

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Liina Luukas

**RIIKLIKU JÄRELEVALVE ÕIGUSLIK PROBLEMAATIKA
TÖÖTERVISHOIU JA TÖÖOHUTUSEGA SÄTESTATUD
NÕUETE TAGAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja: Kristi Joamets, PhD

Tallinn 2016

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad põhimõtted tervishoiule ja tööohutusele ning nende seos riikliku järelevalvega	8
1.1 ILO konventsioonidega sätestatud nõuded töökeskkonna järelevalvele	9
1.2 Tervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiviga 89/391/EMÜ sätestatud nõuded tervishoiule ja tööohutusele	12
1.2.1 Tööandja üldised kohustused	13
1.2.2 Töötaja kohustused	16
1.2.3 Erand	18
1.3 Inimõigused osana tervishoiu ja tööohutuse põhimõtetest	19
2. Eesti tervishoiu ja tööohutuse seadusega sätestatud nõuded töötingimuste järelevalvele	21
2.1 Tervishoiu ja tööohutuse seaduse eelkäijad	21
2.1.1 Eesti Vabariigi töökaitse seadusest tulenevad erinevused võrreldes 1999. aasta TTOS-ga	21
2.1.2 Tervishoiu ja tööohutuse seadus 1999 kehtiva seaduse eelkäijana	23
2.2 ILO konventsioonide nr 81 ja nr 129 ning Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti õigussüsteemis	24
3. Riiklik tervishoiu ja tööohutuse järelevalve täitmise tagamise õiguslik raamistik ..	40
3.1 Riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise olemus	40
3.2 Erandlik järelevalve teostamine	48
Kokkuvõte	58
Resume	65
Kasutatud allikad	68

Kasutatud lühendid

TTO – tőotervishoid ja tőoohtus

TTOS – tőotervishoiu ja tőoohtuse seadus

ILO – Rahvusvaheline Tőoorganisatsioon

KorS – korrakaitseadus

Konventsioon nr 81 – ILO konventsioon tőotingimuste järelevalve kohta tőostuses ja kaubanduses

Konventsioon nr 129 – ILO konventsioon tőotingimuste järelevalve kohta põllumajanduses

Direktiiv 89/391 – tőotervishoiu ja tőoohtuse raamdirektiiv

EVTKS – Eesti Vabariigi tőokaitseadus

Sissejuhatus

Inimene veedab üle poole oma elust tööd tehes. Umbkaudu 625 000 eestlast käib tööl täis- või osalise tööajaga.¹ Töö pakub inimestele nii majanduslikku kindlustatust kui ka vaimset rahuldust – võimalust ennast teostada. Seetõttu on oluline, et tingimused, kus inimesed töötavad, vastaksid nii rahvusvahelise kui ka siseriikliku õigusega sätestatud nõuetele ning tagaksid inimeste kaitse ja ohutuse tööl. Paraku ei pöörata töötervishoiu ja tööohutuse (edaspidi TTO) nõuetele nii suurt tähelepanu, kui võiks. Töötajad on rahul sellega, et neil on töökoht ning tihti ei julgeta nuriseda töökohal ilmnevate puuduste üle. Kui tööandjatele ei tehta märkusi puuduste ilmnemisest töökohal, ei pruugi tööandjad nendest teadlikud olla ja samuti ei osata seaduseid arusaadavalt tõlgendada. Tihti puudub võimalus palgata inimene, kes vastutaks TTO-d reguleerivate õigusaktide järgimise eest. Teadmatus ja hirm viivad olukorrani, kus kannatab just töötaja.

Valitud teema aktuaalsus seisneb tööõnnetuste jätkuvas kasvus ning riigi võimetuses antud probleemi lahendada. Tööinspeksiooni aruannetest selgub, et viimastel aastatel on tööõnnetuste arv ainult tõusnud ning aastaga on tööõnnetuste arv kasvanud lausa 452 juhtumi võrra.² Üle 2 miljoni inimese aastas sureb tööga seotud õnnetustes ja tööst põhjustatud haigustesse.³ Sotsiaalsed ja majanduslikud muutused on avaldanud suurt mõju tööturule viimase kümnendi jooksul ning on negatiivselt mõjutanud turvalisi töösuhteid. Töösuhete halvenemisega on kaasnenud tööõiguse ja töötajate õiguste eiramine.⁴

Euroopa tööõnnetuste statistika andmetel sureb iga aasta tööõnnetuste tõttu rohkem kui 4 000 töötajat ja üle kolme miljoni töötaja on tõsiste tööõnnetuste tõttu sunnitud puuduma töölt rohkem kui kolm päeva. Lisaks leidis 24,2% töötajatest, et nende tervis ja ohutus on just töö tõttu ohus ning 25% väitsid, et töö on peamine negatiivse mõju avaldaja nende tervisele.⁵ Euroopa tasandil toimub suurem osa tööõnnetusi väikestes ettevõtetes.⁶

¹ Tööinspeksioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 2. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeoeekskkonna_uelevaated/2014/2014_toeoeekskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf (24.01.2016).

² *Ibid*, lk 4.

³ Lasak, K. Health and Safety in the European Social Charter. The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, March 2009, 25 (1), lk 109.

⁴ Euroopa Parlament. Istungidokument. Tõhus tööjärelvalve kui Euroopas töötingimuste parandamise strateegia. 12.12.2013, lk 17.

⁵ Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistik aastateks 2014-2020, Brüssel, 6.6.2014, lk 4.

⁶ Walters, D. Worker Representation and Health and Safety in Small Enterprises in Europe. Industrial Relations Journal, March 2004, 34 (2), Blackwell Publishing, lk 170.

Eesti töökeskkonna regulatsioon põhineb töötervishoiu ja tööohutuse seadusel (edaspidi TTOS) ning sellest tulenevatel Vabariigi Valitsuse ja sotsiaalministri määrustel. Enne seda reguleerisid TTO-d Eesti Vabariigi töökaitseseadus ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi töökoodeksi peatükk 11. Alates TTOS-i vastuvõtmisest 1999. aastal on seda muudetud juba rohkem kui 21 korda. Hoolimata mitmetest muudatustes on olulise tähtsusega muudatusi tehtud vähe ning enamik muudatustest tulenes vajadusest järgida ELi direktiive.⁷ Enamik direktiive võeti üle suhteliselt lühikese aja jooksul enne EL-ga ühinemist ning seetõttu ei jõutud paljudel juhtudel teha piisavat õigusaktide mõjuanalüüsi, mistõttu jäid regulatsioonid formaalseks ja killustunuks⁸.

Tööõnnetuste jätkuva kasvu põhjuseks võib pidada seda, et Eestis puudub ühtne riiklik töötingimuste järelevalve süsteem. Töötingimuste järelevalvet käsitletakse küll TTOS-i peatükis 6, Tööinspeksiooni põhimääruses ning ka 19. detsembri 2007. aasta käskkirjas nr 48 „Töökeskkonna järelevalve juhend“, kuid ükski neist ei ole ei üksikult ega ka tervikuna midagi sellist, mis oleks võrdväärne paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides välja töötatud toimiva järelevalvega (kõige eeskujulikumaks näiteks on Taani). Samuti käsitletakse töötingimuste järelevalvega seotud küsimusi erinevates ja seosetutes õigusallikates, mistõttu puudub kiire juurdepääs ning kasutajasõbralikkus. Puudub ühtne seadus, mis reguleeriks TTO üle järelevalve teostamist. TNO 2011. aasta aruandest „Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs“ selgub, et oleme jõudnud olukorrani, kus riigi tasandil küll eksisteerivad õigusaktid, mis reguleeriksid töötingimuste järelevalve tagamist, kuid need ei taga tõhusat järelevalvet, sest esineb tõsiseid puudujääke Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel Eesti õigussüsteemi⁹.

Magistritöö eesmärk on analüüsida Eesti töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas kehtivaid õigusakte, õigusaktidest tulenevate TTO nõuete üle järelevalve teostamist ja praktikat ning jõuda järelduseni, kas need on kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa Liidu õigusega ning hinnata, kas need normid tagavad rahvusvahelisele ja Euroopa Liidu õigusele vastava toimimise või mitte. Saadud tulemuste alusel tehakse ettepanekuid Eesti TTO-d käsitletavate normide muutmiseks, et oleks tagatud direktiivide ja rahvusvahelise õigusega sätestatud eesmärgid ning seeläbi tagades riikliku järelevalve eesmärgi.

⁷ Kwantes, J. H. jt. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs. TNO aruanne. 2011, lk 6.

⁸ Sotsiaalministeerium. Töötervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010–2013, lk 7. www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmärgid_ja_tegevused/Too/Tookeskkond/ttto_strateegia_2010-2013.pdf (24.01.2016).

⁹ Kwantes, *supra* note 7, lk 21-29.

Töös on püstitatud hüpotees ning kaks uurimisküsimust, mis toetavad hüpoteesis esitatud väite kontrollimist. Hüpoteesiks on väide: „Eesti õigussüsteemis ei ole tagatud töötingimuste järelevalve täitmine võrreldes Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega sätestatud nõuetele“.

Töös on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- Kas TTOS vastab ILO konventsioonides nr 81 ja nr 129 sätestatule?
- Milliseid muudatusi tuleks teha TTOS-is ning Eesti õigussüsteemis, et tagada tõhus töötingimuste järelevalve täitmine?

Käesolev uurimistöö on empiiriline kvalitatiivne uurimus, milles kasutatakse õiguslike regulatsioonide uurimisel võrdlevat analüüsi ning õigusdogmaatilist meetodit. Õigusnormide tõlgendamisel kasutab käesoleva töö autor erinevaid õiguse tõlgendamise meetodeid, eelkõige teleoloogilist ning ajaloolis-õiguslikku meetodit. Magistritöö kirjutamisel kasutab autor nii siseriiklikke kui ka rahvusvahelisi õigusakte ning erinevaid aruandeid (Tööinspeksioon, TNO), mis on aluseks õigusaktide võrdlusele ning aitavad anda paremat ülevaadet Eesti õiguskorrast ning selle puudustest. Uurimistöös kasutatakse tööõiguse alaseid raamatuid, rahvusvahelisi teadusartikleid ning Juridicas ilmunud artikleid, et toetada õigusaktide võrdlusest tulenevaid järeldusi. Samuti tugineb töö autor ka Euroopa Kohtu lahenditele, et tuua asjakohaseid näiteid väidete kinnitamiseks.

TTO valdkond on lai ning seda reguleerivad mitmed määrused, direktiivid ning konventsioonid. Autor peab oluliseks keskenduda käesolevas uurimistöös nendele õigusaktidele, mis käsitlevad põhilisemaid TTO nõudeid ning nende üle järelevalve teostamist.

Töö esimeses peatükis käsitleb autor rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevaid põhimõtteid TTO-le ning leiab nende seose riikliku järelevalvega. Selleks, et aru saada järelevalve olemusest ja selle teostamisest TTO nõuete üle, selgitab autor lühidalt TTO-d ja selle järelevalvet reguleerivate sätete sisu ning tutvustab põgusalt tööandja ja töötaja kohustusi ohutu töökeskkonna tagamisel.

Töö teises peatükis analüüsib autor TTOS-iga sätestatud nõudeid töötingimuste järelevalve teostamisele. Analüüsis tuginetakse põhiliselt ILO konventsioonile nr 81, sest konventsioon nr 129 on eelnevalt nimetatud konventsiooniga peaaegu identne, välja arvatud mõned konkreetsed tehnilised nüansid, mis käesoleva teadustöö puhul ei mängi olulist rolli. Selleks, et mõista

paremini, miks teatud sätted TTOS-is kajastuvad või on hoopiski välja jäetud, selgitab autor vajalikul määral kehtivale TTOS-ile eelnenud õigusakte.

Töö kolmandas peatükis käsitleb autor riikliku TTO järelevalve täitmise tagamise õiguslikku raamistikku. Antakse ülevaade riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise olemusest ning käsitletakse järelevalve tagamise probleematikat. Lisaks käsitleb autor riskianalüüsi olulisust TTO järelevalves, sest riskianalüüsi peetakse tööohutuse tagamise nurgakiviks.¹⁰ Autor käsitleb ka erandlike töövormide (töö kodumajapidamises ja kaugtöö) üle järelevalve teostamise probleematikat, sest selliste töö vormide üle on keeruline järelevalvet teostada tulenevalt töökoha asukohast.

¹⁰ Konno, K. jt. Riskide haldamine. Tallinn, Estada kirjastus 2005, lk 68.

1. Rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad põhimõtted töötervishoiule ja tööohutusele ning nende seos riikliku järelevalvega

Töötingimuste järelevalve päritoluks ja tekkepõhjuseks võib pidada kahte olulist põhimõtet. Esiteks, tulenes riigi tööinspektsiooni teenuste tekkimine sotsiaalsest survest riikliku majanduslike jõudude reguleerimise järele. Teisisõnu, 19. sajandi lõpuaastad andsid tõestust õõvastavate ja talumate töötingimuste kohta, mida töötajad olid sunnitud taluma industrialiseeritud riikides. Midagi oli vaja ette võtta selleks, et lõpetada naiste ja laste eksploateerimine ning kaheteistkümne kuni kuueteistkümne tunnised tööpäevad. Eesmärk oli tõsta palku selliselt, et inimesed ei peaks töötama niivõrd väikese palga eest, et vaevu hakkama saada. Teiseks põhjuseks võib lugeda vajadust kaitsta ühiskonna eksploateeritud kihte. Sellest tulenevat oli tekkinud olukord, mis võimaldas riigile luua õiguse, mis kaitses inimesi eksploateerimise eest. Suur roll oli ka sotsiaalsetel õigustel.¹¹

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi ILO) seisukohast sõltub tööõiguse alaste seaduste kohaldamine tööinspektsiooni efektiivsusest. Tööinspektorid on need, kes on kohustatud uurima, kuidas riiklikke töönorme on töökohal rakendatud ning andma tööandjatele ja töötajatele nõu, kuidas parandada riikliku õiguse kohaldamist sellistes küsimustes nagu tööaeg, töötasu ning TTO. Lisaks teavitavad tööinspektorid kohalikke ametivõime riikliku õiguse puudustest. Tööinspektorid mängivad olulist rolli tagamaks, et tööõigus kohaldatakse võrdselt kõikidele töötajatele ja tööandjatele. Kuna rahvusvaheline üldsus tunnustab töötingimuste järelevalvet, on ILO seadnud prioriteediks edendada kahte töötingimuste järelevalve konventsiooni (nr 81 ja 129) ratifitseerimist. Sellest hoolimata esineb probleeme riikides, kus nimetatud konventsioonid on ratifitseeritud.¹²

Eelnevast järeldub, et üldiselt võttes on just inimõigused olnud põhiliseks TTO järelevalve tekkepõhjuseks. Seda kinnitab ka Inimõiguste ülddeklaratsioon¹³, mille kohaselt on „igal inimesel on õigus tööle, töö vabale valikule, õiglasele ja soodsatele töötingimustele ning kaitsele tööpuuduse eest“. TTO-d on peetud inimese põhiõiguseks alates kaasaegsete inimõiguste ajastu algusaegadest¹⁴. Selline arusaam on säilinud ka rahvusvahelisel tasandil. Sellest tulenevalt peab

¹¹ Pires, R. Labour inspection and development: Some reflections. Geneva, ILO 2011, lk 2-3.

