostamiseks vajalikke tõendeid või
- paneb toime muid tegevusi, mis võivad oluliselt moonutada järelevalve tulemusi (näiteks töötajate juhendamine suhtlemiseks tööinspektoriga, töökorralduse muutmine, ähvardamine).

---

<sup>158</sup> Õiguskantsleri 19.04.2012 aramus korra- ja eeskirjade muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule, lk. 4-5.

Etteteatamata kontrolli puhul peab aga tööinspektor tööandjat viivitamatult valdusesse sisenemisest teavitama. Kui see ei ole võimalik, teavitab tööinspektor tööandjat pärast kontrolli läbiviimist.

TTOS muudatusega see säte aga kaob ja valdusesse sisenemist kui üht järelevalve erimeedet hakkab reguleerima KorS § 50. Politsei või korrakaitseorgan võib seaduses sätestatud juhul siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sh avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi. Erimeetme kasutamise eelduseks on kõrgendatud ohu väljaselgitamine või tõrjumine või olukord, kus on alust arvata, et valdusel viibib isik, kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud. Erisus on aga ette nähtud inspektsioonilise järelevalve läbiviimiseks, kus seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamiseks, on korrakaitseorganil õigus valdusesse siseneda ka ilma eespool loetletud tingimusteta.

Valdusesse tuleb võimalusel siseneda valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekul ja ajavahemikus kella 07.00-st kuni 23.00-ni. Äriruumidesse tuleb võimaluse korral siseneda nende töö- või lahtiolekuajal. Kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb esimesel võimalusel teavitada valdusesse sisenemisest. Kui valdusesse sisenemise tagajärjel jääb valduses valveta oluline varaline väärtus, tagab korrakaitseorgan kuni valdaja või muu õigustatud isiku saabumiseni valduse valve.

Seega TTOS muudatusega kaob ära küll *expressis verbis* kooskõlastamise kohustus, aga haldusmenetlusega kaasneb menetlusalusele isikule koostöökohustus, mis tähendab, et ta peab olema teadlik menetluse läbiviimise algusest ja selle lõpetamisest. Seega on etteteatamise eesmärgiks tagada esiteks HMS-st tulenev koostöökohustus ja teiseks, et inspektoril oleks juurdepääs kontrollitavasse töökohta ning võimalus tutvuda vajalike dokumentide ning vestelda asjaomaste inimestega. Samuti vähendab etteteatamine võimalust, et üllatunud (ja võimalik, et ka pahur) tööandja takistab järelevalve läbiviimist.

Täna viiakse kontrolli läbi üldjuhul tööandja juuresolekul. Kontrolli võib läbi viia tööandja juuresolekuta üksnes siis, kui tööandja on kooskõlastanud kontrolli, kuid kontrolli ajaks ei ole tema esindajat kohal või juhul, kui külastus toimub etteteatamata. Tööinspektoril on küll TTOS § 26 lg 4 p 5 alusel objektile sisenemiseks õigus, kuid objektile peab tööinspektor tegema kõik



endast oleneva, et teavitada tööandjat sisenemisest. Kui tööandjaga ei õnnestu ühendust saada, teavitab tööinspektor tööandjat esimesel võimalusel pärast kontrolli lõppu (HMS § 36 lg 1, § 40 lg 1).

KorS jõustumisel võib politsei või korrakaitseorgan seaduse alusel valdaja nõusolekuta isiku valduses oleva piiratud või tähistatud kinnisasja, ehitise või ruumi läbi vaadata, sealhulgas vaadata läbi seal asuva asja ning avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, kui on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. Ka siin on inspeksioonilise järelevalve osas tehtud erisus – seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamiseks, on korrakaitseorganil õigus valdust läbi vaadata ka ilma eespool loetletud tingimusteta.

Valdajal või tema poolt määratud täisealisel isikul on õigus viibida valduse läbivaatuse juures. Korrakaitseorgan võib valduse ilma valdaja või tema poolt määratud isikuta läbi vaadata juhul, kui see on vajalik vahetu ohu tõrjumiseks või kui nimetatud isikud takistavad meetme õiguspärasest kohaldamisest. Kui valdaja isik on tuvastatav, tuleb esimesel võimalusel teavitada valduse läbivaatusest. Korrakaitseorgan võib võtta valduse läbivaatusel proove, samuti teostada mõõtmisi ja teha või tellida ekspertiisi ning jäädvustada olukorda pilti või heli salvestava seadmega.

Praktikas tähendaks see seda, et kui tööinspektor läheb (sh etteteatamata) kontrollima, siis on tööandjal kohustus lasta inspektor sisse ning lubada tal valdus läbi vaadata. Ka juhul kui valdajat kohapeal pole, tuleb teda teavitada – nõusolekust olenemata on inspektoril õigus valdusesse siseneda ning see läbi vaadata, sh vajadusel võtta proove, teha pilti jne. Probleem tekib siis, kui valdaja ei luba füüsiliselt inspektoril valdusesse siseneda ega seda läbi vaadata.

Nii valdusesse sisenemise kui ka läbivaatuse puhul on oluliseks märksõnaks see, et meetme kasutamisel pole valdaja nõusolekut vaja. Samal ajal on valdajal KorS § 23 lg-st 3 tulenev kohustus taluda tema suhtes seaduse alusel kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid. Seega juhul, kui tööandja (valdaja) keeldub inspektorit valdusesse laskmast või valduse läbivaatust, siis on inspektoril kaks võimalus:

- 1) teha KorS § 23 lg 4 alusel ettekirjutus koos sunniraha hoiatusega (ülemmäär 3200 €) või
- 2) paluda politseid kohaldada ametiabi raames vahetut sundi (KorS § 50 lg 6, § 51 lg 6 ja § 6 lg 6).

Veel 2014. aasta alguses oli korrakaitseaduse rakendamise ja muutmise seaduse eelnõus säte, et vahetu sunni kohaldamine ennetavas faasis on keelatud. Eelnõu menetlemise käigus viitasid nii Õiguskantsler kui ka Siseminister praktilisele vajadusele kohaldada vahetut sundi ka ohu ennetamisel<sup>159</sup>. Õiguskantsleri jaoks jäi küsitavaks, kas mõnedes valdkondades, kus nõuete rikkumise korral võivad tagajärjed olla väga rängad, on õige välistada täielikult vahetu sunni rakendamine. Seetõttu palus Õiguskantsler kaaluda võimalust täiendada vahetu sunni rakendamise keeldu täiendiga „kui eriseadus ei sätesta teisiti” ning reserveerida selliselt võimalus teatud valdkondades siiski vahetut sundi kohaldada ohuennetuse järelevalves<sup>160</sup>. Seadust täiendati aga järgmiselt: „kui see on vajalik olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks“. Seega on vahetu sunni kohaldamise õigus ennetavas faasis üksnes juhul, kui see tuleneb ohuprognosist ning kaitstavateks õigushüvedeks on näiteks elu, tervis, olulise või suure väärtusega varaline hüve jne.

KorMRS eelnõus on muudatuse sisseviimisel antud selgitus, et isegi juhul, kui tegemist on üksnes abstraktse ohuga, tuleks valdkondades, kus nõuete rikkumine võib tuua endaga kaasa ohu isiku tervisele või koguni elule, säilitada korrakaitseorganile kaalutlusruum vahetu sunni kohaldamiseks. On ilmselge, et kasutatav vahetu sunni viis (füüsilise jõu, erivahendi või relva kasutamine) peab olema proportsionaalne, mis on ka korrakaitseõiguse üks põhimõtteid. Seega on vahetu sunni kohaldamine ohu ennetamisel äärmuslik meede juhuks, mil muude sunnimeetmete kohaldamine ei täida ilmselgelt taotletavat eesmärki. Vahetu sunni kohaldamine ohu ennetamisel ei saa muutuda iseenesestmõistetavaks korrakaitseorgani sunnivahendiks, vaid selle kohaldamisele peab eelnema kaalumine vahetu sunni kohaldamise adressaadiks oleva isiku ja teiste, olukorrast mõjutatud isikute põhiõiguste vahel<sup>161</sup>.

Seega annab seadus õiguse nõusolekuta valdusesse siseneda ja valduse läbi vaadata, mis juba oma olemuselt on riivav ning põhiõigusi rikkuv. Kui aga valdaja nõusolekut ei anna ja takistab

---

<sup>159</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE II seletuskiri, lk. 3.

<sup>160</sup> Õiguskantsleri 20.09.2013 arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule, lk. 2.

<sup>161</sup> KorMRS eelnõu nr 424 SE II seletuskiri, lk. 3.

järelevalve läbiviimist, siis on inspektori võimalus teha ettekirjutuse ja vajadusel rakendada sunniraha või paluda äärmisel juhul ametiabi raames politseil vahetu sunni kohaldamist, mis on oma olemuselt kõige vahetum ja riivavam meede, eriti juhul, kui seda kasutatakse põhjendamatu<sup>162</sup>. Siin tekib autoril aga küsimus, kas ohuproгноos üleüldse saab olla piisav, et kohaldada niivõrd riivavat meedet nagu seda on vahetu sund. Samuti, kui korrakaitseorgani järelevalve kaitstavaks õigushüveks ongi valdavalt elu ja tervis, siis kas vahetu sunni kohaldamine ametiabi raames on piisavalt efektiivne kiireloomulise olukorra lahendamiseks ja võib-olla peaks vahetu sunni õigus tulema siiski üksnes eriseadusest.