¹² ILO. International Labour Standards on Labour Inspection. www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--en/index.htm (20.12.2015).

¹³ United Nations General Assembly. The Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948, art 23, p 1.

¹⁴ Hilgert, J. The Future of Workplace Health and Safety as a Fundamental Human Right. Comparative Labor Law & Policy Journal, fall 2012, 34 (1), lk 720.

käesoleva töö autor oluliseks silmas pidada rahvusvahelise õiguse ja teiste õigusaktide kõrval ka inimõigustest tulenevaid põhimõtteid ning nende mõju TTO riiklikule järelevalvele, et jõuda parema arusaamiseni valdkonna puudujääkidest.

1.1 ILO konventsioonidega sätestatud nõuded töökeskkonna järelevalvele

Töötingimuste järelevalve tagamiseks on ILO välja andnud kaks olulise tähtsusega konventsiooni, mida võib pidada Eesti TTO riikliku järelevalve tagamise oluliseks osaks:

- konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses (edaspidi konventsioon nr 81);
- konventsioon töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses (edaspidi konventsioon nr 129).¹⁵

Esimene konventsioon võeti vastu 1947. aastal ning seda on ratifitseeritud enam kui saja riigi poolt. Teine konventsioon võeti vastu 1969. aastal ning seda on ratifitseeritud veidi vähem – rohkem kui 40 riigi poolt. Eestis jõustusid mõlemad konventsioonid 1. veebruaril 2006.¹⁶ Hoolimata sellest, et ILO konstitutsioonist lähtudes on kõikidel ratifitseeritud konventsioonidel võrdne õigusjõud, käsitletakse kaheksat põhikonventsiooni (põhiõigused tööl) ja nelja prioriteetset konventsiooni juba aastaid erinevalt. Eelpool nimetatud konventsioonid kuuluvad nelja prioriteetse konventsiooni hulka.¹⁷ Prioriteetsed konventsioonid on olulised seetõttu, et tagavad toimiva rahvusvahelise tööstandardite süsteemi.¹⁸ Eesti on ratifitseerinud kõik põhi- ja prioriteetsed konventsioonid.¹⁹

Selleks, et mõista ILO konventsioonides sätestatud on oluline aru saada, mida kujutab endast töötingimuste järelevalve. ILO jaoks on töötingimuste järelevalve roll tagada riigi tööõigust käsitlevate seaduste, mis tegelevad selliste küsimustega nagu töötingimused ja töötajate tervis ja ohutus, jõustamine. Tööjärelevalve on üks peamisi funktsioone mistahes töökorralduse süsteemis. Teemade ring, mida tööjärelevalve hõlmab, võib erineda riigiti, kuid üldiselt hõlmab

¹⁵ Kwantes, *supra* note 7, lk 7.

¹⁶ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses ja konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149.

¹⁷ Kwantes, *supra* note 7, lk 15.

¹⁸ Casale, G. Fasani, M. International Labour Standards and Guiding Principles on Labour Administration and Labour Inspection. Geneva, ILO 2012, lk 1. www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2012/112B09_185_engl.pdf (24.02.2016).

¹⁹ Kwantes, *supra* note 7, lk 15.

see TTO edendamist. Lisaks hõlmab tööjärelevalve selliste töötajate põhiõiguste edendamist, nagu ühinemisvabadus ja mittediskrimineerimine ning asjakohast töösuhete ja sotsiaalse dialoogi toimimist. Töötingimuste järelevalvet tagavad tööinspektorid.²⁰

ILO konventsioonid nr 81 ja 129 ei sõnasta riikliku järelevalve mõistet. Konventsioonid²¹ rõhutavad, et igal ILO liikmel, kelle suhtes eelnevalt nimetatud konventsioonid on jõustunud, peab olema töötingimuste üle järelevalve teostamise süsteem²². Lisaks on konventsiooni nr 129 artiklis 4 täpsustatud, et põllumajanduses töötingimuste üle järelevalve teostamise süsteem hõlmab nende põllumajandusettevõtete tööd, kus töötavad palgatöötajad ja praktikandid. Konventsioon nr 82 artikkel 2 punkt 1 kohaselt peab töötingimuste üle järelevalve teostamise süsteem hõlmama kõiki tööstusettevõtteid, kus tööinspektoritel on õigus tagada töötingimusi ja töötajate kaitset reguleerivate õigusnormide täitmine. Sama artikli punkt 2 kohaselt võib konventsiooni jätta kohaldamata mäetööstus- ja transpordiettevõtetes. Eelnevast võib järeldada, et riiklik töötingimuste järelevalve on töötingimuste üle järelevalve teostamise süsteem, mis peab hõlmama vastavaid tööstus- ja põllumajandusettevõtteid, mille üle järelevalvet teostatakse.

Sellest tulenevalt jõuame konventsioonide sisuni. Konventsiooni nr 81 artikkel 3 lõige 1²³ sõnastab töötingimuste järelevalve süsteemi ülesanded järgmiselt:

- tagada tööinspektorite pädevuse piires nende töötingimusi ja töötajate kaitset reguleerivate õigusnormide täitmine, mis käsitlevad tööaega, palka, tööohutust, -tervishoidu, olmet, laste ja noorukite tööhõivet või muid selliseid küsimusi;
- anda tööandjaile ja töötajaile teavet ja nõu, kuidas kõige paremini õigusnorme järgida;
- teavitada pädevat asutust puudustest ja kuritarvitustest, mida olemasolevad õigusnormid ei reguleeri.

Kuna konventsioon nr 129 on sisuliselt sama tähendusega, eesmärgiga tagada töötingimuste järelevalve, siis konventsiooni nr 129 artiklis 6 on ülesanded sisuliselt samad. Erinevus tuleneb artikli 6 viimasest punktist, mis lisaks pädevate asutuste teavitamisele õigusnormide puudustest, sätestab ka võimaluse esitada õigusaktide muutmise ettepanekuid²⁴.

²⁰ ILO. Labour administration and inspection key to good global governance, 2011. www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_156165/lang--en/index.htm (20.12.2015).

²¹ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149, art 1.

²² Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses RT II 2004, 40, 149, art 3.

²³ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149.

²⁴ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses RT II 2004, 40, 149.

Lisaks järelevalve süsteemi ülesannetele, sätestavad konventsioonid ka põhilised tööinspektorite õigused järelevalve teostamisel. Samuti sätestavad konventsioonid tegevused, mis tööinspektoritele on keelatud. Tööinspektorite õigused on sõnastatud konventsiooni nr 81 artiklis 12:

- siseneda päeval ja öösel vabalt ja ette teatamata inspekteeritavasse ettevõttesse;
- siseneda päeval hoonesse, mida on põhjendatud alus inspekteerida;
- korraldada küsitlust, kontrolli või uuringut veendumaks, et õigusnorme järgitakse täpselt, ning esmajoones:
 - esitada nelja silma all või tunnistajate juuresolekul õigusnormide täitmise kohta küsimusi tööandjale või ettevõtte töötajatele;
 - tutvuda riigisiseste õigusnormidega ette nähtud päevikute, nimestike või muude töötingimustega seotud dokumentidega, et kontrollida nende kooskõla õigusnormidega ning teha neist vajaduse korral koopia või väljavõte;
 - nõuda õigusnormidega ette nähtud teadete väljapanemist;
 - analüüsides tegemiseks võtta või kaasa viia kasutatavate või töödeldavate materjalide näidiseid ja ainete proove, teatades sellest tööandjale või tema esindajale.²⁵

Eelnevaid õiguseid on tööinspektoritel lubatud teostada vaid volituse alusel. Jällegi on konventsioonide põhimõtted antud küsimuses üsna sarnased, kuid konventsioonis nr 129 esinevad mõned erinevused. Konventsioonis nr 129 puudub vastav õigus „nõuda õigusnormidega ette nähtud teadete väljapanemist“. Konventsiooni nr 129 artikli 16 alla on lisatud punkt 2, mille kohaselt ei ole tööinspektoritel õigust siseneda põllumajandusettevõtte juhi elukohta ilma juhi nõusolekuta või pädeva asutuse eriloata.

Lisaks tööinspektorite õigustele on olulisel kohal ka keelud. Keelud on mõlemas konventsioonis sama sisuga ning need on sõnastatud konventsioonis nr 81 artiklis 15 ning konventsioonis nr 129 artiklis 20. Esiteks, on tööinspektoritel keelatud olla huvitatud nende järelevalve all olevatest ettevõtetest. Teiseks, ei tohi tööinspektorid avalikustada tööülesannete täitmisel teada saadud tootmis- või ärisaladusi ka pärast ametist lahkumist. Eelnevast keelust mitte kinni pidamise korral kohaldatakse inspektorile asjakohaseid karistusi või distsiplinaarvastutust. Viimasena on tööinspektoritel keelatud avalikustada kaebuse esitajat, kes teavitas õigusnormi rikkumisest või

²⁵ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149, art 12, p 1.

selle täitmise puudustest. Samuti on keelatud teatada tööandjale või tema esindajale, et inspekteerimise ajendiks oli kaebus.

Nagu eelnevast nähtub, on konventsioonidega sätestatud üsna konkreetsed nõuded tööinspektoritele ja töötingimuste järelevalve teostamisele. Käesoleva töö autori seisukohast on konventsioonide sisu avamine oluline edaspidises analüüsis, mis käsitleb konventsioonide nr 129 ja 81 kohaldamist Eesti õigussüsteemis.

1.2 Töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiviga 89/391/EMÜ sätestatud nõuded töötervishoiule ja tööohutusele

Tänu Euroopa Ühenduse ühisele õigusraamistikule on kujunenud liikmesriikides ühtsed tingimused TTO nõuete kohta.²⁶ Kõige rohkem direktiive on kehtestatud just TTO nõuete üle (täpsemalt üle poolte direktiivides reguleerivad just TTO-d), mis näitab, kui tõsiselt suhtutakse töötajate tervisesse ja ohutusse.²⁷ Tööohutuse valdkonnas on kõige olulisemaks õigusaktiks TTO raamdirektiiv 89/391/EMÜ (edaspidi direktiiv 89/391). Seda direktiivi peetakse uudeks lähenemiseks TTO valdkonnale.²⁸ Direktiivi eesmärk on kehtestada meetmed, et soodustada töötajate TTO parandamist.²⁹ Direktiiv sätestab küll miinimumnõuded, kuid ei õigusta liikmesriikides juba saavutatud taseme alandamist kaitstuse osas. Seega, kui mõnes liikmesriigis oli enne direktiivi vastu võtmist kasutusel sarnased meetmed, tagamaks töötajate ohutuse ja tervise parem kaitse, ei pidanud need liikmesriigid olemasolevaid standardeid vähendama. Sama mõtet on korratud ka direktiivi artikli 1 punktis 3. Direktiiv 89/391 käsitleb peamiselt tööandja ja töötaja kohustusi TTO tagamisel. Järgnevalt tutvustab käesoleva töö autor põgusalt direktiivist 89/391 tulenevaid tööandja ja töötaja kohustusi, et tekiks parem arusaam, mille üle täpsemalt järelevalvet teostatakse ning mis on järelevalve ulatus ja sellest tulenev vastutus. Samuti toob teadustöö autor välja reguleerimisala piirangu. Oluline on siinkohal silmas pidada, et direktiiv 89/391 kohaldub nii avaliku- kui ka erasektori kõikide tegevusvaldkondade suhtes. Nende

²⁶ Howes, V. Health and Safety Regulatory Framework - A Comparative Perspective. The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2003, 19 (1), lk 85.

²⁷ Haverland, M., Romeijn, M. Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit. Public Administration, September 2007, 85 (3), Blackwell Publishing, lk 761.

²⁸ Barnard, C. EC Employment Law, Second Edition. United States, Oxford University Press Inc. 2000, lk 381.

²⁹ Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 1, p 1.

tegevusvaldkondade alla kuuluvad tööstus, põllumajandus, kaubandus, haldus, teenindus, haridus, kultuur, vaba aeg jne.

1.2.1 Tööandja üldised kohustused

Direktiiv 89/391 sõnastab artiklis 3 tööandja mõiste järgmiselt: “tööandja on füüsiline või juriidiline isik, kes on töötajaga töösuhtes ja kes vastutab ettevõtte ja/või asutuse eest“. Eesti seadustes otseselt tööandja mõistet sõnastatud ei ole, kuid töölepingu seadusest³⁰ (edaspidi TLS) tulenevalt võib järeldada, et tööandja on isik, kellele teeb füüsiline isik töölepingu alusel tööd, alludes ühtlasi tema juhtimisele ja kontrollile. Tööandja üldised kohustused on sõnastatud direktiivi 89/391 artiklis 5 lõikes 1, mille kohaselt on tööandja kohustuseks tagada töötajate ohutus ja tervis kõikides tööga seotud aspektides. Oluline on silmas pidada sama artikli lõiget 3, mille kohaselt vastutab tööandja hoolimata töötajate kohustustest TTO valdkonnas. Seega on just tööandja see, kellel lasub ülesanne vastutada ohutu töökeskkonna eest ning selle üle järelevalve teostamise eest.

Direktiivi 89/391 artikkel 6 sõnastab tööandja üldised kohustused. Tööandja peab võtma kasutusele kõik meetmed, et tagada töötajate ohutus ja tervise kaitse. Lisaks sellele peab tööandja hoidma ära kutsealased riskid, andma teavet ja väljaõpet ning tagama vajalikud korraldused ja vastavad töövahendid. Tööandja peab pidevalt arvestama muutuvate asjaoludega, et olukorda parandada. Sama artikli lõikes 2 on täpsustatud ennetuspõhimõtted, mille alusel tööandja peab rakendama meetmeid, et tagada töötajate ohutus ja tervise kaitse: riskide vältimine, vältimatute riskide analüüs, riskide tõrjumine tekkefaasis, töö kohandamine üksikisiku järgi ja vastavalt tehnika arengule, ohtlike tegurite asendamine ohututega, ühtse ennetuspoliitika väljatöötamine, kollektiivsete kaitsemeetmete eelistamine ning töötajatele asjakohaste juhiste andmine. Sama artikli lõike 3 kohaselt peab tööandja ettevõtte tegevuse laadi arvesse võttes hindama ohtu töötajate ohutusele ja tervisele. Pärast ohu hindamist ja vastavalt vajadusele, peavad ennetusmeetmed ning tööandja poolt rakendatavad töö- ja tootmismeetodid tagama töötajatele pakutava ohutuse ja tervise kaitse taseme paranemise ning olema kaasatud ettevõtte kõikidesse tegevusaladesse kõikidel tasanditel. Lisaks peab tööandja võtma arvesse töötaja sobivust tervise ja ohutuse seisukohast; tagama, et enne uute tehnoloogiate rakendamist

³⁰ TLS RT I, 12.07.2014, 146, § 1 lg 1.

konsulteritakse töötajatega; võtma meetmeid tagamaks, et konkreetse ohuga aladele pääseksid ainult asjakohaseid juhiseid saanud töötajad.