Autor ilmestab probleemi praktikast tuleneva näitega. Tegemist on tekstiilitootmisfirmaga, mille osas on teada, et esineb probleeme töövahendite korrasolekuga. Seda tõendavad ka mitmed tööõnnetused – viimane neist raskem – töötaja labakäed jäid kangalõikusmasina (nn. giljotiinlõikur) vahele, mille tulemusena toimus mõlema labakäe lõmatus osalise amputatsiooniga. Uurimisest selgus, et tegemist oli tööandjapoolse veaga, seadmel esines mitmeid raskeid puudusi ning tööinspektor-uurija keelas seadme kasutamise kuni tööandja teeb valiku, millised abinõud ta seadme ohutuse tagamiseks tarvitusele võtab ning need abinõud ka rakendab. Autor oletab, et ettekirjutuse tegemisega samal aastal on mingil ajal käinud ettevõttes kontrollimas töösuhteid tööinspektor-jurist ning mõned kuud varem üldist töökeskkonda ka tööinspektor. Nüüd läheb tööinspektor-uurija ja teeb järelkontrolli, et välja selgitada, kas seadme, mille kasutamine keelati, ohutus on tagatud. Uurija läheb kohale ning vihane tööandja keeldub uurijat sisse laskmast, viidates asjaolule, et seal on lühikese aja jooksul juba mitu korda käidud ja kõik on korras.

Uurijal peab vastu võtma otsuse, mida edasi teha, et ettevõttesse pääseda – kas ettekirjutus koos sunniraha hoiatusega või kutsuda appi politsei ametiabi korras vahetut sundi kohaldama, et ettevõttesse sisse pääseda – samal ajal pole teada, kas ohtlik töövahend on korda tehtud, kas töövahendi kasutamine on ikka lõpetatud või tegutsetakse ohtliku masinaga edasi jne. Kusjuures otsustamisel peab inspektor lähtuma eelkõige ohuproгноosist. Proгноos peab sisaldama neid fakte ja argumente, miks valdusesse sisenemise keeldumise korral on olemas (abstraktne) oht inimese elule või tervisele. Proгноosist peab seega selguma, millise konkreetse nõude täitmata jätmise, mida kontrollitakse võib põhjustada kõrgendatud või olulise ohu. Antud juhul peaks

---

<sup>162</sup> Anderson, S. A. The enforcement approach to coercion. Journal of ethics & social philosophy 2010 vol. 5, no. 1, lk 1.

vahetu sunni kohaldamise õigus tulenema ohuprognosist, mille kohaselt on ettevõttes eluohtlikke masinaid, mida tuleb kontrollida. Siinkohal tekib autoril küsimus, kas ohuprognos saab ette näha kõiki asjaolusid, et olla aluseks vahetu sunni kohaldamiseks ning milline on antud juhul inspektori kaalutusõiguse ulatus. Arvestada tuleb lisaks asjaolu, et ohuprognosi hindamise miinimumnõue on üks kord aastas. Teisest küljest, kui inspektor puutub igapäev selliste potentsiaalselt ohtlike olukordadega kokku, siis kas tööinspektoril võiks olla eriseadusest tulenev vahetu sunni kasutamise õigus või ei ole kirjeldatud ohtude puhul kiireloomuline reageerimine oluline. Autor rõhutab, et Tööinspeksiooni poolt kaitstavateks õigushüvedeks on valdavalt elu ja tervis. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art-st 2 tuleneb riigi kohustus kaitsta seadusega igäihte õigust elule. Sama tuleneb ka PS §-st 16. See annab kaitsegarantii, millega rõhutatakse, et elu kaitse on riigi fundamentaalne ülesanne<sup>163</sup>. Õigus tervise kaitsele tuleneb PS § 28 lg-st 1.

Peatudes veel vahetu sunni juures, siis ebaselgeks jääb ka KorS § 76 (haldusakti andmine enne haldussunnivahendi kasutamist) kohaldamine ennetavas faasis, kuna säte nimetab üksnes ohu väljaselgitava, tõrjuva ning korrarikkumise kõrvaldamise faasid. Grammatiliselt tõlgendades, võiks järeldada, et haldusakti andmine enne vahetu sunni kohaldamist pole vajalik. Selline olukord oleks aga seaduse põhimõtteid (eelkõige proportsionaalsust) arvestades vastuoluline ja lubamatu. Arvestades asjaolu, et vahetu sunni kohaldamise õigus ennetavas faasis kirjutati seaduse eelnõusse vahetult enne presidendile välja kuulutamiseks saatmist, võib tegemist olla ka inimliku eksitusega.

### 2.2.3. Töö peatamine

Kuna korrakaitseaduse näol on tegemist üldseadusega, siis on ilmselge, et see ei saa sisaldada endas absoluutselt kõikide korrakaitseorganite volitusi. Küll aga saab ette näha põhilised, kõikidele järelevalveasutustele ühesugused volitused (nt dokumentide läbivaatamine, paikvaatlus ja ettekirjutuse tegemise pädevus) ning eriseadusest tuleneva erivahendite või relvade kasutamise volituse olemasolul nende kasutamise tingimused<sup>164</sup>. Seetõttu tuleb eriseadustes piirduda valdkonnapõhiste normidega.

---

<sup>163</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. 8.1.2.2. Juridica 2001 - eriväljaanne.

<sup>164</sup> O. Kask (viide 11), lk. 471.

Nii ongi Tööinspeksioonil TTOS-st tulenev kohustus peatada töötaja või teiste isikute elule ohtliku töö tegemine ning keelata eluohtliku töövahendi kasutamine (kehtiv TTOS § 26 lg 3 p 6, jõustuvate muudatustega TTOS § 25 lg 5 p 4). Kuna mõistega „eluohtlik“ on tegemist määratlemata õigusmõistega ja põhineb suuresti ametniku hinnangul, siis pole antud meetme rakendamine Tööinspeksiooni praktikas ühetaoline olnud. Kahjuks ei lahenda seda olukorda ka korrakaitseasutus ja sellega seonduv TTOS muudatus.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on artikli 2 (õigus elule) kaitsealas eluohtlik õnnetus ka siis, kui isik pääses sellest lõppkokkuvõttes eluga. „Lepinguosalise riigi kohustus isikute elu kaitseks laieneb ükskõik millisele tegevusele, mis võib ohustada isikute, elu vaatamata sellele, kas selle tegevuse läbiviijaks on ametiasutused, riik või eraõiguslikud isikud. Nn eriti ohtlikes tegevusvaldkondades tuleb riigil tagada isikute elu kaitse kohase kontrollimehhanismi kehtestamise ja rakendamise, mis hõlmab muuhulgas tegevuslubade väljastamist, sisseseade paigaldamist, igapäevast tegevust, turvalisuse tagamist ja kontrollimeetmeid.“<sup>165</sup> TTOS eluohtlikkuse mõistet ei sisusta, samuti pole mõistet sisustatud Eesti kohtupraktikas. Karistusõiguses on mõistet eluohtlik sisustatud järgmiselt: olukord, kus esineb reaalne võimalus surma saabumiseks<sup>166</sup>.

Hetkel lähtub Tööinspeksioon mõiste *eluohtlik* sisustamisel Vabariigi Valitsuse 13.08.2002 nr 266 määruse „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“ §-st 7, mis loetleb eluohtlikud tervisekahjustused. Loetelu puhul on tegemist meditsiiniliste seisunditega, mille prognoosimine võib inspektori jaoks osutuda keeruliseks, kui mitte võimatuks. Kuna aga töö peatamine on oma iseloomult võrdlemisi riivav ja inspektor peab suutma kaalutusõiguse põhjal tehtud otsust põhjendada, siis on tööinspektoril lihtsam jätta töö peatamata, kuna eluohtlikku olukorda on keeruline tuvastada. Selline olukord ei ole aga kehtivas õiguskorras aktsepteeritav, eriti korrakaitseõiguse valguses, kus põhiohk ongi just ohtude tõrjumisel, mitte tagajärgedega tegelemisel. Seda enam, et kaitstavaks õigushüveks on elu. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et riik on kaitsekohustust rikkunud, kui ta ei ole teinud kõike, mida temalt mõistlikult oodata võis, et tõrjuda reaalselt ja vahetut ohtu elule, millest ta oli teadlik või pidi teadlik olema<sup>167</sup>. Kaalutusõigus annab haldusele võimaluse teha ainuvastutusega, kuid seadusega

---

<sup>165</sup> EIK 24.04.2012, 19202/03, Iliya Petrov vs Bulgaaria.

<sup>166</sup> Nömper, A. Elu ja tervist ohustavad süüteod - Sootak, J ja Pikamäe, P (toim). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. trükk. Kirjastus Juura: Tallinn 2009, lk. 387.

<sup>167</sup> EIK 28.10.1998, 87/1997/871/1083, Osman vs Ühendkuningriik.

suunatud otsuseid<sup>168</sup>. Kui haldusorganile on seadusega antud volitus kaalutusõiguse kasutamiseks, peab haldusorgan seda teadlikult kasutama ega tohi käituda seotud halduse reeglite järgi. Vastasel juhul on tegemist ühega kaalutusvigadest – kaalutusõiguse kasutamata jätmisega<sup>169</sup>.

Seega esmaseks probleemiks on see, et töö peatamine eeldab eluohtlikku olukorda, kuid eluohtlikkuse mõiste on kehtivas õiguses määratlemata või raskesti hinnatav ning inspektoril ei ole oskust ega julgust kaalutusotsust teha. Teine probleemkoht on käesoleva töö autori hinnangul see, et kaitstavaks hüveks ei peaks olema üksnes elu vaid ka tervis. Arvestades tööõnnetuste statistikat<sup>170</sup>, siis tööõnnetuste arv aastast aastasse kasvab ning raskete tööõnnetuste osakaal on autori arvates võrdlemisi suur (~19%). Arvestades õnnetuse tõsidust (TTOS § 22 lg 2 kohaselt loetakse raskeks<sup>171</sup> tööõnnetust, mis põhjustas töötajale raske kehavigastuse või eluohtliku seisundi) võib inimene kaotada töövõime osaliselt või täielikult ning arvestades praegust riiklikku olukorda<sup>172</sup>, kus töövõimetute inimeste osakaal ühiskonnas aina suureneb, siis ei ole elu ja tervise kaitse oluline üksnes isikute individuaalsete õigushüvede tagamiseks, vaid on ka kõrge riikliku olulisusega.