Direktiivi ülevõtmisel on esinenud arusaamatusi eelnevalt kirjeldatud artikli 6 lõike 3 punkti a-ga. Täpsemalt on esinenud probleem Itaalia, sest viimane ei kehtestanud tööandjatele vajalikke meetmeid hindamaks kõiki riske töötajate ohutusele ja tervisele. Euroopa Kohus selgitas seda küsimust 15. novembri 2001. aasta otsuses C-49/00³¹ järgmiselt: direktiivi eelpool nimetatud punkti sõnastamisel püüdis Euroopa Majandusühendus selgeks teha, et tööandja hindamiskohustus ületab mainitud riskifaktorid või sel ajahetkel teadaolevad riskifaktorid³². See tähendab seda, et riskide hindamine peab hõlmama kõiki riske, mis on seotud töötaja ohutuse ja tervisega ning tööandja on kohustatud ka neid hindama.³³

Käesoleva töö autori seisukohast ei ole võimalik kõiki riske tänapäeva muutuvus ühiskonnas üles loetleda. See nimekiri on lahtine ning pidevas täienemises. Seetõttu peab seadus olema sõnastatud selliselt, et oleks võimalus teatud riske üldisemalt tõlgendada. Näiteks põllumajanduse valdkonnas võetakse pidevalt kasutusele erinevaid kemikaale ning ei ole otstarbekas pidevalt täiendada ohtlike keemiliste ainete loetelu. Maailmas on üle 32 miljoni orgaanilise ja mitteorgaanilise, naturaalse ja sünteetilise aine, mis on registreeritud kogu maailmas – töökeskkonna alased piirangud on seatud vaid 500-600-le ohtlikule kemikaalile. Õigusaktid ei ole jõudnud sammu pidada ohtlike kemikaalide tootmisega, mis omakorda tekitavad ühiskondliku sobimatuse töökeskkonnaalaste riskide ja traditsiooniliste järelevalvemeetmete vahel.³⁴ Seetõttu ongi autori seisukohalt oluline seaduse sõnastamine üldisemalt, mis annab võimaluse laiemaks tõlgendamiseks ning ei sea töökeskkonna järelevalve teostamist nii tugevatesse raamidesse.

Lisaks eelpool mainitule kuuluvad tööandja ülesannete hulka veel muud kohustused, nagu kutsealaste riskidega seotud kaitse- ja ennetusmeetmetega tegeleva töötaja määramine; esmaabi andmise, tulekustutustööde, evakueerimise, tõsise ja otsese ohu puhul vajalike meetmete rakendamine; töötajate väljaõppe tagamine ning töötajate teavitamine ja töötajatega konsulteerimine TTO-ga seotud küsimuste osas.³⁵

³¹ EK 15.10.2001, C-49/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Itaalia Vabariik*.

³² *Ibid*, p 18.

³³ *Ibid*, p 12.

³⁴ Hilgert, *supra* note 14, lk 718.

³⁵ Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 7-12.

Oluline tööandja kohustus, mida direktiiv ei käsitle, kuid mida kajastab TTOS, käsitleb töötaja psühholoogilisi ohutegureid. Psühholoogilisteks ohuteguriteks võib lugeda töötaja võimetele mittevastavat tööd, halba töökorraldust ja pikaajalist üksinda töötamist. Samuti kõiki muid tegureid, mis võivad aja jooksul põhjustada muutusi töötaja psüühilises seisundis.³⁶ Vaimse ülekoormuse vältimiseks on tööandja kohustatud kohandama töö töötaja jaoks võimalikult sobivaks. Kujundades töökohta ja tööd, peab tööandja arvestama töötaja kehaliste, vaimsete, sooliste ja ealiste iseärasustega. Samuti tuleb silmas pidada töötaja töövõime muutumist tööpäeva või vahetuse jooksul ning võimalikku pikaajalist üksinda töötamist.³⁷ Paljude Euroopa Liidu liikmesriikide seadusandjate ja tööinspeksioonide tähelepanu keskpunkti hakkavad tasapisi jõudma uued ohud, mida TTOS veel ei käsitle. See aga nõuab olukorrale uut lähenemist ja tihti ka lisaressursse. Uuteks ohtudeks loetakse vägivalda, kiusamist, seksuaalset ahistamist, diskrimineerimist ja suurt töökoormust.³⁸ Kuna eelnevalt nimetatud teemad on tänapäeval juba päevakohased, tuleks tõsiselt kaalutleda nende mainimist TTOS-i §-s 9. Kuna eelnevalt käsitletud psühholoogiliste ohutegurite eest vastutab tööandja, on oluline pöörata nendele suuremat tähelepanu. Käesoleva töö autorile jääb arusaamatuks asjaolu, et direktiivis 89/391 ei käsitleta psühholoogilisi ohutegureid tööandja kohustuste all. Sellest tulenevalt on ka liikmesriikidel raske rakendada vastavat sätet oma õigusesse.

Lähtudes eelnevast, on käesoleva töö autor seisukohal, et tööandja on see, kes vastutab põhiliselt kõikide aspektide eest tööl, kuid töötaja ei tohi seda kurjasti ära kasutada. Sama palju kui tööandjal on kohustus tagada töötajate ohutus tööl on ka töötajal kohustus ohutusnõuetest kinni pidada. Kuna tööandjal on suur vastutus, on tööandjal mõistlik end tööohutust puudutavate nõuetega kurssi viia või palgata töökeskkonna eest vastutav inimene. Teadmatus siinkohal hiljem vastutusest ei vabasta.

³⁶ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 9 lg 2.

³⁷ *Ibid*, § 9 lg 3.

³⁸ Kwantes, *supra* note 7, lisa C, lk 12.

1.2.2 Töötaja kohustused

Oluline on määrata tööd tegevate isikute õiguslik staatus, mis aitab paremini rakendada tööd reguleerivaid seadusi.³⁹ Direktiivi 89/391 artikkel 3⁴⁰ sätestab ka töötaja mõiste, mille kohaselt on töötaja isik, kelle tööandja on tööle võtnud, sealhulgas ka praktikandid. Artikkel 3 välistab koduabilised töötajate nimekirjast. Eesti õigussüsteemis tuleneb töötaja mõiste TLS-ist⁴¹, mille kohaselt on töötaja füüsiline isik, kes teeb töölepingu alusele teisele inimesele, ehk tööandjale, tööd. Direktiiv 89/391 sätestab ka töötajatele märkimisväärsed ja detailsed kohustused. Nagu eelnevast nähtus, on tööandja üheks kohustuseks määrata üks või mitu töötajat, kes tegelevad ettevõttes kutsealaste riskide osas kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega⁴². Euroopa Kohtu sõnul on see organisatsiooniline meede, mis on kooskõlas eesmärgiga lasta töötajatel osaleda oma turvalisuse kujundamises.⁴³ Direktiivi 89/391 artikkel 13 lg 1 sõnastab töötaja kohustuse järgmiselt: „Iga töötaja kohus on hoolitseda võimalikult hästi omaenese ja teiste tema tegevusest või tegematajätmistest mõjutatud isikute ohutuse ja tervise eest vastavalt oma väljaõppele ja tööandjalt saadud juhistele“. See mõte on osa Ühenduse ennetavast poliitikast, hõlmates töötajaid eesmärgiga arendada tõelist riskiennetuskultuuri.⁴⁴

Direktiivi 89/391 artikli 12 lõige 2 sõnastab töötajate üldised kohustused kolme põhilise ülesandena. Esiteks, peavad töötajad nõuetekohaselt kasutama neile antud isikukaitsevahendeid⁴⁵, masinaid, aparate, töövahendeid, ohtlikke aineid, transpordiseadmeid ja muid tootmisvahendeid⁴⁶. See hõlmab hoidumist omavoliliselt lahti ühendamast, muutmast või eemaldamast masinatele, aparatuuridele, töövahenditele, seadmetikele ja ehitistele paigaldatud ohutusvahendeid ja kasutama neid seadmeid nõuetekohaselt.⁴⁷ Olulist tähelepanu väärib siinkohal asjaolu, et läbi aastate on kõige rohkem tööõnnetusi põhjustanud just kontrolli kaotamine masinate, tööriistade, transpordivahendite või loomade üle.⁴⁸ Eelnevast nähtub, et see valdkond vajab kindlasti suuremat tähelepanu. Autori seisukohast näitab tööõnnetuste rohkus sellises

³⁹ Haljasmäe, R. Majanduslikult sõltuva töötajate õiguslik kaitse. *Juridica* 2007 nr 4, lk 274.

⁴⁰ Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tööturvise ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 3.

⁴¹ TLS RT I, 12.07.2014, 146, § 1 lg 1.

⁴² *Ibid*, art 7, p 1.

⁴³ EK 22.05.2003, C-441/01, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Madalmaade Kuningriik*.

⁴⁴ Barnard, C. *EC Employment Law*, Third Edition. United States, Oxford University Press Inc. 2006, lk 561.

⁴⁵ Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tööturvise ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 13, lg 2, p (b).

⁴⁶ *Ibid*, art 13, lg 2, p (a).

⁴⁷ *Ibid*, art 13, lg 2, p (c).

⁴⁸ Tööinspeksioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 22. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaated/2014/2014_toeokeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf (24.01.2016).

valdkonnas asjaolu, et tööandjad ei ole teinud enda poolt kõik, et tagada töötajate efektiivne väljaõpe töövahendite kasutamise osas. Samas ei õigusta tööandjapoolne passiivsus töötajate hooletust töövahendite käsitlemise osas. Käesoleva töö autor leiab, et iga mõistlik inimene peab enne tööle asumist saama aru sellest, kuidas kasutada töövahendeid nõuetekohaselt ning ohutult. Kui tööandja pole tutvustanud töötajale, kuidas mingit töövahendit kasutada, aga töötaja on selle kasutamisest teadlik ning kasutab sellest hoolimata töövahendit pahatahtlikult valesti, peaks autori arvates sellisel juhul vastutama töötaja. Pahatahtlikkus ja hooletus ei tohiks inimesi vabastada vastutusest. Järeldusena võib väita, et tegemist on mõlema poole, nii tööandja kui ka töötaja, hooletusega.

Teiseks on töötaja kohustatud teavitama tööandjat või töötajaid, kellel on töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutus, kõikidest töösituatsioonidest, mille kohta neil on põhjendatult alust arvata, et need kujutavad endast ohutusele ja tervisele tõsist ja otsest ohtu, ning kõikidest kaitsesüsteemide puudustest.⁴⁹ Kolmandaks, peavad töötajad tegema koostööd tööandjaga, et täita pädeva asutuse poolt antud ülesandeid tervise ja ohutuse kaitseks tööl⁵⁰ ning tegema kindlaks, et töökeskkond ja töötingimused on ohutud.⁵¹

Hoolimata sellest, et direktiivi 89/391 artikkel 4 kohaselt peavad liikmesriigid võtma kasutusele kõik vajalikud meetmed tagamaks, et tööandjad, töötajad ja töötajate esindajad järgiksid direktiivi rakendamiseks vajalikke õigusnorme, jääb viimane vastutus siiski liikmesriikidele, kes peavad tagama asjakohase kontrolli ja järelevalve.⁵² Seetõttu on riiklik järelevalve TTO-d käsitletavate küsimuste üle äärmiselt oluline.

Autor on jõudnud seisukohale, et hoolimata sellest, et tööandja kannab üldist vastutust tööl juhtunud õnnetuste eest, ei vabasta see töötajat tähelepanu pööramast isikukaitsevahendite ja töövahendite kasutamisele. Kui tööandja on hooletu, ei tähenda see seda, et töötaja võiks hooletu olla. Iga töötaja, kui inimene, vastutab oma tervise eest eelkõige ise – nii eraelus kui ka tööl. Sellest tulenevalt on oluline seista enda ohutu töökeskkonna ja töövahendite reeglitekohase kasutamise eest, kui tööandja seda ei tee. Töökeskkonna alast järelevalvet teostatakse küll vaid tööandja üle, kuid see ei vabasta töötajat pöörama tähelepanu töökeskkonnas esinevatele puudustele ning panustamast TTO nõuete täitmisesse. Kui esineb tööandjapoolseid puudujääke,

⁴⁹ Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 13, lg 2, p (d).

⁵⁰ *Ibid*, art 13, lg 2, p (e).

⁵¹ *Ibid*, art 13, lg 2, p (f).

⁵² Barnard (2006), *supra* note 44, lk 562.

siis selle kohta teeb Tööinspeksioon vastava ettekirjutuse või töötaja võib juhtida ka ise tähelepanu puudustele.

1.2.3 Erand

Selleks, et analüüsida direktiivi kohaldamist, on oluline aru saada selle üldisest reguleerimisalast. Nagu peatükist 1.2 nähtub, kohaldub direktiiv 89/391 nii avaliku kui ka erasektori kõikide tegevusvaldkondade suhtes, kuid väikese erandiga. Direktiivi 89/391 artikkel 2 lõige 2 sõnastab erandi järgmiselt:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata juhul, kui teatava avaliku teenistuse, nagu näiteks relvajõudude või politsei, või teatava kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu sellega vältimatult vastuollu satub. Sellisel juhul tuleb töötajate ohutus ja tervis tagada nii hästi kui võimalik, pidades silmas käesoleva direktiivi eesmärke.“

Siinkohal võib tekkida arusaamatus sellest, kas teatavate avalike teenistuste igapäevatöö, nagu relvajõud ja politsei, kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse või mitte. Seda küsimust selgitavad mitmed Euroopa Kohtu lahendid. Kohtuasjas C-397/01- C-403/01⁵³ leidis Euroopa Kohus, et nii direktiivi 89/391 eesmärgist, kui ka selle artikli 2 lõike 1 sõnastusest selgub, et direktiivi kohaldamisala tuleb mõista laialt ning selle artiklis 2 käsitletud erandeid kitsalt. Kohtuotsuse punktis 53 on lisatud, et direktiivi artikli 2 lõike 2 esimene lõik välistab direktiivi kohaldamisalast mitte kodanikukaitseteenistuse tegevuse, vaid „teatava tegevuse“ selle raames, mis oma eripära tõttu satub vastuollu direktiivis sätestatud eeskirjadega. Direktiivis 89/391 sätestatud erand on ette nähtud vaid hädaolukorras hädavajalike teenuste efektiivseks osutamiseks ja ulatuslike õnnetusjuhtumite korral, mida iseloomustab asjaolu, et sellisel juhul ei saa erandi all olevate avalike teenistuse tegevuse mahtu planeerida⁵⁴. Kohtuotsuse punktist 58 selgub vastus eelpool esitatud küsimusele: päästeteenistuse osutamine ei kuulu direktiivi 89/391 artikli 2 lõikes 2 sätestatud erandi alla ning direktiiv kohaldub üldiselt selliste teenuste osutamise suhtes. Käesoleva töö autor leiab, et avalike teenistuste igapäevatöö, nagu politsei ja päästeamet, kuulub kindlasti direktiivi reguleerimisalasse ning nende tööd ei saa käsitleda erandina, välja arvatud juhul, kui tegu on hädaolukorra või õnnetusjuhtumiga. Avalike teenistuste töö on oma olemuselt sarnane teistele tavapärastele töödele, mis kuuluvad direktiivi reguleerimisalasse ning oleks mõeldamatu, et avalike teenistuste töötajate tervise ja ohutusega ei arvestata igapäevaselt.