Töö peatamine eeldab konkreetset ohukahtlust või ohtu. Tegemist pole enam ohtu ennetava faasiga, mis toimub ohuprognoozi alusel vaid oht peab olema konkreetne. Kaitstavaks õigushüveks on TTOS järgi elu ning inspektoril on otsustusdiskretsioon – kas tegemist on eluohtliku olukorraga ning kui on, siis on inspektoril kohustus töö tegemine või töövahendi kasutamine ettekirjutusega peatada.

Ettekirjutusega töö peatamine aga sisaldab endas omaette probleemi – meede on liiga leebe ning tööandja eirab ettekirjutust. Ka praktikas esineb juhtumeid, kus tööinspektor on ehitusobjektile töö peatanud, kuid inspektori lahkumisel ettekirjutust eiratakse ja töö jätkub ilma, et tööandja oleks ettekirjutuse täitnud, s.t. ohu elule likvideerinud. Samas arvestades, et ehitusvaldkonnas on

---

<sup>168</sup> Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München 2002: Verlag C.H. Beck, lk. 86.

<sup>169</sup> Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. Juridica 2006 nr 2, lk. 77.

<sup>170</sup> Tööinspeksioon. 2013.a töökeskkonna ülevaade, lk. 15-24. [ti.ee/index.php?page=1707&](http://ti.ee/index.php?page=1707&) (12.05.2014)

<sup>171</sup> Tööinspeksioon. Arstile: Raskete tervisekahjustuse määramise juhend. [ti.ee/index.php?page=1818&](http://ti.ee/index.php?page=1818&) (12.05.2014)

<sup>172</sup> Eelnõude infosüsteem. Töövõimetoetuse seaduse eelnõu seletuskiri. [eelnoud.valitsus.ee/main#EHBgkaDi](http://eelnoud.valitsus.ee/main#EHBgkaDi) (12.05.2014)

töösurnasid ja raskeid tööõnnetusi võrdlemisi palju<sup>173</sup>, siis tekib küsimus, kas tööinspektoril võiks olla tõhusamaid meetmeid töö peatamiseks. Üheks võimaluseks oleks KorS § 44 rakendamine ehk viibimiskeelu kohaldamine, mille osas Tööinspeksioonil uue seaduse jõustumisel aga pädevus puuduks. Sellest ettepanekust täpsemalt järgmises peatükis.

---

<sup>173</sup> Tööinspeksioon. 2013.a töökeskkonna ülevaade, lk. 19. [ti.ee/index.php?page=1707&](http://ti.ee/index.php?page=1707&) (12.05.2014)

### 3. Ettepanekud ja soovitused

Teises osas kirjeldati korraikatseseaduse rakendamiseiga seotud võimalikke probleeme töökeskkonna järelevalves. Esimene ning antud hetkel olulisim probleem, mis tõusetus on see, et suvel jõustuva korraikatseseaduse raames ei ole *vacatio legis* õiguskindluse põhimõtet arvestatud. Iseenesest on küll seadust välja töötatud aastaid, aga kuna seaduse väljatöötamise ja muutmise käigus muutus nii mõnigi põhimõtteline küsimus, siis seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääv ~ neli kuud ei ole piisav, et korraikatseseorgan saaks oma tööplaani täitmise ja igapäevatöö kõrvalt muudatusi oma töösse adapteerida. Samuti on probleem selles, et seaduse jõustumine puudutab eelkõige korraikatseseametnikke, aga koolituse ja teavituse osa on Tööinspeksiooni kogemuste põhjal jäänud unarusse. Seetõttu teeb töö autor ettepaneku, et Justiitsministeerium peaks enne seaduse jõustumist ning vahetult pärast seaduse jõustumist tegelema intensiivselt teavitamise ja koolitamisega, sh tagades pädevate koolitajate olemasolu ja kättesaadavuse. Kuna kõikide korraikatseseametnike väljakoolitamine õigeks ajaks on vähetõenäoline, oleks korraikatseseorganitele abistavaks ka juhendmaterjali välja töötamine. Nagu ka riigikohtu halduskollegiumi nõunik Janar Jäätma on öelnud: „Nii ohutõrjeõigus kui ka ohu mõiste tuvastamine eeldab mõtlemaid ametnikke, kes on suutelised prognoosima tulevikku. See omakorda eeldab asjakohast koolitust ja väljaõpet.“<sup>174</sup>

Teise probleemina tõi autor välja ohuproгноosi kohustuslikkuse. Pole kahtlust, et ohuproгноos, kui selline, on ennetavas järelevalve faasis vajalik ja oluline. Samas võib kohustuslik ning piirangutega ohuproгноos olla korraikatseseorgani jaoks liiga piirav. Kuivõrd prognoosiga ei saa kõike ette näha ning muutuste korral on vajalik prognoos ümber hinnata ning korraikatseseorgani juhi otsusega kinnitada, siis võib tegemist olla liiga piirava ja bürokraatliku lähenemisega, mis ei pruugi tõhusa järelevalve eesmärki täita. Kui arvestada aga ohuproгноosi eesmärki, siis on arusaadav, et ennetustöö riikliku järelevalve raames peab olema läbipaistev ning õiglane.

Seetõttu leiab töö autor, et Tööinspeksioon peaks oma järelevalve valimi põhimõtteid korraikatseseaduse jõustumisel seadusega kooskõlla viima. Antud hetkel vastab valimi koostamine ohuproгноosi nõuetele enim tööohutuse ja töötõrvishoiu järelevalves. Samas jääb küsitavaks see, kas ettevõtetes, mida kunagi kontrollitud ei ole, saab pidada võimalikuks

---

<sup>174</sup> J. Jäätma (viide 46), p. 5.



olukorda, mille realiseerimisel tekib ohukahtlus või oht. Ehk kas kriteerium, et ettevõtet pole kunagi kontrollitud, läheb ohuproгноosi põhimõttega kokku.

Siinkohal teeb autor ettepaneku, et Tööinspeksioon peaks välja töötama valimimeetodi, mis võimaldab teha reaalse ohuproгноosi, mis arvestab ettevõtte tegevusvaldkonda (tegevusvaldkonna ohtlikkus tervikuna) ja senist tegevust (nt tööõnnetused, kutsehaigestumised, varasemad järelevalve tulemused) ehk Tööinspeksioon peaks pöörduma tagasi oma varasema valimimeetodi juurde.

Probleemseks osutub ka see, et kuigi Tööinspeksiooni kogemuse põhjal ei ole töösuhete järelevalves riskidel põhinev järelevalve olnud eesmärgipärane, siis korrakaitseaduse jõustumisel on kohustus sellist järelevalvet jätkata. Samuti on küsitav riigi poolt ette nähtud representatiivse valimi sobivus ja seaduspärasus ohuproгноosis.

Antud juhul ei jäägi Tööinspeksioonil muud üle, kui töösuhete järelevalves jätkata nii nagu varem. Samas ei ole teada, kuidas sobitub kaebusepõhine järelevalve üldisesse korrakaitseõigusesse. Sotsiaalministeeriumi poolt ette nähtud representatiivne valim aga ohuproгноosi ei sobitu ning Tööinspeksioonil pole selle valimi alusel seaduslikku alust ennetavat järelevalvet läbi viia. Seetõttu ei saa sellist valimit korrakaitseaduse jõustumisel rakendada.

Tulevikus, kui korrakaitseadust on reaalses elus rakendatud ning on ka kohtupraktikat, siis tasub ohuproгноosi koostamise põhimõtted uuesti üle vaadata ning vajadusel muuta ohuproгноosi koostamise kohustust paindlikumaks, sh arvestades korrakaitseorganite erisusi ning vajadusi.

Kolmas probleem on seotud inspeksioonilise järelevalve jaoks olulisemate erimeetmetega – valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus. Praktikas võib esineda erimeetme kasutamisel olukord, kus valdaja ei ole erimeetme kohaldamisega nõus. Sellisel juhul on inspektoril võimalus teha ettekirjutus koos sunniraha määramisega või paluda politseil kohaldada ametiabi korras vahetat sundi.

Siin tekib esimene küsimus, kas ettekirjutuse tegemine sunniraha määramisega on proportsionaalne eesmärgi suhtes tagada tööohutus ning kaitsta töötajate elu ja tervist. Kuna sunniraha kohaldamise menetlus ei ole sobiv, et saavutada kohustuste kiireloomulist täitmist, siis on sunnivahendite omavahelises seoses sellega määratud ka vahetu sunni kohaldamisala: selleks on üldjuhul ainult kiiret täitmist nõudvad ja ainuisikuliselt täidetavad kohustused<sup>175</sup>. Vahetu sunni kasutamise õigus peab tulenema aga ohuproгноosis. Seega jõuame tagasi ohuproгноosi probleemini. Ohuproгноosi alusel vahetu sunni kohaldamise osas on oht, et prognoos võib osutuda liiga jäigaks ning ei näe ette kõiki võimalikke olukordi, mistõttu võib piirata vajadusel sunnivahendi kasutamist.

Käesoleva töö autor näeb esialgu ainsa lahendusena luua Tööinspeksioonil ohuproгноos lisaks muudele nõuetele ka konkreetsete situatsioonikirjeldustega, mis eeldavad vahetu sunni kohaldamist (politsei abil). Olulise ja kõrgendatud ohu mõisted võiks ohuproгноosis siduda tööõnnetustega, s.t., et kirjeldatud oleks võimalikud olukorrad tervisekahjustuse või tööõnnetuse tekkimiseks ning tagajärjed (kutsehaigus, raske tööõnnetus, surmaga lõppenud tööõnnetus jne). Sellisel juhul on inspektoritel suurem kindlus kiireloomulist sekkumist vajavat olukorda õigesti hinnata ning vajadusel sunnivahendit kasutada.