⁵³ EK 5.10.2004, liidetud kohtuasjad C-397/01- C-403/01, *Pfeiffer jt.* p 47-61.

⁵⁴ *Ibid*, p 55.

Eelnevat seisukohta põhjendab ka Tööinspektsiooni 2014. aasta töökeskkonna ülevaate tulemus. Selle kohaselt registreeriti aastal 2014 kõige rohkem tööõnnetusi avaliku halduse ja riigikaitse sektoris. Tööõnnetuste arv on selles valdkonnas võrreldes viie aasta taguse ajaga peaaegu kahekordistunud. Kõige rohkem on tööõnnetusi politsei, päästeameti ja kinnipidamisasutuste töötajatega ning riigikaitse sektori kaitseväelastega.⁵⁵ Käesoleva töö autori seisukohast võib see olla tingitud kahest asjaolust. Esiteks, lähtudes eespool mainitud kohtuotsusest ja direktiivis sätestatud erandist, võib erandi alla kuuluvate avalike teenistuste töö reguleerimine tekitada segadust tööandjale. Teiseks, võib tööõnnetuste arvu kasvu põhjuseks selles sektoris lugeda ajateenijate kergete vigastuste registreerimise riigikaitse sektoris⁵⁶. See on tingitud 01.04.2014 jõustuma hakanud kaitseväeteenistuse seadusest⁵⁷, millest tulenevalt hakati selliseid tööõnnetusi rohkem registreerima. Samuti võib kolmandaks põhjuseks olla see, et avaliku sektori tööandjad on rohkem kursis seadusega ning nendest tulenevate kohustustega, mistõttu võidakse rohkem teavitada tööõnnetustest.

1.3 Inimõigused osana tervishoiu ja tööohutuse põhimõtetest

Nagu eespool mainitud, peetakse TTO-d inimeste põhiõiguste osaks juba ammustest aegadest.⁵⁸ Euroopa sotsiaalharta peetakse vaieldamatult esimeseks rahvusvaheliseks vahendiks, mis on tähtsustanud ohutuid ja tervislikke töötingimusi kui pühasid inimõigusi⁵⁹. Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁶⁰ artikkel 31 sõnastab inimese vabaduse valida endale amet ja sellest tulenevalt õiguse teha tööd. Kuna igapäev on õigus tööle, töö vabale valikule, õiglastele ja soodsatele töötingimustele ning kaitsele tööpuuduse eest⁶¹, kajastub see õigus ka tänapäevases TTO süsteemis. Nõue „soodsate töötingimuste“ kohta kajastub ka direktiivis 89/391 ning ILO konventsioonide 81 ja 129 üheks eesmärgiks on teostada järelevalvet töötingimuste üle. Juba nendest põhimõtetest nähtub, et Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sõnastatud õigus teha tööd, mida käsitletakse ka olulise inimõigusena, viib lõpuks töötingimuste järelevalve eesmärkideni. Selleks, et kontrollida, kas töötingimused on inimlikud ja teha kindlaks, kas seadustega on

⁵⁵ Tööinspektsioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 18. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeoekeskkonna_uelevaated/2014/2014_toeoekeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf (24.01.2016).

⁵⁶ *Ibid*, lk 18.

⁵⁷ KVTs RT I, 19.03.2015, 11.

⁵⁸ Hilgert, *supra* note 14, lk 718.

⁵⁹ Lasak, *supra* note 3, lk 110.

⁶⁰ European Unioni. The EU Charter of Fundamental Rights, C 364/3, 18.12.2000, art 31.

⁶¹ United Nations General Assembly. The Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948, art 23, p 1.

tagatud ka eelnevalt nimetatud inimõigused, tuleb samuti teostada järelevalvet. Seostades inimõigusi osana tööõigusest, on oluline silmas pidada, et tööõigus ja inimõigused tulenevad majanduslikust ja poliitilisest kontekstist, ehk nende sisu muutub pidevalt koos majandusliku ja poliitilise olukorraga⁶². See tähendab seda, et tööinspeksioonid ja tööinspektorid peavad end pidevalt kursis hoidma erinevate muutuvate riigisiseste oludega.

Käesoleva töö autori seisukohalt tuleks inimõigusi käsitleda kui TTO ühe lahutamatu osana. Ilma inimõigusteta ei pruugiks olla nõuet tagada igäihele soodsad töötingimused. Teisest küljest leitakse, et kui seadused ja muud õigusaktid ei sisalda põhilisi inimõiguslikke väärtusi nagu diskimineerimise keeld, sekkumatus, õigus iseenda tervist ja keha kontrollida ning valikuvabadust, ei saa neid seadusi käsitleda selliselt, et need arvestavad inimõigustega.⁶³ Käesoleva töö autor ei ole selle seisukohaga nõus. Kui kõik seadused sisaldaksid erinevaid inimõiguslikke väärtusi, muutuksid need segaseks ja laialivalguvaks. Autori seisukohalt piisab seaduse üldisest sõnastamisest, milles määratletakse ära, kellele seadus kohaldub ning mis tingimustel. Enamasti lähtutakse võrduse printsiibist, ehk võrdselt koheldakse võrreldavaid.

Käesoleva uurimistöö seisukohast on oluline arvestada inimõigustega kui TTO osaga just seetõttu, et Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ning teostades järelevalvet töötingimuste üle tuleb võtta arvesse kõiki võimalikke aspekte, et oleks tagatud rahvusvahelisele ja siseriiklikule õigusele vastav töötingimuste järelevalve süsteem. Nagu ka eelnevast tulenes, käsitletakse inimõigusi tööõiguse osana ning selleks, et olla kindel, kas töötajatele on tagatud inimõigused, siinkohal põhiliselt õigus õiglastele ja soodsatele töötingimustele, tuleb teostada järelevalvet TTO üle ning alles siis on võimalik teha järeldus, kas inimõigused on tagatud või mitte. Järelevalve teostamine ei käsitle otseselt inimõiguste jälgimist vaid TTO nõuete jälgimist, millest tulenevalt tehakse järeldusi ka üldisemate asjaolude kohta.

⁶² Bercusson, B. European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, Summary version. Brussels: ETUI 2002, lk 7.

⁶³ Hilgert, *supra* note 14, lk 724.

2. Eesti tervishoiu ja tööohutuse seadusega sätestatud nõuded töötingimuste järelevalvele

2.1 Tervishoiu ja tööohutuse seaduse eelkäijad

Kehtiv TTOS avaldati esmakordselt aastal 1999. Enne seda reguleerisid TTO-d Eesti Vabariigi töökaitseadus ja Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi töökoodeksi peatükk 11. Hetkel kehtiv Eesti töökeskkonna regulatsioon põhineb TTOS-il ning sellest tulenevatel Vabariigi Valitsuse ja sotsiaalministri määrustel. Suurem osa viimaste aastate jooksul avaldatud õigusaktidest on koostatud Euroopa Liidu üksikdirektiivide alusel, mis lähtuvad direktiivist 89/391.⁶⁴

Euroopa Liidu direktiive hakati Eesti õigusruumi üle võtma aastal 1999, kui jõustus TTOS, mis põhineb direktiivil 89/391. Seejärel hakati üle võtma üksikdirektiive, mis olid raamdirektiiviga seotud – käesolevaks ajaks on neid ilmunud 19.⁶⁵ Hoolimata sellest, et TTOS-is on tehtud arvukaid muudatusi, on märkimisväärseid seadusemuudatusi tehtud vähe. Suurem osa muudatusi tulenes kohustusest järgida Euroopa Liidu direktiive.⁶⁶ Kuna suur osa direktiive võeti üle suhteliselt lühikese aja jooksul, ei jõutud tihti teha piisavat õigusaktide mõjuanalüüsi, mistõttu jäid regulatsioonid tihti formaalseks.⁶⁷

2.1.1 Eesti Vabariigi töökaitseadusest tulenevad erinevused võrreldes 1999. aasta TTOS-ga

Eesti Vabariigi töökaitseadus⁶⁸ (edaspidi EVTKS) võeti vastu 1992. aastal. EVTKS 1999. aasta TTOS-iga⁶⁹ võrrelda ei saa, sest need on niivõrd erinevad nii sisult kui ülesehituselt. Autori seisukohast on oluline pöörata võrdlusel tähelepanu kolmele asjaolule: seaduse eesmärk ja reguleerimisala ning kuidas oli seaduses reguleeritud töötingimuste järelevalve.

EVTKS § 1 sõnastab seaduse eesmärgi. Põhiliseks eesmärgiks on luua õiguslikud alused, mis tagaksid kahjutu ja ohutu töökeskkonna kõigile töösuhetes osalevatele isikutele. Lisaks on seaduse eesmärgiks määrata töökaitse organisatsioonilised alused, õigusaktide järgimist

⁶⁴ Kwantes, *supra* note 7, lk 6.

⁶⁵ Sotsiaalministeerium, *supra* note 8, lk 6.

⁶⁶ Kwantes, *supra* note 7, lk 6.

⁶⁷ Sotsiaalministeerium, *supra* note 8, lk 7.

⁶⁸ Eesti Vabariigi töökaitseadus RT 1992, 25, 343.

⁶⁹ TTOS RT I 1999, 60, 616.

kontrollivad organid ning vormid. EVTKS loetleb ametid, kellele seadus kohaldub⁷⁰. Selline lähenemine tegi seaduse reguleerimisala üsna kitsaks. 1999. aasta TTOS küll seaduse eesmärki ei sõnasta, kuid on astunud sammu edasi ning määratleb seaduse reguleerimisala laiemalt, mis annab parema võimaluse seaduse tõlgendamiseks. Selle kohaselt sätestab seadus töökeskkonna suhtes esitatavad TTO nõuded, tööandja ja töötaja kohustused, töötervishoiu ja –ohutuse korralduse, vaidluste lahendamise korra ning vastutuse TTO nõuete täitmata jätmise eest⁷¹. Lõikes 2 on sätestatud erand kaitseväge, Kaitseliidu, politsei ja piirivalve ning päästeasutuste tegevuse kohta.

Jõudes töötingimuste järelevalve teostamise juurde, on EVTKS üsna napsõnaline. Järelevalve teostamine on sõnastatud põhiliselt §-s 21, mille kohaselt on Tööinspeksioon pädev organ järelevalvet teostama, omades õigust kontrollida õigusaktide järgimist kõikides vabariigi territooriumil tegutsevates ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides. Samuti kuulub Tööinspeksiooni pädevusse sama paragrahvi järgi tööandjatele ettepanekute esitamine töökaitsealaste ja tööõiguslike küsimuste kohta ning arvamuse avaldamine ettevõtete töösisekorraeskirjade kohta. 1999. aasta TTOS-is on järelevalve teostamine paigutatud eraldi peatüki alla, mis teeb selle oluliselt arusaadavamaks ja lihtsamini leitavaks. TTOS-i § 25 lõike 1 kohaselt korraldab Tööinspeksioon riiklikku järelevalvet töökeskkonnas TTO-d ning töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle. Käesoleva töö autori seisukohalt on TTOS-is Tööinspeksiooni pädevus sõnastatud konkreetsemalt ja arusaadavamalt, täpsustades asjaolu, et järelevalvet teostatakse TTO-d ning töösuhteid reguleerivate õigusaktide täitmise üle. EVTKS on sõnastanud reguleerimisala väga üldiselt ning lubab järelevalvet teostada, kontrollides õigusaktide järgimist kõikides riigi territooriumil asuvates ettevõtetes ja asutustes. Milliste õigusaktide järgimist ning kuidas, seda mainitud ei ole. TTOS 1999 sõnastab ka tööinspektorite õigused ja kohustused, mis aitab paremini määratleda, millistel alustel ja kuidas järelevalvet teostatakse.

Kahe seaduse võrdlusest nähtub, et 1999. aasta TTOS oli hulga täpsemini sõnastatud ja määratletud, kui EVTKS. On selgelt näha, et TTOS-is esinev sõnastus tuleneb TTO raamdirektiivi 89/391 ülevõtmisest. Juba seaduse reguleerimisalast nähtub, et seaduses on täpsemalt sõnastatud tööandja ja töötaja kohustused ning TTO korraldus ettevõttes, mis kajastuvad ka direktiivis 89/391. Avalikele teenistustele, nagu politsei ja piirivalve, sätestatud erand on samuti üks näide direktiivi ülevõtmisest. Seadusest nähtub, et Eesti oli hakanud tegema

⁷⁰ Eesti Vabariigi töökaitseseadus RT 1992, 25, 343, §3.

⁷¹ TTOS RT I 1999, 60, 616.

väikeseid samme direktiivi ülevõtmiseks, kuid ei oldud jõutud veel sellise seaduseni, mis vastaks täielikult TTO raamdirektiivile.

2.1.2 Töötervishoiu ja tööohutuse seadus 1999 kehtiva seaduse eelkäijana

Kehtiv TTOS sõnastab seaduse reguleerimisala väga täpselt, kuid piisavalt üldiselt, et oleks hõlmatud kõik tegevusvaldkonnad. Erinevalt TTOS-ist 1999, sätestab see tööle esitatavad TTO nõuded. Eelmine TTOS sätestas nõuded konkreetselt töökeskkonna suhtes. Autori seisukohalt annab praegune seaduse reguleerimisala sõnastus laiemat võimalust töökeskkonna tõlgendamisel. Reguleerimist ei vaja mitte ainult töökeskkonnale esitatavad nõuded vaid kogu töö, mis hõlmab tänapäeval ka psühhosotsiaalseid riske, mida katab ka TTO raamdirektiiv⁷².

Kehtivas TTOS-is on sõnastatud küll riikliku järelevalve teostamise organina Tööinspeksioon⁷³, kuid ei ole eraldi välja toodud tööinspektorite õigusi ja kohustusi, nagu seda on 1999. aasta TTOS-is. Teadustöö autori arvates on see tingitud sellest, et tööinspektorite töö on sätestatud konventsioonidega nr 81 ja 129 ning et seadust mitte liiga laialivalguvaks ja keerukaks ajada, ei ole tööinspektorite tööle kohalduvaid õiguseid, kohustusi ja keelde eraldi TTOS-is välja toodud.

Alates seaduse jõustumisest on seda muudetud üle 20 korra. Hoolimata suurest muudatuste arvust on olulisi muudatusi tehtud üsna vähe. Enamik muudatusi täpsustas sõnastust seaduses ja andis tööandjale täpsemad juhised TTO tegevuse kohta. Näiteks 2003. aastal tehtud muudatused täpsustasid isikute ringi, kes olid seaduse adressaadiks; sätestasid, et isegi siis, kui ettevõttes töötab alla kümne inimese ja ei ole vajadust valida töökeskkonnavolinikku, on tööandja see, kes on kohustatud töötajaid TTO küsimustes juhendama; vaidluste lahendamist käsitlevad paragrahvid tunnistati kehtetuks, sest neid küsimusi reguleerisid muud seadused.⁷⁴

Käesoleva töö autor on seisukohal, et arvukad muutused võivad olla küll eesmärgipärased, aga seaduse muutmisel tuleks pikemalt ette mõelda ning vältida liiga sageli seaduse täiendamist. Selline tegevus tekitab segadust tööandjate ja töötajate seas ning muudab seaduse järgimise keerukaks. Kuna TTOS oma lugematute määrustega on üsna keerukas, ei pruugi paljud tööandjad sellest aru saada, mistõttu võib esineda probleeme seaduse järgimisega. See ei pruugi

⁷² Wheat, K. Mental Health in the Workplace (1) - Stress Claims and Workplace Standards and the European Framework Directive on Health and Safety at Work. *Journal of Mental Health Law*, May 2006, lk 62.

⁷³ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 25 lg 1.

⁷⁴ Kwantes, *supra* note 7, lk 23.

alati olla tingitud pahatahtlikkusest vaid ka sellest, et väiksematel ettevõtetel ei ole nii palju ressursse, et palgata TTO küsimuste eest vastutav isik.

2.2 ILO konventsioonide nr 81 ja nr 129 ning Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti õigussüsteemis

Selleks, et hinnata, kas TTOS on kooskõlas ILO konventsioonide ja Euroopa Liidu õigusega, tuleb käesoleva töö autori hinnangul analüüsida Eesti TTO valdkonnas kehtivaid õigusakte ja praktikat ning võrrelda omavahel TTOS-i ning ILO konventsioone. Peatükis 1.1 andis autor ülevaate ILO konventsioonide olemusest, et oleks parem aru saada, kuidas kajastub konventsioonide sisu Eesti õiguses.

ILO konventsioonid on ühiskondlikult legitiimsed ning neil on tugev mõjujõud, sest konventsioonid pakuvad realistlike lahendusi probleemidele.⁷⁵ ILO standardeid on üha rohkem hakatud tähtsustama ning paljudes riikides on ILO konventsioonidel väga tugev mõju.⁷⁶ Konventsioonide sisu on loodud selliselt, et see tugevdaks tööinspektorite autoriteeti. Erinevate tööalaste konventsioonide ratifitseerimine tagab palju tõhusama TTO järelevalve võrreldes nende riikidega, kus ILO konventsioone on vähem ratifitseeritud. Konventsioonid on juhiste allikaks, tagamaks mustri, millele edukalt rajada riiklikku poliitikat, õigust ja lõpuks tegevust valdkonna tasandil.⁷⁷ Eesti on ratifitseerinud konventsioonid nr 81 ja 129, seades sellega eesmärgiks tõhusa TTO järelevalve, sest hetkeolukord Eestis võimaldab veel püüelda paremuse poole.

Konventsioonidest tulenev järelevalve teostamine kajastub TTOS-is, Tööinspektsiooni põhimääruses ja 19. detsembri 2007. aasta käskkirjas nr 48 „Töökeskkonna järelevalve juhend”. Eesti 2011. aasta TTOS õiguslikust analüüsist selgub, et konventsioonid on üle võetud üsna hästi, kuid esineb mõningaid tõsisemaid puudujääke⁷⁸, mida järgnevalt käesoleva töö autor analüüsib, lähtudes põhiliselt konventsioonist nr 81. Oluline on siinkohal mainida, et konventsioonid 81 ja 129 on omavahel sarnased ja enamjaolt identsed, kui välja arvata mõned konkreetsed tehnilised nüansid, mis käesoleva teadustöö puhul ei mängi olulist rolli. Konventsiooni nr 81 analüüs jaguneb järgmiselt:

⁷⁵ Bronstein, A. The Role of the International Labour Office in the Framing of National Labor Law. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, spring 2005, 26 (3), lk 346-347.

⁷⁶ Gravel, E., Delpech, Q. International Labour Standards: Recent Developments in Complementarity Between the International and National Supervisory Systems. *International Labour Review*, 2008, 147 (4), lk 405.

⁷⁷ Von Richthofen, W. *Labour Inspection: A Guide to the Profession*. Great Britain, Biddles Ltd 2002, lk 80.

⁷⁸ Kwantes, *supra* note 7, lk 23.

- Artikkel 1-5: töötingimuste järelevalve süsteem

Hoolimata sellest, et pidevalt muutuv töökeskkond on suureks väljakutseks töötingimuste järelevalve osas, peab riik siiski suutma kaasas käia tööturul toimuvate muutustega.⁷⁹ Artikli 1 ja 2 kohaselt peab Eestil, kui konventsiooni jõustanud riigil, olema tööstusettevõtetes töötingimuste üle järelevalve teostamise süsteem, mis hõlmab kõiki tööstusettevõtteid, kus tööinspektoritel on õigus tagada selliste õigusnormide täitmist, mis reguleerivad töötingimusi ja töötajate kaitset.⁸⁰ TTOS-i kohaselt teostab riiklikku järelevalvet Tööinspeksioon⁸¹, lähtudes seaduses sätestatud nõuetest. Tööinspeksioon viib järelevalvet läbi erinevate meetoditega. Põhilisteks kontrolli meetoditeks on üld-, siht- ja järelkontrollid. Järelevalvet teostatakse lähtuvalt TTOS-i reguleerimisalast ning keskendutakse peamiselt TTO- ja töösuhete järelevalvele⁸². Juba sellest nähtub, et organi tegevus toimub süsteemselt ning planeeritult. Konventsiooni artikkel 4 kohaselt peab töötingimuste järelevalve olema allutatud riigi keskasutusele⁸³. Eestis on Tööinspeksioon Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev asutus.

Samuti kajastub artikli 3 lõike 1 edukas ülevõtmine Tööinspeksiooni põhimääruse⁸⁴ §-s 9, mis sätestab veelgi täpsemad ülesanded järelevalve teostamisel. Konventsiooni artikli 3 lõike 2 kohaselt ei tohi tööinspektoritele antud lisäülesanded takistada neil põhiülesannete täitmist ega kahjustada nende autoriteeti ja erapooletust. Sellist sätet pole Eesti õigussüsteemi küll otseselt üle võetud, kuid sellekohast arutelu kajastub nii meedias kui ja mujal. Kuna tööinspektorite põhiülesannete loetelu on väga mahukas, jääb mulje, et tööinspektoritel ei ole töö kõrvalt aega tegelda lisäülesannetega. Hoolimata sellest, tegutsevad paljud tasuliste koolitajatena ja lektoritena ülikoolides. Seda on kinnitanud ka Sotsiaalministeeriumi ametnikud ning mõned tööinspektorid mängivad koolitajatena lausa väga olulist rolli⁸⁵. Probleemi olulisust rõhutab Kristina Traksi artikkel „Tööinspektor käib raha eest esinemas“.⁸⁶ Artiklist tulenevalt käivad mitmed tööinspektorid raha eest erafirmades koolitamas, et teenida palgalisa ning väidavad, et põhitööd koolitustel käimine ei sega. On tekkinud olukord, kus tööinspektorid on pädevad koolitajad antud valdkonnas, kuid riigiametnikuna erafirmas töötamine tekitab huvide konflikti,

⁷⁹ Weil, D. A Strategic Approach to Labour Inspection. *International Labour Review*, 2008, 147 (4), lk 350.

⁸⁰ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149, art 1-2.

⁸¹ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 25 lg 1.

⁸² Tööinspeksioon. Missioon. Visioon. Põhiväärtused www.ti.ee/est/organisatsioon-kontaktid/toeinspeksioon/vaeartused-missioon-visioon/ (27.12.2015).

⁸³ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149, art 4 lg 1.

⁸⁴ Sotsiaalministri määrus nr 67, tööinspeksiooni põhimäärus. Vastu võetud 17.10.2007, RT I, 16.01.2015, 4 § 9.

⁸⁵ Kwantes, *supra* note 7, lk 27.

⁸⁶ Traks, K. Tööinspektor käib raha ees esinemas. Raamatupidaja (Äripäev), 8. Juuni 2006. www.raamatupidaja.ee/uudised/2006/06/08/tooinspektor-kaib-rah-eest-esinemas (27.12.2015).

kus tööinspektor ei tohi oma põhitööd unarusse jätta. Sellest tulenevalt on Tööinspeksioon kehtestanud reegli, et ametnik võib koolitamas käia maksimaalselt neli tundi nädalas ning seda juhul, kui ta pole oma töödega hätta jäänud. Siinkohal võib tekkida olukord, kus on küll sätestatud selline reegel, aga tööinspektori tööga toimetulekut ei ole kontrollimas keegi. Käesoleva töö autori arvates võib see käia pigem inspektori enda sisetunde järgi. Probleem siiski eksisteerib, sest tolleaegne Tööinspeksiooni juht on teinud ettepanekuid sotsiaalministeeriumile, lõpetamaks olukord, kus tööinspektor töötab niiöelda kahel rindel. Samuti leitakse, et selline koolitamine on Tööinspeksiooni ressursi raiskamine. Kriminaalkorras on karistada saanud ka Pärnumaa tööinspektor, kes aitas firmadel tasu eest koostada riskianalüüse ning tema sõnul polnud ta ainuke, kes sellisel viisil lisaraha teenib.⁸⁷ Nagu näha, siis konventsiooni nr 81 artikli 3 lõike 2 sisu tekitab Eesti õigussüsteemis problemaatikat. Käesoleva töö autori seisukohalt täidavad tööinspektorid küll neile seatud põhiülesandeid, kuid teenivad lisaraha ka kõrvaltöoga. Selline situatsioon võib tekitada olukorra, kus tööinspektorid ei panusta niiväga oma põhitöösse vaid keskenduvad lisäülesannetele. Olukord kajastab ka turul tekkinud puudujääki, mis näitab, et kompetentseid koolitajaid on vähe, mistõttu püüavad ettevõtjad meelitada koolitustele oma ala spetsialiste, kes on küll kompetentsed koolitajad, kuid nende tööülesannete alla selline tegevus ei kuulu. Siinkohal tekib vastuolu, millest tulenevalt saab tööinspektor oma teadmised Tööinspeksioonist ning nende poolt läbi viidud koolitustest, kuid müüb need teadmised edasi eraettevõtetesse. TTO seisukohast on küll hea, et TTO alaseid teadmiseid jagatakse, kuid eelpool mainitud Äripäeva artiklist nähtub, et olukord, kus tööinspektorid esinevad eraettevõtetes koolitajatena tekitab siiski probleeme, sest tööinspektorite panus enda töösse võib väheneda. Riigisisesel turul tekitab selline olukord konkurentsi ning konflikte, mistõttu tuleks seda küsimust konkreetsemalt reguleerida. Koolituste läbiviimine ja ettevalmistamine nõuab aega ja harjutamist ning samuti ajaga kaasas käimist, mis nõuab pidevalt koolituse sisu täiendamist. Tööinspektor peaks eelkõige olema huvitatud enda tööst ning valdkonna edendamisest ja panustama suurema osa energiast tööinspektori töösse.

Artikkel 5 punkt a nõuab, et Tööinspeksioon teeks koostööd samalaadsete küsimustega tegelevate valitsusasutustega ning eraalgatuslike institutsioonidega. Sama artikli punkt b järgi tuleb tõhustada koostööd Tööinspeksiooni ametnike ning tööandjate ja töötajate vahel. Viimase punktiga probleemi pole - see on otse üle võetud ning kajastub Tööinspeksiooni põhimääruse § 9 lõikes 15⁸⁸. Probleem seisneb aga eelnevalt nimetatud punktis a. Koostöö tegemise all ei ole

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Sotsiaalministri määrus nr 67, tööinspeksiooni põhimäärus. Vastu võetud 17.10.2007, RT I, 16.01.2015, 4, § 9 lg 15.

silmas peetud koostöölepingute sõlmimist, vaid suusõnalist või muul viisil teostatavat koostööd. Selline koostöövorm ei ole aga autori seisukohalt kõige tõhusam. Autori seisukohalt on igal asutusel oma jooksvad eesmärgid, mis tihti sõnastatakse arengukavades või mõnes muus dokumendis. Kui ei sõlmita mingit laadi koostöövormi, olgu selleks siis kirjalik koostööleping või agendileping, ei ole ka seatud eesmäärke, mille poole püüelda koostöö tegemise osas. Tekib olukord, kus justkui midagi ei muutu. Puhtalt sellele ei saa jääda lootma, et koostöö toimib ning vahetevahel helistavad ametiasutused üksteisele, et nõu küsida. Koostöö peab käesoleva töö autori seisukohalt olema vormistatud kirjalikult ning peab olema seatud ka mingi eesmärk, mis näitab ära koostöö sisu ning selle vajalikkuse. Seda mõtet kinnitab ka TTOS õiguslik analüüs, millest tulenevalt käib Sotsiaalministeeriumi esindajate väitel Tööinspeksiooni ja Sotsiaalministeeriumi töötajate vahel mitteformaalne koostöö, kuid see koostöö ei ole väga tulemuslik⁸⁹. Konventsioon ei nõua küll ametlikke lepinguid koostöö osas, kuid paljude Euroopa Liidu liikmeriikide (näiteks Ühendkuningriigi) hea tava näitab, et ametlikud koostöölepingud ei ole mitte lihtsalt kasulikud, vaid vajalikud tulemusliku koostöö tagamiseks näiteks Tööinspeksiooni ja politsei vahel.⁹⁰ Eelnevat tuleks arvesse võtta ning hoolimata sellest, et Eesti on probleemse sätte konventsioonist üle võtnud, tuleks tõsiselt mõelda selle täiendamist rangemal viisil, nõudes koostöölepingute sõlmimist nii avaliku kui ka erasektori sidusrühmade vahel. Uurimistöö autori arvates kannab ainult sellisel viisil teostatav koostöö vilja, sest on sõnastatud kindlad eesmärgid, mida järgida.

- Artikkel 6-11: pädeva asutuse ülesanded ja koosseis

Artikkel 6 nõuab, et töötingimuste üle järelevalvet teostav personal koosneks riigiametnikest ning et nende positsioon oleks kaitstud muudatuste ja ebakohaste asjaolude eest. Inimeste värbamine Tööinspeksiooni toimub seaduses sätestatud korras⁹¹ ning Tööinspeksiooni, kui Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse töötajad on oma nimetuselt riigiametnikud. See, milline leping töötajaga sõlmitud on, sõltub juba vajadusest. Enamasti töötavad riigiametnikud tähtajatu töölepingu alusel.

Artikli 7 lõikes 1 nõutavast tööinspektorite värbamise korras käesoleva töö autor juba eelmises lõigus rääkis. Lisaks, leiab Tööinspeksiooni lehelt nõuded tööinspektori ametikohale.⁹²

⁸⁹ Kwantes, *supra* note 7, lk 28.

⁹⁰ *Ibid*, lk 28.

⁹¹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 113, ametnike värbamise ja valiku kord. Vastu võetud 19.12.2012, RT I, 21.12.2012, 36.

⁹² Tööinspeksioon. Tööinspektori ametijuhend. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Organisatsioon/Ametijuhendid/tooinspektor.pdf (28.12.2015).