Samuti arvestades ennetavas faasis kohaldatava vahetu sunni eesmärki kaitsta eelkõige elu ja tervist, leiab autor, et kuna Tööinspeksioon sellega igapäevaselt tegeleb, võiks tööinspektoritel olla TTOS-st tulenev õigus kohaldada vahetut sundi (eelkõige füüsilist sundi) ilma ametiabita. Seda eelkõige seetõttu, et vahetu sunni kohaldamine eeldab kohustuste kiireloomulist täitmist, kuid ametiabi ootamine ei pruugi soovitud tulemust anda. See ettepanek eeldab, aga põhjalikumat analüüsi ning arvestades magistritöö mahupiiranguid, ei ole käesoleva töö uurimisobjektiks.

Õigusselguse mõttes teeb autor ka ettepaneku muuta KorS § 76 lg 1 sõnastust, lisades riikliku järelevalve faasidele ka ennetava faasi järgmiselt: „Politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan võib kohaldada vahetut sundi ainult juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal

---

<sup>175</sup> Laaring, M. Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitseaduse eelnõus. Juridica 2010 nr 8, lk. 552.

võimalik. Kui käesoleva seaduse § 78 lõikes 1 nimetatud hoiatusega määratakse isikule haldusakti täitmise tähtaeg, võib vahetut sundi kohaldada, kui isik jätab haldusakti tähtaegselt täitmata.“ Vastasel juhul võivad korrakaitseorganid ekslikult kohaldada ennetavas faasis haldussundi ilma haldusakti andmata (v.a erandid).

Neljas probleem puudutab tööinspektori kohustust peatada elule ohtlik töö või töövahend. Töö peatamisel esineb kaks põhiprobleemi – esimene on see, et töö või töövahendi peatamine eeldab eluohtliku olukorra olemasolu, samas on sellist olukorda keeruline tuvastada, kuna tegemist on määratlemata õigusmõistega ning ainus määrus, mis loetleb eluohtlikke tervisekahjustusi eeldab meditsiinilisi teadmisi. Sellepärast ei ole tööinspektoril ka kindlust töö peatamiseks. Lisandub probleem, et tööd saab peatada üksnes ettekirjutuse ning sunnirahahoiatusega. See ei pruugi olla aga proportsionaalne kaitstava õigushüve valguses. Samuti leiab töö autor, et Eesti sotsiaalpoliitilise olukorra parandamiseks, ei peaks töö peatamisel kaitstavaks hüveks olema üksnes elu vaid ka tervis.

Lähtudes eeltoodust teeb töö autor ettepaneku siduda töö peatamine mõistetega, mis on töökeskkonna valdkonnale tuttavad. Muudatusettepanek TTOS redaktsiooni § 25 lg 5 p-s 4 oleks järgmine: „Tööinspektor on muu hulgas kohustatud peatama töötaja või teiste isikute töö tegemise ning keelama töövahendi kasutamise olukorras, kus esineb ohukahtlus või oht, et toimub raske või surmaga lõppenud tööõnnetus.“ Sellises vaates on erimeetme kasutamine seotud otseselt ohumõistega. Taoline lähenemine lahendaks olukorra, milles inspektoril ei ole kindlust töö peatamiseks. Samuti on tööinspektoril lihtsam hinnata kaitstavat õigushüve, kuna tööinspektor omab teadmisi tööõnnetuste põhjustest ning nende tagajärgedest. Kui läheneda läbi ohukahtluse või ohu, et toimub raske või surmaga lõppev tööõnnetus, siis on ühelt poolt kaitstavaks õigushüveks peale elu ka tervis ning teisalt on tööinspektoril juba oma varasema kogemuste põhjal raskeid tööõnnetusi lihtsam ette näha ning ohtu objektiivselt hinnata.

Et töö peatamine oleks võimalikult efektiivne ja eesmärgipärane, tuleks Tööinspektsioonile anda pädevus kasutada korrakaitseseaduse §-44 nimetatud erimeedet. Sellisel juhul oleks tööinspektoril õigus peatada töö või töövahendi kasutamine koos viibimiskeelu rakendamisega. Töökoht või töövahend tuleks arusaadavalt tähistada. Et viibimiskeeld ei oleks ebaproportsionaalselt riivav, peab üle 12-tunnise viibimiskeelu kohaldamiseks olema

korrakaitseorgani juhi luba. Ohtlikku tööd ega töövahendi kasutamist ei tohi jätkata enne, kui tööinspektor annab nõusoleku, olles veendunud, et rikkumine on kõrvaldatud.

Et sellise riivava meetme kasutamine oleks võimalikult proportsionaalne ja põhjendatud, peaks Tööinspeksioon omalt poolt välja töötama tõenäosusprognosi, mis oleks tööinspektori kaalutusõiguse rakendamisel abistavaks juhendiks. Samuti on tööinspektoril oma otsust tööandjale lihtsam põhjendada. Viidatud juhised peaks sarnaselt ohuprognosile lähtuma Tööinspeksiooni tööõnnetuste statistikast, kirjeldama võimalikke ohuolukordi ja ohuga kaasnevaid võimalikke tagajärgi (raske või surmaga lõppenud tööõnnetus). Kuna korrakaitseõigus on haldusõiguse eriliik, siis kuulub selle kohtulik kontroll halduskohtu pädevusse. Tõenäosusprognosi olemasolu korral on ka kohtul *ex post* lihtsam hinnata, kas esines kaalutusvigu ning kas inspektori otsus oli õiguspärane.

Tööõnnetuste uurimise osas teeb autor muuhulgas ettepaneku Tööinspeksiooni töökorralduse parandamiseks. Autor uuris Tööinspeksiooni infosüsteemis ettevõtteid, kus 2013. aastal peatati töö või töövahend ning kus on toimunud enne või pärast peatamist tööõnnetusi, eesmärgiga leida seoseid töö peatamise ja tööõnnetuste vahel. Selliseid ettevõtteid oli 90. Juhtumite analüüsi käigus nähtus, et ettevõtetes, kus on toimunud tööõnnetus, ei viida reeglina vahetult pärast tööõnnetuse toimumist töökeskkonna järelevalvet läbi ning järelevalve läbiviimine on valdavalt tööinspektori otsustada. Nimelt, kui tänasel päeval toimub tööõnnetus, siis tegeleb selle uurimisega kitsalt tööinspektor-uuri ja ning tema töö piirdubki tööõnnetusega seotud asjaolude väljaselgitamisega. Info tööõnnetuse toimumise kohta jõuab ka ettevõtet haldava tööinspektorini, kes otsustab töökeskkonna üldise kontrolli vajalikkuse üle. Töö autor leiab, et selline töökorraldus ei lähe kokku korrakaitseõiguse preventiivse eesmärgiga ning olukorras, kus ohtude väljaselgitamise ja avastamise tõenäosus on tööõnnetuse toimumise järel suurem (eeldusel, et tööõnnetus toimus tööandja rikkumise tõttu, võib eeldada, et töökeskkonnas on muidki puudusi; ootamatu olukorra tõttu ei ole tööandja jõudnud teisi puudusi varjata; ehmatus seoses tööõnnetusega paneb nii töötajad kui tööandjad töökeskkonnaohutuse peale tõsisemalt mõtlema jne) peaks uurija lisaks tööõnnetuse uurimisele, viima läbi ka üldise töökeskkonna järelevalve kogu ettevõttes. Sellist töökorraldust on soovitanud ka SLIC oma 2008. aasta Tööinspeksiooni hindamisaruandes: „Tööinspeksioonis on järelevalve ja tööõnnetuste uurimine eraldiseisvad ülesanded. Kaheldavad on sellise eraldamise süsteemi eelised. Kasu on sellest küll, kui üks tegevus ei sega teist – see probleem on omane teistele EL liikmesmaadele, kus ennetav töö

kannatab tööõnnetuste suure arvu tõttu. Näib, et uurijaid on koolitatud kõrgemate nõudmiste alusel kui teisi töötajaid ja nad olid rohkem kodus seaduste tundmises ja oma töös orienteeritud nende täitmisele. Seda pidasime me positiivseks. Negatiivne oli meie arvates see, et uurija võttis ettevõttes fookusesse uuritava juhtumi ja muud rikkumised selle lähiümbruses, kuid ei hinnanud riske kogu tööoperatsiooni käigus. Sellega võivad jääda muud tõsised puudused märkamata. Kuigi eeldatakse, et uurijad ja inspektorid suhtlevad omavahel kohalikul tasandil – on see tegelikkuses üsna kasin. Selline süsteemne funktsioonide eraldamine võib suurendada ebajärjekindlust tööülesannete ja inspektorite vahel, kes neid ülesandeid täidavad.<sup>176</sup>

Seega võib eelnevat kokkuvõttes öelda, et korrakaitseaduse rakendamisel võib küll probleeme esineda, aga iga korrakaitseorgan peab andma endast parima, et uue õiguskorraga harjuda. Tõenäoliselt selguvad tõelised kitsaskohad alles seaduse rakendamisel ja läbi kohtuvaidluste. Siinkohal sobib lõpetuseks ka seaduse väljatöötaja poolt korraldatud teabepäeval kõlama jäänud tsitaat Karl Marxilt: „Praktika on tõe kriteerium“.

---

<sup>176</sup> SLIC 2008. aasta hindamisgrupi aruanne, lk 27-28. Autori valduses.

## Kokkuvõte

Sel aastal jõustub korrakaitseseadus, mis muudab ja täpsustab oluliselt tänast riikliku järelevalve korda. Seaduse jõustumine mõjutab ka Tööinspektsiooni poolt läbiviidavat järelevalvet. Käesoleva magistritöö eesmärgiks oligi välja selgitada korrakaitseseaduse jõustumisega kaasnevad võimalikke kitsaskohti töökeskkonna järelevalves. Magistritöö hüpoteesideks olid:

1. Korrakaitseseaduse jõustamisel ei ole lähtutud *vacatio legis* õiguskindluse põhimõttest.
2. Ohuprognosi kohustuslikkus piirab töökeskkonna järelevalve ulatust.
3. Korrakaitseseadusest tulenevad erimeetmed ei ole töökeskkonna järelevalves piisavad.

Eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteeside kontrollimiseks analüüsiti teoreetilist kirjandust, seadusandlust ning Tööinspektsiooni materjale, uuriti ja kirjeldati korrakaitseõiguse olemust, mõisteid ja põhimõtteid, võrreldi seni kehtinud ning juulis kehtima hakkavat töökeskkonna järelevalve korda ning selgitati välja ja analüüsiti korrakaitseseaduse jõustumisega kaasnevaid muudatusi töökeskkonna järelevalves.

Esimeses peatükis selgitas autor korrakaitseõiguse põhimõtteid ning tähtsamaid mõisteid. Korrakaitseseaduse, kui üldseadusega, defineeritakse esmakordselt sellised mõisted nagu seda on avalik kord, korrakaitseorgan, riiklik järelevalve, oht jne. Taoliste mõistete defineerimine kehtivas õiguskorras on oluline, eelkõige selleks, et riigivõimu teostamine oleks ühetaoline ning läbipaistev. Korrakaitseõiguse, kui ühe haldusõiguse eriliigi puhul kehtivad samad põhimõtted, milleks on proportsionaalsus, otstarbekus ja efektiivsus, selgitamiskohustus ning õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamine. Korrakaitseõiguse näol on tegemist preventiivhaldusega, mis keskendub eelkõige inimeste karistamise asemel ohtude ennetamisele ja tõrjumisele. Autori leidis, et selline suund „hea halduse“ poole on Eesti õiguses igati tervitatav.

Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Riikliku järelevalve läbiviimiseks näeb seadus ette üld- ning erimeetmed. Üldmeetmeid kohaldatakse juhtudel, mida erimeetmed ei kata. Erimeetmed on ette nähtud konkreetsete juhtude korral, kus lähtuvalt ohu liigist, astmest või –olukorrast tuleneb korrakaitseorganil volitus isikute õigusi piirata. Riikliku järelevalve üheks osaks on

inspeksiooniline järelevalve, mis toimub seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamiseks eelkõige ohu ennetamise ning väljaselgitamise faasis. Näiteks on riigil kohustus tegeleda töötingimuste järelevalvega. Eestis täidab seda kohustust Tööinspeksioon.

Tööinspeksioon on valitsusasutus, mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riikliku sündi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Tööinspeksiooni üheks tähtsaimaks ülesandeks ongi riiklik järelevalve töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle. Seetõttu toob korrakaitseaduse jõustumine muudatusi ka töökeskkonna järelevalves. Korrakaitseaduse jõustumisega kaasneb ~ 165 eriseaduse muutmine. Üheks seaduseks nende seast on ka TTOS, millest tuleb Tööinspeksiooni peamine järelevalvepädevus.

Magistritöö teine peatükk keskendubki korrakaitseaduse jõustumisega kaasnevate muudatuste kirjeldamisele töökeskkonna järelevalves ning probleemkohtade leidmisele. TTOS muudatusega jäävad osaliselt välja sätted, mis nimetasid tööinspektori kohustused ja õigused, täielikult muutus kehtetuks ettekirjutuse koostamise osa. Nimetatud sätted muutuvad küll TTOS-s (osaliselt) kehtetuks, kuid põhimõtted jäävad kehtivaks läbi teiste seaduste (valdavalt HMS ja KorS). Muudatusega kaasneb ka loetelu riikliku järelevalve erimeetmetest, mida Tööinspeksioon võib riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada. Nendeks erimeetmeteks on 1) küsitlemine ja dokumentide nõudmine, 2) kutse ja sundtoomine, 3) isikusamasuse tuvastamine, 4) vallasasja läbivaatus, 5) valdusesse sisenemine ja 6) valduse läbivaatus.

Korrakaitseaduse jõustumisega suureneb ka sunniraha ülemmäär, mille suuruseks saab 1300 euro asemel olema 3200 eurot. Autor arvas, et tegemist on positiivse muudatusega kuna tööinspektori kaalutusõigus laieneb ning tõenäosus, et ettekirjutust täidetakse on suurem.

Iga uue seaduse puhul võib rakendamisel aga probleeme esineda. See ei ole välistatud ka korrakaitseõiguse, mis on isenesest Eesti õigusdogmaatikas uus nähtus, rakendamise puhul. Korrakaitseadust on välja töötatud üle 15. aasta, kusjuures selle aja jooksul on toimunud vägagi põhimõttelisi muudatusi. Iga uue regulatsiooni jõustumise puhul peaks tagatud olema mõistlik aeg, et oma tegevusi seadusega kooskõlla viia, sellisel juhul on tagatud *vacatio legis* õiguskindluse põhimõte. Koolitust vajavad nii riigiasutuste kui ka kohalike omavalitsuste korrakaitseametnikud, kusjuures eelnõu seletuskirja kohaselt vajavad riigiasutustes koolitust ~

11000 ametnikku. Arvestades olukorda, et seadus võeti vastu 23. veebruaril 2014 ning jõustub 1. juulil 2014, sh viidi viimased olulised muudatused eelnõusse sisse 2014.a jaanuari lõpus, siis seab autor kahtluse alla, kas *vacatio legis* õiguskindluse põhimõte on tagatud. Autorile teadaolevalt on korrakaitseaduse koolitusi toimumas vähe ning tõenäosus, et kõik 11000 riigiasutuste korrakaitseametnikku ja kohaliku omavalitsuse ametnikud saaksid 1. juuliks koolitatud, on nullilähedane. Seega leidis käesoleva töö esimene hüpotees, et korrakaitseaduse jõustumisel pole tagatud *vacatio legis* õiguskindluse põhimõte, kinnitamist.

Vähese koolitus- ja teavitustöö tulemuseks võib olla erimeetmete väärkasutamine, mille puhul võivad riivatud saada isikute põhiõigused. See ei ole aga ainus probleem. Kuna korrakaitse toimub ka ennetavas faasis, kus oht on abstraktne, kuid kohaldatavad meetmed riivavad, siis on seadusandja näinud korrakaitseorganitele ette kohustuse koostada ohuproгноos. Ohuproгноos on tõenäosushinnang, mis kirjeldab ohuolukordi, nende tekkimise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi. Ohuproгноos peab tuginema faktidele ja tehnilistele või teaduslikele teadmistele. Ohuproгноosi alusel tehtav järelevalve peab olema läbipaistev ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest.

Tööinspeksioon viib töötervishoiu ja –ohutuse kontrolli läbi ettevõtte riskihinde alusel. Riskihinne sõltub ettevõtte tegevusvaldkonnale omistatud riskitasemest, viimasest ettevõtte külastuse ajast, varasemate kontrollide tulemustest, töötajate arvust ning tööõnnetuste, kutsehaigestumiste ja tööst põhjustatud haigestumiste arvust ettevõttes. Küsimus on see, kas selline valimimeetod, kus riskihinnet suurendab asjaolu, et ettevõtet ei ole kunagi kontrollitud sobitub ohuproгноosi põhimõttega. Autor leidis, et mitte. Töösuhete kontrolli valimi koostamisel planeerib Tööinspeksioon minna riskipõhiselt üle kaebusepõhisele järelevalvele. Selline suund ei lähe aga kindlasti kokku ohuproгноosi põhimõtetega, eriti läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega. Autor leidis, et läbimõeldult tuleb läheneda ka sihtkontrollide ohuproгноosiga kooskõlla viimisel, kuna tegemist võib olla diskrimineeriva valimiga. Sellega probleemid ei lõppe. Sotsiaalministeeriumi plaani kohaselt pidanuks 2015. aasta pool Tööinspeksiooni järelevalvest toimuma representatiivse valimi alusel, mille puhul ettevõtete valik oleks juhuslik. Taoline meetod ei sobitu aga ohuproгноosi, kuna valik ei põhine ohul. Eelnevat arvesse võttes leidis autor, et kinnitust leiab ka teine hüpotees, mille kohaselt piirab ohuproгноosi kohustuslikkus töökeskkonna järelevalve ulatust.



Autor juhtis tähelepanu ka praktikas esineda võivatele probleemidele erimeetmete kasutamisel. Valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus on kahtlemata ühed tööinspektori jaoks vajalikumad meetmed, ilma milleta oleks inspekterimise võimalikkus küsitav. Praktikas võib esineda aga probleeme, kus tööandja keelab tööinspektoril valdusesse siseneda (või seda läbi vaadata) ning takistab järelevalve läbiviimist. Inspektoril on võimalus teha ettekirjutus koos sunniraha hoiatusega või paluda politseil ametiabi korras vahetut sundi kohaldada.

Kõigest paar kuud enne seaduse vastu võtmist lisandus korrakaitseadusesse säte, mille kohaselt on vahetu sunni kohaldamine lubatav ka ennetavas faasis, kuid seda olulise või kõrgendatud ohu olemasolul. Kuna tegemist on ennetava faasiga, siis jõuame tagasi ohuproгноosi juurde. Prognoosist peab selguma, millise konkreetse nõude täitmata jätmine, mida kontrollitakse võib põhjustada olulise või kõrgendatud ohu. Autori arvates võib probleemseks osutuda asjaolu, et ohuproгноosiga ei pruugita ette näha kõiki asjaolusid ning seega võib osutuda küsitavaks nimetatud säte kohaldamise võimalikkus reaalses olukordades. Teisest küljest, kui antud säte eesmärgiks on kaitsta eelkõige elu ja tervist, millega tööinspektoriid igapäevaselt kokku puutuvad, siis kas vahetu sunni kohaldamine ametiabi korras on piisavalt tõhus kiireloomulistes olukordades või võiks ka tööinspektoritel olla eriseadusest tulenev vahetu sunni (eelkõige füüsilise jõu) kasutamise õigus? Samuti jääb ebaselgeks KorS § 76 kohaldatavus ennetavas faasis, kuna säte nimetab kõik muud järelevalve faasid, kuid ennetavat mitte. Seetõttu võiks grammatiliselt tõlgendades järeldada, et enne vahetu sunni kohaldamist ennetavas faasis, pole haldusakti andmine vajalik. See ei ole aga autori arvates proportsionaalne ning vajaks korrakaitseaduses paranduse sisseviimist.