Tulevastelt tööinspektoritelt nõutakse 2 aastast töökeskkonnaalast töökogemust, erinevate riigi põhikorda reguleerivate ja tööalaste õigusaktide tundmist ning lisaks veel laialdasi teadmisi Euroopa Liidu institutsioonidest ja kõigest sellega seonduvast. Lisaks tuleb olla hea suhtleja ning vähemalt kahe võõrkeele valdaja.⁹³ Nagu näha, on tööinspektoriks kandideerimisel vajalik valdkonna täielik tundmine, sest ainult nii on võimalik teostada tõhusat ja õiglast järelevalvet töötingimuste ole. Lisaks laialdastele teadmistele koolitatakse tööinspektorid vastavalt vajadusele välja. ILO soovitab rakendada tööinspektoritele pikemat katseaega, eesmärgiga testida nende pädevust ning õpetada neid konkreetseid ülesandeid täitma⁹⁴. Sellest tulenevalt tuleks kaalutleda tööinspektorite tööle võtmist alles peale pikemat katseaega ning võtta arvesse seda, kas tulevane tööinspektor on näidanud end pädevana. Konventsiooni 81 artikli 7 lõige 2 ja 3 nõuavad erialast ettevalmistust ning väljaõpet. Ka see valdkond on reguleeritud vastava õigusaktiga⁹⁵ ning sätestatud ka Tööinspeksiooni põhimääruse §-s 9 punktis 16⁹⁶. Tuginedes TTO 2010-2013 aasta strateegiale võib väita, et tööinspektorite koolitamisega tegeletakse veidi vähem, kui soovitud.⁹⁷ Sellest tulenevalt on seatud eesmärgiks tööinspektorite kompetentsimudeli pädevuskoolituse läbiviimine ning täiendkoolituste läbiviimine eesmärgiga suurendada nende oskusi ohtlike ainete ja neid sisaldavate toodete ohutu käitlemise tagamiseks. Käesoleva töö autori seisukohalt näitab selline soovitus olukorda, kus tööinspektorite koolitamisega tegeletakse vähe ning rakendatakse nad otsejoones tööle, lootes, et kõik vajalik omandatakse töö käigus. TTO järelevalve teostamine ei ole aga käigu pealt õppimine vaid tõsine ja elutähtis valdkond, mille teostamiseks on vaja tõhusat väljaõpet ning laialdasi teadmisi. Puudulik järelevalve teostamine võib minna maksma töötaja elu, mistõttu tuleb koolitamisest suhtuda äärmiselt tõsiselt. Autori arvates tuleks võtta eeskujult ILO soovitusel ning kohaldada tööinspektoritele vähemalt 6 kuust katseaega, mille jooksul saaksid tööinspektorid omandada vajalikud teadmised ja oskused.

Artikkel 8 ei vaja pikemat analüüsi, sest tänapäevases ühiskonnas on loomulik, et ametikohal võivad töötada nii mehed kui ka naised. Seda, et mees- ja naisinspektoritele võidakse anda erinevaid ülesandeid, ei saa käsitleda diskrimineerimisena käesoleva töö autori seisukohalt. Mõned pädevusse kuuluvad ülesanded, mida inspeksiooni juhataja võib anda, võivad olla füüsiliselt koormavamad ning seetõttu on loomulik, et neid täidavad meesinspektorid.

⁹³ *Ibid*, punkt 7.

⁹⁴ Casale, *supra* note 18, lk 64.

⁹⁵ Vabariigi Valitsuse määrus nr 90, ametnike koolituse kord. Vastu võetud 08.11.2012, RT I, 13.11.2012, 10.

⁹⁶ Sotsiaalministri määrus nr 67, tööinspeksiooni põhimäärus. Vastu võetud 17.10.2007, RT I, 16.01.2015, 4.

⁹⁷ Sotsiaalministeerium, *supra* note 8, lk 19.

Konventsiooni artikkel 9 nõuab tööinspeksiooni tegevusse ekspertide ja spetsialistide kaasamist. Siinkohal jõuame ringiga tagasi eelnevalt analüüsitud problemaatilise artikli 5 juurde. Artiklis 9 pole küll selgitatud, millisel viisil peaks koostöö toimima, kuid tõhusama koostöö soodustamiseks võiks olemas olla koostööleping. Teisest küljest, ei pea spetsialistide ja ekspertide koostöö Tööinspeksiooniga põhinema lihtsalt koostöölepingul. Spetsialist võib töötada ka Tööinspeksioonis. Vajadust spetsialistide järele, eelkõige tehnika-, töötervishoiu- ja töösuhetealase ettevalmistusega, kinnitab ka Tööinspeksiooni tööpakkumiste lehekül⁹⁸. Ka Töötervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010-2013⁹⁹ kohaselt on töökoha tervisedendus Eestis tegevuskohapõhistest valdkondadest uusim ning seetõttu ei ole spetsialiste piisavalt. Lisaks järelevalve teostamisele on Tööinspeksiooni üheks põhiliseks ülesandeks ka nõustamine ning just nõustamisega tegelevad spetsialistid. Samuti tegutsevad spetsialistid ka teistes valdkondades. Eelnevast võib järeldada, et Tööinspeksioonis on spetsialistide puudus. Käesoleva töö autori seisukohalt võib see olla ka tingitud sellest, et ei soovita teha lepingupõhist koostööd Tööinspeksioonist väljaspool tegutsevate spetsialistidega ning enda ridadesse pole neid samuti võimalik värvata – olgu see tingitud siis majanduslikust olukorrast või tööjõu puudusest. Nii tekibki olukord, kus spetsialiste on vähe ning seetõttu kannatab ka tõhusa järelevalve teostamine.

Käesoleva töö autorile näib probleemne ka artikkel 10, mille kohaselt peab tööinspektoreid olema nii palju, et inspeksiooni ülesanded oleksid täidetud. Nende hulka määrates arvestatakse selliste asjaoludega, nagu inspekteeritavate ettevõtete arv, inspektoritele antud ülesannete tähtsus, töövahendite arv ja muu järelevalve teostamisega seotud. Juba eelmisest lõigust nähtus, et inspeksioonis esineb spetsialistide puudus. 2014. aasta töökeskkonna ülevaatest tulenevalt nähtub, et ettevõtete arv on kasvuteel – 2014. aastal kuulus Tööinspeksiooni järelevalve alla umbes 500 ettevõtet rohkem kui 2013. aastal.¹⁰⁰ Õiguskirjandus kinnitab fakti, et tööinspeksioonide põhiprobleemiks on limiteeritud inimressurs¹⁰¹. ILO on sätestanud mõõdupuud, palju võib inspektoreid töötajate kohta olla ning need numbrid on hämmastavad: 1 inspektor 10 000 töötaja kohta arenenud turumajanduses, 1 inspektor 20 000 töötaja kohta siirdemajanduses ning 1 inspektor 40 000 töötaja kohta vähem arenenud riikides. Fakt on aga see, et paljudes riikides on töötajate arv need mõõdupuud ületanud.¹⁰² Eestis see olukord küll nii

⁹⁸ Tööinspeksioon. Töötajate kinnitatud koosseis, tööpakkumised. www.ti.ee/est/organisatsioon-kontaktid/toeoeinspeksioon/toeotajate-kinnitatud-koosseis-toeopakumised/ (28.12.2015).

⁹⁹ Sotsiaalministeerium, *supra* note 8, lk 11.

¹⁰⁰ Tööinspeksioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 4. [www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeoekeskkonna_uelevaade/2014/2014_toeoekeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf](http://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeoekeskkonna_uelevaated/2014/2014_toeoekeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf) (30.01.2016).

¹⁰¹ Weil, *supra* note 79, lk 350.

¹⁰² *Ibid*, lk 351.

hull pole, kuid umbes 15 000 töötaja kohta on Eestis 1 tööinspektor.¹⁰³ Tööinspektoreid on vastavalt Tööinspeksioonile 55, kuid nende hulka kuuluvad ka 17 tööinspektor-juristi.¹⁰⁴ Tööinspektorite puudus sunnib tööinspeksioone üle maailma rakendama tööinspektoreid tööle nii efektiivselt, kui võimalik.¹⁰⁵ Käesoleva töö autori seisukohalt on inspekteeritavate ettevõtete arv kasvuteel, kuid tööinspektorite arvu vastavalt sellele oluliselt ei ole suurendatud. Töömaht on niivõrd suur, et paratamatult jääb suur osa ettevõtetest lihtsalt kahe silma vahele. Nii võib tekkida olukord, kus ettevõttes, mille üle pole järelevalvet teostatud, ei järgita olulisi TTO nõudeid ning kui töötajad ise sellest ei teavita, seavad nad iseendeid ohtu. Selleks, et parandada järelevalvet TTO üle, tuleb alustada kõige lihtsamast ja madalamast, ehk järelevalvet teostavate inspektorite arvu suurendamisest.

Artikkel 11 nõuab, et Tööinspeksioon annaks tööinspektorite käsutusse vajalikud ametiruumid ning liiklusvahendid, kui puudub sobiv ühistransport. Samuti nõutakse, et oleks hüvitatud tööülesannete täitmisega seotud sõidu- ja muud kulud. Need kulud hüvitatakse ametnikele avaliku teenistuse seaduse § 47 lõike 1 alusel.¹⁰⁶ Ametiruumide kasutamise võimaldamine on elementaarne, sest tööinspektoril peab olema koht, kus töötada.

- Artikkel 12-15: tööinspektorite õigused ja keelud

Artikkel 12 lõige 1 määrab tööinspektorite õigused vastava volituse olemasolule. Punkt a lubab tööinspektoritel siseneda päeval ja öösel ette teatamata inspekteeritavasse ettevõttesse. Antud õiguse ülevõtmine Eesti õigussüsteemi tekitab käesoleva töö autoris tõsiseid kahtlusi. Sellist õigust võib käsitleda kui riikliku järelevalve erimeedet¹⁰⁷, mis on käsitletud korrakaitseaduse¹⁰⁸ (edaspidi KorS) §-des 30-32 ning 49-51. KorS-st tulenevalt¹⁰⁹ võib valdusesse siseneda võimalusel valdaja juuresolekul, ajavahemikus 7.00-st kuni 23.00-ni ning äriruumidesse võimalusel tööajal. Eluruumi tohib valdaja teadmiseta siseneda üksnes siis, kui teda ei ole võimalik sellest teavitada ja sisenemine on vajalik korrarikkumise või vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks. Erandina on võimalik elu- või äriruumi läbi vaadata väljaspool tööaega vaid halduskohtu eelneval loal¹¹⁰. Konventsiooni punktist a jääb mulje, et tööinspektor võib enda

¹⁰³ *Ibid*, lk 352.

¹⁰⁴ Tööinspeksioon. Töötajate kinnitatud koosseis, tööpakkumised. www.ti.ee/est/organisatsioon-kontaktid/toeoeinspeksioon/toeotajate-kinnitatud-koosseis-toeopakkumised/ (29.12.2015).

¹⁰⁵ Faure, M.G., Tilindyte, L. Effective Enforcement of Occupational Health and Safety Regulation: An Economic Approach. *European Labour Law Journal* 2010, 1 (3), Intersentia, lk 347.

¹⁰⁶ ATS RT I, 18.02.2014, 4.

¹⁰⁷ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 26.

¹⁰⁸ KorS RT I, 23.03.2015, 206.

¹⁰⁹ *Ibid*, § 50 lg 3-4.

¹¹⁰ *Ibid*, § 51 lg 2.

valitud hetkel ette teatamata teostada järelevalvet. Sellist õigust tööinspektoritel Eesti seadustest tulenevalt ei ole. Seadusest tulenevalt peavad tööinspektorid külastama ettevõtteid tööajal, või teostama järelevalvet valdaja juuresolekul. Selline õigus oli seaduse varasemas redaktsioonis küll olemas, aga tööandjate nõudmisel see eemaldati¹¹¹. Käesoleva töö autori seisukohalt on Eesti lähenemine antud sättele palju inimlikum. Leebem käsitlemine võib küll tekitada olukorra, kus tööandjatel on võimalus tööinspektori külastusest ette teades TTO-ga seotud puudused kõrvaldada, kuid ka selline probleemide kõrvaldamine tähendab mingil määral olukorra lahendamist. Kui tööinspektoritel oleks õigus igal ajal, ka öösel ning ette teatamata inspekteeritavasse ettevõttesse siseneda, elaksid ettevõtjad pidevalt hirmu all ning selline olukord võib tekitada töötajatele omakorda psühhosotsiaalseid riske. Psühhosotsiaalsed riskid on seotud tööalase stressi ja pingega ning neid riske käsitletakse väga tõsiste TTO ohuteguritena, sest nende tulemusena võivad tekkida muutused töötaja psühholoogilises seisundis.¹¹² Üldisemalt käsitletakse neid psühholoogiliste ohuteguritena, mida käsitleb ka TTOS.¹¹³ Oluline on siinkohal silmas pidada, et TTOS-i käsitus psühholoogilistest ohuteguritest läheb Euroopa Liidu miinimumnõuetest kaugemale, sest direktiivis 89/391 selliseid ohutegureid ei käsitleta.¹¹⁴ Ka psühhosotsiaalseid riske tuleb käesoleva töö autori seisukohalt käsitleda TTO osana, sest neil on samaväärne negatiivne mõju inimese tervisele, kui näiteks erinevatel kemikaalidel. Lisaks eelnevalt mainitud probleemsele konventsioonist tulenevale õigusele, on tööinspektoritel artikli 12 lõike 1 punktist b tulenevalt õigus siseneda päeval hoonesse, mida on põhjendatud alusinspekteerida. Seda punkti käsitles käesoleva töö autor seoses punkti a-ga ning antud punkt on Eesti õigussüsteemi üle võetud ja kajastub KorS-is. Artikli 12 lõike 1 punkt c lubab korraldada küsitlust või uuringut eesmärgiga selgitada välja, kas õigusnorme järgitakse täpselt. Sellest tulenevalt on tööinspektoritel õigus esitada tööandjale küsimusi õigusnormide täitmise kohta; tutvuda töötingimustega soetud dokumentidega eesmärgiga kontrollida nende kooskõla õigusnormidega ning teha nendest koopia; nõuda õigusnormidega ette nähtud teadete väljapanemist ning analüüside tegemiseks võtta materjalide näidiseid ja ainete proove, teatades sellest tööandjat.¹¹⁵ Küsimuste esitamisega õigusnormide täitmise kohta probleeme pole ning selline õigus ei vaja Eesti õigussüsteemis eraldi välja toomist, sest tööandjatega suhtlemine TTO järelevalvet teostades on osa tööinspektorite tööst ning ilma selleta poleks võimalik järelevalvet teostada. Samuti on tööinspektoritel Eestis lubatud tutvuda töötingimustega seotud

¹¹¹ Kwantes, *supra* note 7, lk 28.

¹¹² Leka, S. jt. The Role of Policy for the Management of Psychosocial Risks at the Workplace in the European Union. *Safety Science*, April 2011, 49 (4), Elsevier, lk 559.

¹¹³ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 9 lg 2.

¹¹⁴ Kwantes, *supra* note 7, lisa C, lk 12.

¹¹⁵ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149, art 12 lg 1.

dokumentidega. Need kaks õigust tulenevad KorS-st.¹¹⁶ Probleem on aga õigusnormidega ette nähtud teadete väljapanemise nõudmisega tööinspektorite poolt. Sellist sätet ei sisaldu ei TTOS-i §-s 26 ning ka Tööinspekttsiooni põhimääruses. Autori seisukohalt on selline lähenemine asjakohane, sest teadete väljapanemine ei oma olulist rolli järelevalve teostamise seisukohalt ning lisaks ei ole täpsustatud, milliseid teateid ja mis tingimustel tuleb välja panna. Viimane õigus, mis puudutab proovide võtmist on samuti TTOS-ist tulenev riikliku järelevalve erimeede, mis kajastub KorS-is¹¹⁷. Oluline on siinkohal silmas pidada, et sellist protsessi tuleb protokollida. Eelnevast nähtub, et kõik asjakohased ja mõistlikud õigused on konventsioonist üle võetud, kuid siiski mõningate erisustega. Käesoleva töö autori seisukohalt ja analüüsist tulenevalt on erisused teadlikud valikud, sest selline tegevus, nagu öösel vabalt ette teatamata ettevõttesse sisenemine ei ole mõistlik, sest see ahistab tööandjaid. Selline veidi ähvardav meede aitaks küll pidevalt ettevõtetes korda hoida, kuid pole eesmärgipärane, sest tööandjad peaksid ise tahtma, et TTO-d puudutavad tingimused vastaksid seadustele. Kui see olukord on sunnitud peale pideva hirmu ja valmisolekuga, ei pruugi see alati head tulemust saavutada.

Sama artikli lõige 2 nõuab inspektoritelt, et nad teataksid tööandjat või tema esindajat ettevõttes viibimisest, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada nende ülesannete täitmist. Antud sätet pole Eesti seadusesse otseselt üle võetud. KorS sätestab, et äriruumidesse või valdusesse tohib siseneda valdaja juuresolekul ning tööajal või 7.00-st kuni 23.00-ni. Nagu eelmisest lõigust selgus, peavad tööinspektorid külastama ettevõtteid tööajal või teostama järelevalvet valdaja juuresolekul. TTOS ning Tööinspekttsiooni põhimäärus ei sätesta tööinspektoritele kohustust tööandjat külastusest ette teatada, kuid tööandja kohalolek külastuse ajal vajab siiski mingil määral eelnevat kooskõlastamist, sest tööandja ei pruugi kogu aeg töökohal viibida. Antud konventsiooni säte tekitab veidi segadust, sest see pole otseselt Eesti õigussüsteemi üle võetud, kuid käesoleva töö autori seisukohalt on see olulise tähtsusega. Autori seisukohalt tuleks antud säte TTOS-i üle võtta ning kindlasti on oluline, et ette teatamine oleks lühiaegne, sest siis säilib niiõelda üllatusvisiidi mõte, mis tähendab seda, et tööandjad ei jõua enne tööinspektorite järelevalve teostamist suuremaid töökeskkonna puudusi likvideerida. Samas säilib ka inimlikkus ja tööandjad ei pea elama pidevas hirmus, et tööinspektor võib igal ajal uksest sisse astuda.

Artikkel 13 sätestab tööinspektoritele abinõude rakendamise korra. Lõikest 1 tulenevalt on tööinspektoritel õigus nõuda abinõude rakendamist eesmärgiga kõrvaldada puudused, mis võivad ohustada töötajate tervist või elu. Vastav säte kajastub Tööinspekttsiooni põhimääruse artikli 9

¹¹⁶ KorS RT I, 23.03.2015, 206 § 30.

¹¹⁷ *Ibid*, § 49 lg 5¹.

punktis 5, millest tulenevalt teeb tööinspektor järelevalvet abinõude rakendamise üle. Järelikult on tööinspektorid ka need, kes nõuavad abinõude rakendamist. Lõikest 2 tulenevalt on tööinspektoritel võimalik teha ettekirjutisi eesmärgiga nõuda muudatuste tegemist seadmes või tehases määratud tähtaja jooksul ning võtta viivitamatult meetmeid, et kõrvaldada otsene hädaoht töötajate tervisele või elule. Seda nõuet käsitleb Tööinspektsiooni põhimäärus¹¹⁸, mille kohaselt on tööinspektoritel õigus anda haldusakte. Haldusaktide andmine toimub Haldusmenetluse seaduse¹¹⁹ alusel. Samuti on inspektoril õigus konventsioonist tulenevalt teatud tingimustel pöörduda ka pädeva asutuse poole taotlusega teha ettekirjutus. Otseselt sellist õigust Eesti seadustes ei kajastu, kuid see on loogiliselt järelduv samm eelmisele punktile. Kui Tööinspektsioon pole ise pädev andma välja haldusakti on loomulik, et pöördutakse pädeva organi poole, sest eesmärk on ikkagi üks - kõrvaldada TTO alane rikkumine. Käesoleva töö autori seisukohalt on just tööinspektor see, kes teostab järelevalvet ning tal peavad olema ka vastavad õigused järelevalvet teostada. Kuna just inspektor on see inimene, kes teeb järeldusi TTO nõuete järgimise kohta, siis peab tema olema ka see, kes teeb vastavad ettekirjutised, et olukorda parandada. Sellest lähtudes on näha, et Eestis on võetud vastu piisavad meetmed tagamaks tööinspektorite õigused ja pädevus abinõude rakendamisel.

Artikkel 14 nõuab, et tööõnnetustest ja kutsahaigestumistest tuleks teavitada tööinspektsiooni õigusnormidega ette nähtud korras. Antud säte kajastub TTOS-i § 22 lõikes 4 ning lisaks kohustab tööandjat teatama surmaga lõppenud tööõnnetusest ka politseile. Teavitamiskohustusega Eestis probleem pole, vastupidi. Inimeste vastutustunne on kasvanud ning tööõnnetuste arvu kasvu üheks põhjusteks loetakse tööandjate ja töötajate teadlikkuse tõusu tööõnnetustest teavitamise osas¹²⁰.

Artikkel 15 sätestab tööinspektoritele kohalduvad keelud. Käesoleva töö autor tutvustas neid peatükis 1.1. Punkt a keelab tööinspektoril olla huvitatud tema järelevalve all olevatest ettevõtetest. Sellist sätet ei ole kajastatud ei TTOS-is ega Tööinspektsiooni põhimääruses. Käesoleva töö autor leiab, et tegu on sellise sättega, mis esmapilgul ei tundu olulisena ning ei vaja seaduses mainimist, kuid pikemas perspektiivis on see oluline. Olles huvitatud inspekteeritavast ettevõttest, võib tööinspektor vaadata mööda ettevõtte teatud puudujääkidest või kasutada kurjalt ära oma positsiooni. Tööinspektorite õigused ja keelud on oluline täpselt

¹¹⁸ Sotsiaalministri määrus nr 67, tööinspektsiooni põhimäärus. Vastu võetud 17.10.2007, RT I, 16.01.2015, 4, § 9 p 11.

¹¹⁹ HMS RT I, 23.02.2011, 8, § 51-70.

¹²⁰ Tööinspektsioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 5. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaated/2014/2014_toeokeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf (24.01.2016).

sõnastada, et vältida hilisemaid probleeme ja vaidlusi. Lisaks sellele, ei tohi inspektorid konventsioonist tulenevalt avalikustada tööülesannete täitmisel teada saadud tootmis- või ärisaladusi peale ametist lahkumist ning ei tohi avalikustada TTO alase kaebuse esitajat või teatada tööandjale, et inspekterimise ajendiks oli kaebus¹²¹. Tegemist on niiöelda eetilise normiga. Kuna tööinspektorite töö on selline, et nad võivad puutuda kokku paljude ärisaladustega, siis nad ei tohi kurjalt ära kasutada oma ametist tulenevat eelisolukorda. Lisaks isikuandmete kaitse seadusele¹²² peaks selline säte olema parema arusaamise eesmärgil kirjas ka TTOS-is. ILO on koostanud tööinspektorite dokumendimapi¹²³, mis sisaldab põhjalikku TTO järelevalve tagamise näidispoliitikat. Ühe soovitusena on seal pakutud välja koostada tööinspektorite eetikakoodeks, millest tulenevalt ei tohi tööinspektorid olla omakasupüüdlid ega teha otsuseid selleks, et saada endale või oma lähedastele rahalisi või muid materiaalseid hüvesid.¹²⁴ Otsuseid tuleks teha lähtudes ainult avalikust huvist. Varasemalt oli eelnevalt nimetatud keelud sätestatud 2011. aasta TTOS-is¹²⁵. Käesoleva töö autori seisukohalt on aga tööinspektoritele kohalduvad sätted seadustes laiali ning neid on raske üles leida, mis võib teha tööinspektoritele seadusest aru saamise keerukaks. Samuti on oluline tööinspektoritele kohalduvad õigused ja keelud ühte dokumenti paigutada, et tagada kättesaadavus, läbipaistvus ja kasutajasõbralikkus. Ka tööinspektorite endi tööst lähtudes on oluline kindlaks määrata, mis neile lubatud on ja mis mitte. Ainult nii on võimalik vältida ametikoha kuritarvitamist või kellegi eelisseisundisse sattumist.

- Artikkel 16-19: inspekterimine, rikkumised ja aruandlus

Artikkel 16 nõuab, et ettevõtteid inspekteritakse nii tihti ja põhjalikult, et oleks tagatud asjakohane õigusnormide järgimine. TTOS-i ja Tööinspektsiooni põhimäärust analüüsides ei leia autor sealt sellist sätet. Kuigi ettevõtete töötingimused, inimressurss ja muu asjassepuutuv on ettevõtetel väga erinev, on raske kindlaks määrata teatud ajavahemikku, mille tagant järelevalvet teostatakse. Seega selle sättega jäetakse antud küsimus otsustada tööinspektorile, kui oma ala spetsialistile. Siin on aga jälle oht, et oma ametit võidakse ära kasutada, inspekterides põhjendamatult mõnda ettevõtet rohkem ja teist vähem. Inspektor on siiski inimene ning kui pole seadusega kindlaks tehtud, kui tihti tuleb ettevõtteid külastada, lähtub tööinspektor enda

¹²¹ Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149, art 15 p c.

¹²² IKS RT I, 06.01.2016, 10, § 26 lg 2.

¹²³ Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur. Tööinspektori dokumendimapp. Budapest, International Labour Office 2006. osh.sm.ee/good_practice/ILO-dokumendimapp.pdf (24.01.2016).

¹²⁴ *Ibid*, lk 78.

¹²⁵ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus RT I 1999, 60, 616, jõustunud 01.01.2011, § 26 lg 3.

arusaamast. Inimesed on aga erinevad ja siin võib tekkida ebasoodne olukord, kus mõni tööinspektor suhtub oma töösse tõsisemalt kui teine. Et oleks tagatud mingisugune võrdsus, tuleks seaduses sätestada inspekterimise tihedus lähtudes ettevõtte suuruselt ja muust problemaatikast, mis võib esineda järelkontrolli käigus.

Artikkel 17 sätestab nõude, mille kohaselt alustatakse viivitamata ja ilma ette hoiatamata kohtumenetlust isikute suhtes, kes rikuvad või ei täida kohaldatavaid õigusnorme. Lõige 2 leevendab oluliselt eelnevat, lisades tingimuse, mille kohaselt otsustab tööinspektor, kas tuleb teha hoiatus ja anda nõu või soovitada kohtumenetlust. TTOS käsitleb §-des 27¹-27³ vastutust TTO nõuete rikkumise eest, kuid sellist sätet, mis lubaks viivitamatult alustada kohtumenetlust või lasta tööinspektoril olukorra üle otsustada, ei ole. Sellise sätte otsene ülevõtmine ei oleks otstarbekas. Esiteks, suureneks sellisel juhul oluliselt kohtute töö, kui iga väikese asja pärast võivad tööinspektorit alustada kohtumenetlust. Teiseks, ei oleks see tulemuslik TTO tingimuste parandamise osas. Tuleb arvestada inimlikkusega ning anda tööandjatele võimalus teatud aja jooksul puudused kõrvaldada. Nagu näha, siis selline lähenemine Eesti õigussüsteemis toimib. 2014. aasta töökeskkonna ülevaatest tulenevalt on järelkontrolli osakaal ettevõtetes aasta-aastalt langenud ning seda just seetõttu, et esitatud nõuded täidetakse ettevõtjate poolt üha paremini. Sellest hoolimata esineb ka problemaatilisi tegevusi, millega tööandjad antud aja piires hakkama ei saa. Sellisteks tegevusteks on tervisekontrolli korraldus ja sisekontrolli läbiviimine.¹²⁶ Autori seisukohalt tuleb sellistel juhtudel kaalutleda kohtumenetluse alustamist, kui esineb pidevaid rikkumisi ning ei ilmne tööandja poolne huvi olukorda parandada. Tõhus meede on ka trahvisumma, mis tuleneb TTOS-ist – juriidilistele isikutele on rahatrahv 2600 eurot TTO nõuete rikkumise eest¹²⁷. Autor leiab, et kui tegu on järjestikuste rikkumistega, siis 2600 eurone rahatrahv on liiga väikene. Järjestikuste rikkumiste puhul on näha, et tööandjat ei huvita rahatrahv ning tal on lihtsam tasuda trahv, kui olukorda parandada. Tihti võib selline lähenemine tööandjatele ka soodsam lahendus olla. Seetõttu peaks rahatrahv sõltuma rikkumise astmest ja olukorra lahendamisele kuluvast rahasummast.

Artiklist 18 tulenevalt kohaldatakse tööinspektorite õigusnormide täitmatajätmise ja nende töö takistamise eest tõhusaid karistusi. Karistused on ette nähtud riigisiseste õigusnormidega. Nagu eelmisest lõigust nähtub, on TTOS-is sätestatud küll TTO nõuete rikkumiste eest karistused, kuid selliseid karistusi, mis kohalduksid olukorrale, kus tööinspektorite tööd on takistatud, ei

¹²⁶ Tööinspeksioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 10-11. [www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaade/2014/2014_toeokeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf](http://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_uelevaated/2014/2014_toeokeskkonna_uelevaade_A4_web_13042015.pdf) (24.01.2016).

¹²⁷ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 27¹ lg 2.

eksisteeri. Võib eeldada, et tööinspektorite, kui riigiametnike, töö takistamisele kehtivad üldised avaliku võimu teostamise vastased süüteod, mis tulenevad Karistusseadustikust. Sellest tuleneb vastutus vägivalla kasutamise eest võimuesindaja vastu, vastutus võimuesindaja solvamise ning laimamise eest.¹²⁸ Autori seisukohalt on jällegi tööinspektoritele kohalduv seadustes liialt laialivalgunud ning lähtuvalt olukorrast, kus ettevõtete arv pidevalt kasvab ning tööinspektorite töömaht suureneb, on oluline, et inspektorite tööle kohalduksid kindlad sätted, mis oleksid paigutatud ühte lihtsalt mõistetavasse dokumenti. Tööinspektorid töötavad üksinda ja nad on tihti kaitsetud teatud ohtude eest. Seetõttu tuleks karmistada karistusi, mis kohalduvad tööinspektorite vastu suunatud verbaalsetele ja füüsilistele rünnakutele. Sellisel juhul tekiks ka teatud aukartus tööinspektorite vastu.

Artiklist 19 tulenevalt esitavad tööinspektorid või inspeksioonitalitused inspeksiooni keskasutusele perioodiliselt aruandeid järelevalve teostamise tulemuste kohta. Aruande vormi, valdkonna ja esitamise sageduse määrab keskasutus. Aruandekohustuslikkus kajastub Tööinspeksiooni põhimääruses¹²⁹. Autori seisukohalt on aruande esitamine vajalik, et oleks järelevalve ka Tööinspeksiooni tegevuse ja selle tõhususe üle. Sellest tulenevalt on võimalik ka Tööinspeksiooni tegevust arendada ja paremuse poole muuta.