Tööinspektoritel ei tulene erimeetmed üksnes korrakaitseadusest vaid ka TTOS-st. Nimelt on inspektoril kohustus peatada töötaja või teiste isikute elule ohtliku töö tegemine ning keelata eluohtliku töövahendi kasutamine. Kuna mõiste eluohtlik on määratlemata õigusmõiste, siis pole nimetatud meetme rakendamine praktikas ühetaoline olnud. Autori leidis, et elu pole kaitstava väärtusena piisav, eriti arvestades tööõnnetuste tagajärjel tekkinud tervisekahjustusi, mis mõjutab ka üldist sotsiaalpoliitilist olukorda, kus töövõimetute inimeste arv aina kasvab. Seetõttu peaks töö või töövahendi peatamise puhul piisama ka ohust tervisele. Kuna töö või töövahendi peatamine toimub ettekirjutusega, siis lähtudes praktikast leidis autor, et nimetatud meede on liiga leebe ning inspektoril võiks lisaks olla muu erimeetme kohaldamise õigus. Eelnevat silmas

pidades, leidis autor, et kinnitamist leiab ka kolmas hüpotees, et korrakaitseadusest tulenevad erimeetmed ei ole töökeskkonna järelevalves piisavad.

Kolmandas peatükis pakkus autor tõstatatud probleemidele lahendusi. Esimeseks probleemiks seaduse jõustumisega kaasneb autori hinnangul korrakaitseametnike puudulikud teadmised ja oskused. Seetõttu tegi autor ettepaneku, et seaduse väljatöötaja peaks intensiivsemalt ning läbimõeldumalt koolitamisele keskenduma. Kindlasti on hea mõte koostada põhjalik juhendmaterjal, sh mis oleks abiks ohuproгноosi koostamisel, mille alusel alates 1. juulist inspeksioonilist järelevalvet läbi viiakse. Kuna ohuproгноos on tulevikus ka Tööinspeksioonis kohustuslik, siis leidis töö autor, et tänane ja ka täna planeeritav valimimeetod ei lähe ohuproгноosi kontseptsiooniga kokku. Seetõttu leidis autor, et Tööinspeksioon peab oma senise valimi viima kooskõlla ohuproгноosiga ning loobuma mõttest hakata järelevalvet läbi viima representatiivse valimi alusel. Autor ei sea kahtluse alla ohuproгноosi vajalikkust, kuid leidis, et seadusandjal tasuks tulevikus praktikat arvestades ohuproгноosi põhimõtted üle hinnata.

Tööinspektoril õigus paluda politseil kohaldada ametiabi korras vahetut sundi tuleneb samuti ohuproгноosist. Seetõttu pakkus töö autor välja lahenduse, et vahetu sunni kohaldamise õigus oleks ohuproгноosis kirjeldatud läbi tööinspektorile tuttavate olukordadega, s.t., et ohuproгноosist selguksid konkreetset nõuete rikkumised, mille tagajärjeks on võimalikud tervisekahjustused või tööõnnetused. Samuti tuleks kirjeldada tagajärgi (kutsehaigus, raske tööõnnetus, surmaga lõppenud tööõnnetus jne). Selline lähenemine aitab inspektoril kiireloomulist sekkumist vajavaid olukordi paremini hinnata. Õigusselguse mõttes tegi autor ka ettepaneku täiendada KorS § 76 lg 1 sõnaga „ennetamiseks“.

Neljas ettepanek puudutas tööinspektori kohustust töö või töövahendi peatamisel. Töö või töövahendi peatamine eeldab eluohtliku olukorra olemasolu, kuid kuna tegemist on määratlemata õigusmõistega, siis on inspektoril raske eluohtlikku olukorda hinnata. Seetõttu tegi autor ettepaneku siduda töö peatamine samuti inspektori töös tuttavate mõistetega. Ettepanek oli muuta suvel jõustuva TTOS redaktsiooni § 25 lg 5 p 4 järgmiselt: „Tööinspektor on muu hulgas kohustatud peatama töötaja või teiste isikute töö tegemise ning keelama töövahendi kasutamise olukorras, kus esineb ohukahtlus või oht, et toimub raske või surmaga lõppenud tööõnnetus.“ Nii oleks kaitstud peale elu ka tervis. Et töö peatamine oleks võimalikult tõhus, tegi autor ettepaneku lisada Tööinspeksioonile KorS § 44 nimetatud erimeetme kohaldamise õiguse. Tegemist on

viibimiskeelu rakendamisega, mis oleks teatud juhul töö peatamisel vajalik meede. Kuna tegemist on aga riivava meetmega, siis leidis töö autor, et Tööinspeksioon peaks omalt poolt töötama välja ohuprognosile sarnase juhendi, mis aitaks tööinspektoril otsustada, millisel juhul töö peatamist koos viibimiskeeluga kohaldada. Tööinspeksiooni töökorraldusliku poole pealt leidis autor, et tööõnnetuste uurimine ja töökeskkonna järelevalve võiks toimuda paralleelselt ühe ja sama inspektori poolt. Sellisel juhul on suurem tõenäosus, et võimalikud ohud tuvastatakse ja tegelema ei peaks kurbade tagajärgedega.

Kuna õigusliku analüüsi tulemusena leidsid hüpoteesid kinnitust ning kitsaskohtade parandamiseks tehti nii õigusaktide kui ka töökorralduse muutmiseks ettepanekuid, siis on autor seisukohal, et käesolev magistritöö täitis oma eesmärgi.

# **Implementation of Estonia's new Order Protection Act in the state supervision of the working environment**

## Resume

The subject of this master's thesis is „Implementation of Estonia's new Order Protection Act in the state supervision of the working environment“. The purpose of the thesis is to examine how the Order Protection Act (OPA) influences state supervision in the working environment. The hypotheses of the master's thesis proposed that:

1. The implementation of OPA is not based on the *vacatio legis* legal certainty principle.
2. The prognosis of danger restricts the scope of state supervision in the working environment.
3. Measures from OPA are not sufficient in state supervision in the working environment.

In order to achieve the goal of the thesis and check the initially proposed hypothesis, author analysed theoretical literature, legislation and the Labour Inspectorate materials, studied and described the essence, concept and principles of OPA; ascertained and analyzed OPA's impact to state supervision in the working environment and compared state supervision in the working environment before and after OPA is entered into force.

In the first chapter the author described the principles of OPA and more significant definitions. OPA, as a general law, firstly defines such concepts as public order, law enforcement authority, state supervision, danger etc. Defining such concepts in a legal order which are in force is important, primarily for the authority of the state to be equable and transparent. OPA, as a special case of administrative law, same principles apply, which are proportionality, expediency, effectiveness, obligation to explain and guarantee legal rights and human dignity. OPA deals with preventative administration, which mostly focuses on danger prevention and repelling, instead of personal punishment. The author found that such a direction towards „good administration“ is greatly welcome in Estonian law.

State supervision is law-enforcement agencies activity to prevent danger, clarify and prevent or eliminate offences. To conduct state supervision, the law dictates general and specific measures. General measures are applied on cases which are not covered by specific measures. Specific

measures are meant for explicit cases, where depending on the nature or degree of danger or situation, the law-enforcement agency has authority to limit persons rights. One part of state supervision is inspection-type state supervision, which is done by law or fulfilling requirements on the basis of law primarily in the danger prevention and clarification phase. For example the state has an obligation to provide supervision of working conditions. In Estonia this responsibility lies on the Labour Inspectorate.

The Labour Inspectorate is a governmental authority, which carries out state supervision and implements state coercion on the basis and extent of the law. One of the primary tasks of the Labour Inspectorate is state supervision on the compliance of occupational relations, occupational health and occupational safety regulations in the working environment. Thereby the implementation of OPA will also bring changes to the supervision of the working environment. The implementation of OPA will cause the amendment of ~ 165 specific laws. These laws also include the Occupational Health and Safety Act from which comes the primary supervisory jurisdiction of the Labour Inspectorate.

The second chapter of this thesis described changes in supervision of the working environment and locating problemspots due to the implementation of OPA. The changes to the Occupational Health and Safety Act will partly exclude provisions which defined the obligations and rights of labour inspectors, the part dealing with devising precepts was completely changed. The referred provisions will become invalid in Occupational Health and Safety Act, but the principles will remain valid through other laws (mainly the Administrative Procedure Act and Law-enforcement Law). The changes will also bring a list of state supervision specific measures, which the Labour Inspectorate can apply to conduct state supervision. These specific measures are:

- questioning and demanding of documents;
- call-up notice and compelled attendance;
- establishing identity;
- examination of movables;
- entry into premises;
- examination of premises.

With OPA entering into force the upper limit of penalty payment will rise from 1300 euros to 3200 euros. The author found it to be a positive change since the discretion of the labour inspector will broaden and probability that precepts are fulfilled is higher.

There can be problems with the implementation of every new law. This is also not precluded with the implementation of OPA, which itself is a new sight in Estonian legal framework. OPA has been developed for over 15 years during which many principle changes have taken place. There should be guaranteed, with the implementation of every new regulation, a reasonable time to coordinate actions with the legislation, in that case the *vacatio legis* legal certainty principle is provided. Training is required for state agency and local government law-enforcement officials. According to the draft legislation, training is needed for ~ 11000 state agency officials. Considering the situation, that the law was passed on the 23 of February 2014 and comes into force on the 1 July 2014, including last principle changes to the draft made at the end of January 2014, the author places into question if the *vacatio legis* legal certainty principle was provided. According to the authors knowledge, the training for OPA is scarce and the probability, that all 11000 state agency and local government law-enforcement officials will be trained before 1. July 2014, is effectively zero. Hence the first hypothesis of this thesis, that the implementation of OPA is not based on the *vacatio legis* legal certainty principle, was verified.

The result of scarce training and notification could be exploitative abuse of specific measures in which case personal fundamental rights could be infringed. This is not the only problem. Since law-enforcement happens also in the preventative phase, where danger is abstract, but applied measures influence, then the issuer of legislation has required for the law-enforcement agencies to devise a danger prognosis. A danger prognosis is a probability estimate, which describes danger situations, the probability of their occurrence and possible consequences. The danger prognosis must be based on facts and technical or scientific knowledge. The supervision conducted on the basis of the danger prognosis must be transparent and based on the equal treatment principle.

The Labour Inspectorate conducts occupational health and occupational safety inspections based on the businesses grade of risk. The grade of risk is dependant upon the businesses field of activity, time of last visit, results of earlier inspections, number of employees and accidents at work, occupational diseases and the number of work related illnesses in the business. The

question is, if such a sampling method, where the grade of danger is increased by the fact that the business has never been inspected, fits the principle of the danger prognosis. The author found that no. Devising the occupational relations sample, the Labour Inspectorate plans to transfer from risk-based to complaint-based supervision. This direction does not match the danger prognosis principle, especially the transparency and equal treatment principles. The author found that harmonisation of target inspections with the danger prognosis should be judiciously approached, since the sample could be discriminatory. The problems do not end there. According to the Ministry of Social Affairs plan for the year 2015, half of the Labour Inspectorate's supervision should be based on the representative sample, in which case the sample of businesses would be random. Such a method is inconsistent with the danger prognosis, since the sample is not based on danger. Considering the afore, the author deducted that the second hypothesis, the prognosis of danger restricts the scope of state supervision in the working environment, is also verified.

The author also directed attention to possible problems in using specific measures in practice. Entry and inspection of premises are undoubtedly necessary measures for the labour inspector, without which the possibility of an inspection would be in doubt. In practice, problems may arise where the employer denies the labour inspector access to the premises and impedes the inspection. The inspector has the possibility to write a precept together with a penalty payment warning or ask professional assistance from police to apply direct coercion.

Just a few months before passing the law a provision was added to OPA, according to which direct coercion is allowed in the preventative phase, but only in the presence of vital or serious risk. Since this is the preventative phase, it goes back to the danger prognosis. It must become evident from the prognosis, which inspected non-compliance with specific requirements could cause vital or serious risk. In the author's opinion, the fact that the danger prognosis may not foresee all circumstances and thus the application of the specified provision could be questionable in possible real situations, could become problematic. On the other hand, if the specified provision's purpose is primarily to protect life and health, which labour inspectors are exposed to every day, is the application of direct coercion with professional assistance effective enough in urgent situations or could labour inspectors have the right to use direct coercion (above all physical force) derived from specific law? Also the application of OPA § 76 in the preventative phase remains ambiguous, because the provision lists all other phases of

supervision, except preventative. Thus, if grammatically interpreted, it can be concluded that before the application of direct coercion in the preventative phase the assigning of administrative legislation is not necessary. In the author's opinion this is not proportional and requires correction.

The labour inspector's specific measures are not only derived from OPA but also from the Occupational Health and Safety Act. Namely the inspector has an obligation to suspend work which poses a life-threatening danger to employees or other persons and prohibit the use of life-threatening work equipment. Since the concept of life-threatening is undefined, the application of referred measure has not been uniform. The author found that, life as a protected asset is inadequate, especially considering physical harm due to occupational incidents, which influences the general social-political situation where incapacity for work keeps increasing. Thus a danger to health should suffice to suspend work or the use of work equipment. Since the suspension of work or the use of work equipment is done with a precept, then originating from practice the author found that the referred measure is too lenient and the inspector should in addition have other rights to apply specific measures. Considering the preceding, the author found verification for the third hypothesis, that measures from OPA are not sufficient in state supervision in the working environment.

In the third chapter, the author proposed solutions to the raised problems. The author estimates, that the first problem with the law coming into force is the deficient knowledge and skill of law-enforcement officials. Thus the author proposed that the developer of the law should more intensely and forethoughtfully focus on training. Surely it is a good idea to develop thorough guidance material, which would be helpful assembling the danger prognosis, according to which since the 1. July 2014 inspectional supervision is conducted. Since in the future the danger prognosis is also compulsory in the Labour Inspectorate, the author found that today's sampling method and the sampling method planned today for the future does not coincide with the concept of the danger prognosis. Thus the Labour Inspectorate must coincide their current sample with the danger prognosis and abandon the idea of conducting supervision with representative sampling. The author does not place into question the necessity of the danger prognosis, but found that in the future, the legislation provider should re-evaluate its principles.



The labour inspector's right to ask professional assistance from police to apply direct coercion is also derived from the danger prognosis. Because of this, the author proposed that the right to apply direct coercion should be described in the danger prognosis through familiar situations to labour inspectors, that is to say, that specific violations of provisions, which could result in possible physical harm or work accidents, would be evident from the danger prognosis. The consequences (occupational disease, serious occupational accident etc) should also be described. Such an approach facilitates, for the inspector, evaluation of situations requiring urgent intervention. For legal clarity, the author also proposed to supplement OPA § 76 subsection 1 with the word „ennetamiseksi“ (preventing).

The fourth proposal concerned the labour inspectors obligation on suspending work or the use of work equipment. The suspension of work or the use of work equipment presupposes the presence of a life-threatening situation, but since this concept is undefined, the inspector has difficulty assessing the situation. Thus the author proposed to associate the suspension of work with concepts familiar from the inspector's job. The proposal was to change the wording of the coming to force the Occupational Health and Safety Act § 25 subsection 5 p 4 as follows: “The labour inspector is also obligated to suspend the work of the employee or other persons and prohibit the use of work equipment in a situation where suspicion of danger or danger, that serious or fatal accident at work will happen, resides.” In that case, besides life, health would also be protected. To make the suspension of work as effective as possible, the author proposed to add the right, for the Labour Inspectorate, to apply special measures in OPA § 44. This has to do with implementing a stay prohibition, which in some cases would be necessary to stop work. Since this is a impinging measure, the author found that the Labour Inspectorate should develop instructions similar to the danger prognosis, which helps the labour inspector decide in which cases to apply the stay prohibition. On the Labour Inspectorate's administrative side, the author found, that the investigation of work accidents and supervision of the working environment should happen in parallel by the same inspector. In that case there is a higher probability that possible dangers are identified and doleful consequences do not have to be dealt with.

Since the hypotheses found verification and proposals were made to amend problematic spots in legal legislation and work administration, the author believes that this thesis has fulfilled its purpose.

## Kasutatud allikate loetelu

### Kasutatud kirjanduse loetelu

1. Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* 2004 nr 7.
2. Alexy, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press: Oxford 2002.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001 - eriväljaanne.
4. Alli, B. O. *Fundamental principles of occupational health and safety*. Geneva: International Labour Office, 2001.
5. Anderson, S. A. The enforcement approach to coercion. *Journal of ethics & social philosophy* 2010 vol. 5, no. 1.
6. Anton, Ü. Haldussund kui haldustäide. *Juridica* 1998 nr 8.
7. Eller, K. Korrakaitse üldvolutuse koosseis Saksa õiguses ja Eesti korrakaitseaduse eelnõus. *Juridica* 2007 nr 1.
8. Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. *Riigikogu Toimetised* 2008 nr 17.
9. Götz, V. *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*. 13. Aufl. 2001: Vandenhoeck & Ruprecht.
10. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica* 2004 nr 7.
11. Jareborg, N. Criminalization as last resort (ultima ratio). *Ohio State Journal of Criminal Law*. Vol. 2, 2004-2005.
12. Joamets, K. Riikliku järelevalve küsimust lahendamata ei saa Eesti nüüdisaegset ja tõhusalt toimivat avalikku haldust. *Riigikogu Toimetised* 2003 nr 8.
13. Jäätma, J. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger: The Principles of a State, Based on Democracy, and the Rule of Law v. Averting of a Danger. *Juridica International* 2012 nr 11.
14. Jäätma, J. Ohu mõistest Eestis kehtivas õigusdogmaatikas. *Õiguskeel* 2011 nr 4.
15. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? *Juridica* 2013 nr 2,
16. Kask, O. Korrakaitse seaduse eelnõust. *Juridica* 2004 nr 7.
17. Koolmeister, I, Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. *Juridica* 1998 nr 8.
18. Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica* 2012 nr 4.
19. Laaring, M. Estonian Law-enforcement Law as Danger-prevention Law. *Juridica International* 2013 nr 20.

20. Laaring, M. Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korrakaitseaduse eelnõus. *Juridica* 2010 nr 8.
21. Linde, V. Korrakaitseaduse eelnõu probleemidest. *Riigikogu Toimetised* 2008 nr 17.
22. Lisken, H. Denninger, E. *Handbuch des Polizeirechts*. München 2001: Verlag C. H. Beck.
23. Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
24. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura. 2004.
25. Maurer, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München 2002: Verlag C.H. Beck.
26. Merusk, K, Koolmeister. I. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995.
27. Niemeier, M. Nõuded õigusriiklikule politseiõigusele – proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. *Juridica* 2004 nr 7.
28. Park, B. *Wandel des klassischen Polizeirechts zum neuen Sicherheitsrecht*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2013.
29. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. *Juridica* 2006 nr 2.
30. Pieroth, B. Schlink, B, Kniesel, M. *Polizei- und Ordnungsrecht*. München: C. H. Beck 2002.
31. Poscher, R. *Gefahrenabwehr. Eine dogmatische Rekonstruktion*. Berlin: Duncker & Humblot 1999.
32. Salumäe, T. jt. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
33. Schenke, W.-R. *Polizei- und Ordnungsrecht*. 4. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2005
34. Schmidt-Aßmann, E. *Besonderes Verwaltungsrecht*. 12. Aufl. Berlin 2005: De Gruyter.
35. Schoch, F. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. *Juridica* 2004 nr 7.
36. Schoch, F. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. *Juridica* 2010 nr 8.
37. Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. *Juridica* 2004 nr 7.
38. Sootak, J, Pikamäe, P jt. *Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne*. 3. trükk. Kirjastus Juura: Tallinn 2009.
39. Tettinger, P.J., Erbguth, W., Mann, T. *Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht*. Aufl. 11. Heidelberg: C.F. Müller 2012.
40. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica* 2001 nr 5.
41. Woodman, G.R, Klippel, D. *Risk and the Law*. Routledge-Cavendish 2009.
42. Wulfhorst, R. *Der Schutz „überdurchschnittlich empfindlicher“ Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht*. Berlin: Duncker und Humblot 1994.

## Kasutatud õigusaktide (normatiivmaterjali) loetelu

43. Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2).
44. Kollektiivlepingu seadus (RT I 1993, 20, 353; RT I, 29.03.2012, 12).
45. Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628; RT I, 27.12.2013, 33; RT I, 15.03.2014, 81).
46. Kemikaaliseadus (RT I 1998, 47, 697; RT I, 16.05.2013, 4).
47. Töötervishoiu- ja tööohutuse seadus (RT I 1999, 60, 616; RT I, 06.07.2012, 60; RT I, 16.04.2014, 10).
48. Ametiühingute seadus (RT I 2000, 57, 372).
49. Avaliku teabe seadus (RT I 2000, 92, 597; RT I, 19.12.2012, 5).
50. Vangistuseseadus (RT I 2000, 58, 376; RT I, 16.04.2014, 11).
51. Asendustäitmise ja sunniraha seadus (RT I 2001, 50, 283; RT I, 23.02.2011, 5).
52. Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus (RT I 2001, 97, 603; RT I, 30.12.2011, 6).
53. Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8).
54. Karistuseseadustik (RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.02.2014, 6).
55. Mereteenistuse seadus (RT I 2001, 21, 114; RT I, 02.07.2013, 48).
56. Väärteomenetluse seadustik (RT I 2002, 50, 313; RT I, 14.02.2014, 5).
57. Raudteeseadus (RT I 2003, 79, 530; RT I, 13.03.2014, 111).
58. Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus (RT I 2004, 19, 134).
59. Looduskaitse seadus (RT I 2004, 38, 258; RT I, 16.05.2013, 16).
60. Töötajate üleühenduselise kaasamise seadus (RT I 2005, 6, 21; RT I, 04.07.2011, 4).
61. Elektriõhuseseadus (RT I 2007, 12, 64).
62. Töötajate usaldusisiku seadus (RT I 2007, 2, 6; RT I, 06.07.2012, 41).
63. Biotsiidiseadus (RT I 2009, 29, 174).
64. Töölepingu seadus (RT I 2009, 5, 35; RT I, 22.12.2012, 30).
65. Politsei ja piirivalve seadus (RT I 2009, 26, 159; RT I, 15.03.2014, 31).
66. Liikluseseadus (RT I 2010, 44, 261; RT I, 14.02.2014, 3).
67. Toote nõuetele vastavuse seadus (RT I 2010, 31, 157; RT I, 28.06.2012, 30).
68. Halduskohtumenetluse seadustik (RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 23.12.2013, 38).
69. Korrakaitse seadus (RT I, 22.03.2011, 4; RT I, 13.03.2014, 113).
70. Korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadus (19.02.2014; RT I, 13.03.2014, 4).

71. Vabariigi Valitsuse 13.08.2002 määrus 266 Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord (RT I 2002, 72, 434).
72. Sotsiaalministri 17.10.2007 määrus nr 67 Tööinspektsiooni põhimäärus (RTL 2010, 80, 11; RT I, 29.10.2010, 11).
73. Euroopa nõukogu 20.12.1985 määrus (EMÜ) nr 3821/85.
74. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (RT II 1996, 11, 34).
75. ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est> (12.05.2014).
76. ÜRO Lapse õiguste konventsioon (RT II 1996, 16, 56).
77. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti surmanuhtluse kaotamist käsitlev teine fakultatiivne protokoll (RT II 2003, 31, 157).
78. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus (RT II 2000, 15, 93; RT II, 29.05.2012, 2).
79. ÜRO Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. (RT II 2006, 24, 63).
80. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 15.03.2006 määrus (EÜ) nr 561/2006.
81. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 18.12.2006 määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (ehk REACH määrus).
82. Arbeitsschutzgesetz. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbschg/gesamt.pdf> (12.05.2014)
83. Finland Public Order Act. Kättesaadav arvutivõrgus:  
[www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030612) (12.05.2014)
84. Sweden Public Order Act. Kättesaadav arvutivõrgus:  
[www.notisum.se/rnp/sls/lag/19931617.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19931617.htm) (12.05.2014)

### Kasutatud kohtupraktika

85. Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus nr 3-4-1-8-09. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13288237>
86. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 12.03.1996 otsus nr 3-1-1-32-96. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=123240400>
87. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 10.09.1996 otsus nr 3-1-1-89-96. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/12993634>

88. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 18.09.2003 otsus nr 3-1-1-102-03. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-1-102-03>
89. Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2003 otsus nr 3-3-1-11-03. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/552557>
90. Riigikohtu halduskolleegiumi 20.10.2004 otsus nr 3-3-1-38-04. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/811255>
91. Riigikohtu halduskolleegiumi 24.11.2005 otsus nr 3-3-1-61-05. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/965120>
92. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.1996 otsus nr 3-4-1-3-96. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-3-96>
93. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21.01.2004 otsus nr 3-4-1-7-03. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-7-03>
94. Riigikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 02.12.2004 otsus nr 3-4-1-20-04. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-20-04>
95. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.01.2012 otsus nr 3-4-1-24-11. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-24-11>
96. Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.10.1998 otsus nr 87/1997/871/1083 Osman vs Ühendkuningriik. Kättesaadav arvutivõrgust: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58257#{"itemid":\["001-58257"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58257#{)
97. Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.04.2012 otsus nr 19202/03 Iliya Petrov vs Bulgaaria. Kättesaadav arvutivõrgust: [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi\\_analyys/6568](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/6568)

### **Seaduste eelnõud ja seletuskirjad**

98. Korrakaitseaduse eelnõu nr 49 SE.
99. Korrakaitseaduse eelnõu nr 49 SE III seletuskiri.
100. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu nr 424 SE.
101. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu nr 424 SE seletuskiri.
102. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu nr 424 SE II seletuskiri.
103. Riigikohtu 20.09.2013 arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (424 SE) kohta. Kättesaadav arvutivõrgus:

- <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3&> (12.05.2014)
104. Õiguskantsleri arvamus 2012.a korraaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule nr 424 SE. Kättesaadav arvutivõrgust:  
[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_arvamus\\_eelnoule\\_korraitseaduse\\_muutmise\\_ja\\_rakendamise\\_seaduse\\_eelnou.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_eelnoule_korraitseaduse_muutmise_ja_rakendamise_seaduse_eelnou.pdf) (12.05.2014)
105. Õiguskantsleri arvamus 2013.a korraaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõule nr 424 SE. Kättesaadav arvutivõrgust:  
[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=424SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=424SE&koosseis=12) (12.05.2014)
106. Töövõimetoetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgust:  
[eelnoud.valitsus.ee/main#EHBgkaDi](http://eelnoud.valitsus.ee/main#EHBgkaDi) (12.05.2014)

### Kasutatud internetiallikad

107. Eelnõude infosüsteem. <https://eelnoud.valitsus.ee> (12.05.2014)
108. Encyclopaedia Britannica. <http://www.britannica.com/> (12.05.2014)
109. EU-OSHA koduleht. <https://osha.europa.eu/et> (12.05.2014)
110. EUR-LEX. Kättesaadav. <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=et> (12.05.2014)
111. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur. Tööinspektori dokumendimapp, 2007.  
[osh.sm.ee/publications/index\\_ee.stm](http://osh.sm.ee/publications/index_ee.stm) (12.05.2014)
112. ILO koduleht. <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm> (12.05.2014)
113. Justiitsministeeriumi koduleht. [www.just.ee](http://www.just.ee) (12.05.2014)
114. Riigikogu koduleht. [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (12.05.2014)
115. Sotsiaalministeeriumi koduleht. [www.sm.ee](http://www.sm.ee) (12.05.2014)
116. Sotsiaalministeerium. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs, 2011.  
Kättesaadav arvutivõrgust:  
[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](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) (12.05.2014)
117. Tööelu portaal. [www.tööelu.ee](http://www.tööelu.ee) (12.05.2014)
118. Tööinspektsiooni koduleht. [www.ti.ee](http://www.ti.ee) (12.05.2014)
119. US-OSHA koduleht. <https://www.osha.gov/> (12.05.2014)

### **Allikana avaldamata materjalid**

120. Euroopa Vanemtööinspektorite Komitee 2008. aasta hindamisgrupi aruanne.
121. Justiitsministeerium. Korrakaitseaduse teabepäev 07.05. Ajakava.
122. Tööinspeksiooni „Järelevalve töökord“. Dokumendi projekt.
123. Tööinspeksiooni 02.12.2009 peadirektori käskkirjaga nr 1-02/62 kinnitatud „Töösuhete järelevalve juhend“
124. Tööinspeksiooni 21.12.2010 peadirektori käskkirjaga nr 1-02/53 kinnitatud „Töökeskkonna järelevalve juhend“
125. Tööinspeksiooni aruanne nr 1.1-5/20 „Töösuhete järelevalve 2013“.
126. Tööinspeksiooni peadirektori 11.08.2003 käskkirjaga nr 14 kinnitatud „Raske või surmaga lõppenud tööõnnetuse ja kutsehaigestumise uurimise juhend“.
127. Tööinspeksiooni peadirektori 20.03.2014 käskkirjaga nr 1.1-1/27 kinnitatud „Sunniraha rakendamise töökord“.
128. Tööinspeksiooni töösuhete osakonna juhataja Meeli Miidla-Vanatalu „Haldusmenetluse hea tava 2013“. Sisekoolituse koolitusmaterjal.
129. Tööinspeksiooni töösuhete osakonna juhataja Meeli Miidla-Vanatalu „Juhis väärteomenetluse läbiviimiseks Tööinspeksioonis“. Dokumendi projekt.