- Artikkel 20-21: inspeksiooni keskasutuse ülesanded

Artikkel 20 kohaselt avaldab inspeksiooni keskasutus pärast aruandeaasta lõppu või 12 kuu jooksul aruandeaasta lõppemisest arvates koondaruande oma järelevalve all olevate inspeksioonitalituste kohta. Antud sätteid rakendatakse – iga aasta avaldatakse Tööinspeksiooni aasta aruanne, kus on käsitletud kõik problemaatilised punktid. Nagu ka eelmises punktis mainitud, aitab aruannete esitamine valdkonna tegevust parandada ning efektiivsemaks muuta.

Artikkel 21 sätestab inspeksiooni keskasutuse poolt käsitletavat valdkonnad, mida aastaaruandes avaldatakse: järelevalveteenistuste isikkoosseis, tööõnnetuste statistilised andmed, kutsehaiguste statistilised andmed, õigusrikkumiste ja kohaldatud karistuste statistilised andmed jne. Kõiki neid ja artiklis 21 käsitletavaid punkte kajastab iga-aastane töökeskkonna ülevaade, välja arvatud järelevalveteenistuse isikkoosseis, millega saab tutvuda Tööinspeksiooni kodulehel.

¹²⁸ KarS RT I, 17.12.2015, 9, § 274-275¹.

¹²⁹ Sotsiaalministri määrus nr 67, tööinspeksiooni põhimäärus. Vastu võetud 17.10.2007, RT I, 16.01.2015, 4 § 4.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et esmapilgul tunduvatest üksikutest puudujääkidest kajastuvad mitmed olulised probleemid TTO järelevalve osas, mis vajavad Eesti õigussüsteemis täpsemat reguleerimist, kui mitte täiesti uue töötingimuste järelevalve seaduse välja töötamist. Lähtudes eelnevast analüüsist jõudis autor mitmete järelduste ja soovituseni.

Tööinspektorid teenivad lisaraha töötades erinevates erafirmades koolitajatena, millega rikutakse konventsiooni nr 81 artikli 3 lõiget 2. Selline olukord tuleb lõpetada, sest sellisel juhul ei kasutata Tööinspeksiooni inimressurssi otstarbekalt. Hoolimata piirangust lubada tööinspektoritel koolitada 4 tundi nädalas, tuleb antud olukorda veelgi karmimalt reguleerida. Selleks võiks neid inspektoreid, kes on tõsiselt huvitatud koolitamisest, paigutada ümber tegelema mitte tööinspektori ametiga vaid koolitajana Tööinspeksioonis. Samuti võib vähendada tööinspektorite töökoormust ning teise osa töökoormusest saavad inspektorid keskenduda koolitamisele. Koolitamine on selline töö, mis nõuab palju süvenemist ja ettevalmistamist, seetõttu tuleks suhtuda selle probleemi reguleerimisse tõsiselt. Tööinspektor peab eelkõige panustama enda töösse.

Puudub koostöö Tööinspeksiooni ja samalaadse küsimustega tegelevate avalike ja eraõiguslike institutsioonidega, millega eiratakse konventsiooni nr 81 artiklit 5. Koostöö teiste asutuste ja inimestega aitab edendada Tööinspeksiooni tööd ning näha paljusi probleemseid küsimusi teise nurga alt. Koostöö kahjuks puudub või on lihtsalt suusõnaline. Antud küsimusse tuleb tõsisemalt suhtuda ning kaalutleda koostöölepingute sõlmimist erinevate asutuste vahel. Ainult nii saab seada koostöö aluseks olevad eesmärgid ning nende poole püüelda.

Tööinspektorite koolitamisega ei tegeleta piisavalt, millega eiratakse konventsiooni artikli 7 lõiget 3. Antud probleem kajastus ka TTO strateegias 2010-2013, mis seadis eesmärgiks tööinspektorite täiendkoolitused ning nende harimise ohtlike ainete ja neid sisaldavate toodete ohutu käitlemise osas. Olukord, kus tööinspektorid pole täiesti teadlikud ohtlike ainete ohutust käsitlemisest, tekitab veidi kahtlusi ja hirmu, sest kes veel peale tööinspektorite, kui järelevalve teostajate, peaks olema pädev selles valdkonnas? Kui järelevalvet teostava inimese teadmised on puudulikud antud valdkonnas, võib teatud vigade tähelepanuta jätmise minna maksma töötaja elu või tervise. Seetõttu tuleb suhtuda tõsiselt koolitamisega ning regulaarselt läbi viia täiendkoolitusi, sest just ohtlike ainete ja kemikaalide loetelu on see, mis on pidevas täiendamises. Seetõttu peavad ka tööinspektorid end jooksvalt täiendama.

Kõige suuremaks probleemiks järelevalve teostamise osas peab autor artikli 10 rakendamist, mille kohaselt peab tööinspektoreid olema nii palju, et inspeksiooni ülesanded oleksid täidetud.

Tööinspektorite vähesus on aga laialdaselt levinud probleem, millele tuleb leida lahendus. Õiguskirjandus rõhutab, et ainsa lahendusena tuleb tööinspektoreid senisest paremini rakendada enda tööd tegema¹³⁰. TTO üle järelevalve teostamise alustala on just tööinspektorite arv, mistõttu tuleb alustada kõige madalamast, et pakkuda tõhusamat järelevalvet.

Tööinspektorite õigus igal ajal ette teatamata siseneda inspekteeritavasse ettevõttesse ei tundu autori seisukohalt kõige õigem viis järelevalve teostamiseks. Antud sätet pole küll Eesti õigusesse üle võetud ning vastasel juhul oleks see vastuolus ka KorS § 50 lõigete 3 ja 4-ga. Eelnev õigusnorm ei käsitle küll ette teatamist, kuid töö ajal ettevõtte külastamine eeldab tööandja kohalolekut, mis omakorda eeldab seda, et tööinspektor peab teatama oma külastusest, et olla kindel, et tööandja viibib ettevõttes. Järelevalve teostamise kohalt võib selline lähenemine küll veidi ebatõhus olla, kuid tuleb vaadata laiemat pilti, sest vaid sellisel viisil saab vältida ootamatusest tekkivad pingeid ning psühhosotsiaalseid riske. Sellest tulenevalt jõuab käesoleva töö autor artikli 12 lõike 2 juurde, mis nõuab, et tööinspektorid teataksid tööandjat või tema esindajat ettevõttes viibimisest. Antud norm tuleks TTOS-i üle võtta ning kindlasti on oluline, et ette teatamine oleks lühiaegne, sest siis säilib niiöelda üllatusvisiidi mõte, mis tähendab seda, et tööandjad ei jõua enne tööinspektorite järelevalve teostamist suuremaid töökeskkonna puudusi likvideerida.

Probleem, mis otseselt ei tulene konventsioonist vaid kajastus analüüsi käigus, on see, et tööinspektorite tööd reguleerivad õigused on laiali erinevates seadustes nagu haldusmenetlusseadus, KorS, karistusseadus, tööinspeksiooni põhimäärus jne. Samuti puudub TTOS-is säte, mis määraks karistused sellisele olukorrale, kus tööinspektorite tööd on takistatud (tulenevalt artiklist 18). Antud sätted kajastuvad Karistusseadustikus. Sellist olulist punkti tuleks autori arvates käsitleda TTOS-is või hoopis luua uus Töötingimuste järelevalve seadus, mis käsitleks kõike, mis hõlmab TTO järelevalvet. Nii oleks lihtsam ka tavainimestel aru saada õigusaktidest, mis reguleerivad nende töö tegemist ja ohutust.

Lisaks eelnevatele soovitudele leiab käesoleva töö autor, et tööinspektorite töö paremaks reguleerimiseks tuleks luua tööinspektorite eetikakoodeks. Samuti tuleks TTOS-i või uude Töötingimuste järelevalve seadusesse lisada ettevõtete inspekteerimise tihedus vastavalt ettevõtte suuruselt ja muudest kajastunud probleemidest. Lisaks oleks efektiivne meetod erinevate

¹³⁰ Davidov, G. The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, March 2010, 26 (1), lk 67.

karistuste ja trahvisummade suurendamine, sest tihti on ettevõtja jaoks odavam tasuda trahvisumma, kui viia ellu teatud muudatused töökeskkonnas.

3. Riiklik töötervishoiu ja tööohutuse järelevalve täitmise tagamise õiguslik raamistik

3.1 Riikliku töötingimuste järelevalve täitmise tagamise olemus

ILO on ÜRO perekonda kuuluv vanim organisatsioon ning ühtlasi ka ainus töösuhetele spetsialiseerunud rahvusvaheline organisatsioon maailmas, loodud eesmärgiga edendada palgatööd tegevate inimeste töötingimusi.¹³¹ Eesti on riik, mis kuulub ILO koosseisu ning on ratifitseerinud mitmeid TTO-d puudutavaid konventsioone, mis reguleerivad nii TTO järelevalvet kui ka miinimumstandardeid TTO-le. ILO töövormiks on rahvusvahelise tööregulatsiooni kehtestamine, mis viiakse ellu konventsioonide ja soovitude vastuvõtmisega. Kahjuks ei võta ILO vastu rahvusvahelisi tööseaduseid, vaid määrab kindlaks minimaalse õigusliku tasandi, millest konventsiooni ratifitseerinud riik peab kindlasti kinni pidama või millest soovitatakse juhinduda.¹³² Paraku ei ole ILO konventsioonid ja nendest tulenevad soovitusel liikmesriikidele automaatselt siduvad, kuid valitsused on kohustatud esitama need vajalike meetmete rakendamiseks siseriiklikule seadusandlikule organile selleks, et garanteerida konkreetsetes aktides sätestatud rahvusvaheliste tööstandardite elluviimine.¹³³ ILO poolt kehtestatud rahvusvahelised standardid on väga suure tähtsusega kogu maailmas, kuid nendes esineb puudujääke ning tihti on neid raske kohaldada vastavalt Euroopa sotsiaalsele olukorrale ja arengutasemele.¹³⁴ Selline olukord eeldab konventsioonide pidevat täiendamist ja ajaga kaasas käimist.

Tööjärelevalve esmane ülesanne on tagada vastavus tööõigusega, ehk siseriiklike õigusnormide ja standardite kogumiga, mis on mõeldud kaitsmiseks tehtava töö ja igasuguste negatiivsete mõjude eest. See, kuidas tagada parimat tööjärelevalvet, on iga riigi enda otsustada, kuid olulisemateks põhimõteteks tõhusa tööjärelevalve süsteemi loomisel peetakse ennetust ja lõimimist. Ennetus tähendab jõupingutust õnnetuste ja tööga seotud haigestumiste vähendamiseks. Lõimimine viitab sellele, et regulaarse inspekteerimiskülastuse puhul tegeleb üks sobiva pädevusega inspektor kõigi põhiliste töökaitse ja töösuhete küsimustega. See tähendab aga seda, et tööinspektorid peavad olema hästi koolitatud.¹³⁵

¹³¹ Sotsiaalministeerium. ILO. www.sm.ee/et/ilo (11.01.2016).

¹³² *Ibid.*

¹³³ Muda, M. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide ratifitseerimisest Eestis. *Juridica* 1994 nr 7.

¹³⁴ Muda, M. Euroopa Liidu pädevusest rahvusvaheliste tööstandardite kehtestamisel. *Juridica* 1995 nr 9.

¹³⁵ Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur. Tööinspektori dokumendimapp. Budapest, International Labour Office 2006, lk 25. osh.sm.ee/good_practice/ILO-dokumendimapp.pdf (04.04.2016).

Tööjärelevalve teostamisel tuleb lähtuda selle põhilisest nõudest, mille kohaselt peab tööjärelevalve hõlmama kõiki tööd tegevaid inimesi, kes kuuluvad õigusaktide reguleerimisalasse.¹³⁶ Keskenduda tuleb nii avalikule- kui ka erasektorile ning seda võrdväärselt. Nagu ka käesolevast teadustööst selgub, lähtub Eesti töötingimuste järelevalve teostamisel tööstuses, kaubanduses ning põllumajanduses põhiliselt ILO kahest konventsioonist (nr 81 ja nr 129). Peatükis 2.2 analüüsis käesoleva töö autor ILO konventsioonide ülevõtmist Eesti õigussüsteemi. Analüüsi toetuseks on oluline saada aru töötingimuste järelevalve täitmise tagamise olulisematest funktsioonidest. Nendeks võib pidada regulaarset teatamiskohustust ILO-le konventsioonide rakendamise kohta, järelevalve teostamist ning muude lisavahendite kasutamist.¹³⁷ Samuti on olulisel kohal ka riskianalüüs. Töötingimuste järelevalve täitmise tagamise olulisemad funktsioonid on järgmised:

- Regulaarne aruande esitamise kohustus ILO-le

ILO põhiseaduse artiklist 22 tulenevalt peab iga liikmesriik olema nõus koostama iga-aastase aruande ILO-le. Aruanne jõustunud konventsioonide kohta peab sisaldama meetmeid, mida riik on rakendanud konventsiooni sätete jõustamiseks.¹³⁸ Kuivõrd peatükist 2.2 tulenevast analüüsist nähtub, et esineb mõningaid probleeme ILO konventsioonide ülevõtmisel, on siiski just iga-aastane aruande esitamise kohustus üheks tõhusamaks järelevalve parandamise meetmeks. Aruande esitamise eesmärk ei ole mitte lihtsalt rikkumiste tuvastamine ja nende parandamise nõudmine. Selle eesmärk on pigem leida läbi regulaarse ja pideva järelevalve probleemsed kohad, kus riigid ei ole suutnud rakendada konventsioonidest tulenevaid standardeid täielikult ja sellest tulenevalt teha koostööd nende rakendamise osas.¹³⁹ Käesoleval juhul nähtub, et mitte karistamine rikkumiste eest ei ole olukorda parandav meede, vaid hoopis pidev töö probleemiga ja soovitude jagamine tagab parema tingimuste täitmise.

Hoolimata ILO põhiseaduse artikli nõudest esitada aruandeid iga aasta, on see tekitanud nii ILO-le kui ka selle liikmesriikidele suure surve ning sellest tulenevalt on jäänud aruande esitamine mõnedel juhtudel vahele. Nüüd on aga kasutusele võetud lihtsam süsteem, mille järgi tuleb aruandeid esitada lähtuvalt ratifitseerimisest möödunud ajast. Esimene ja teine aruanne esitatakse

¹³⁶ Euroopa Parlament. Istungidokument. Tõhus tööjärelevalve kui Euroopas töötingimuste parandamise strateegia. 12.12.2013, lk 18.

¹³⁷ Dahan, Y. jt. Shared Responsibility and the International Labour Organization. Michigan Journal of International Law, summer 2013, 34 (4), lk 696-706.

¹³⁸ International Labour Office. Constitution of the International Labour Organisation and selected texts. Geneva, 2010, art 22.

¹³⁹ Swepston, L. Supervision of ILO Standards. International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, winter 1997, 13 (4), lk 327.

ühe aastaste vahedega. Ülejäänud regulaarselt esitatavad aruanded tuleb esitada kas iga kahe- või viie aasta tagant. TTO järelevalvet puudutavad konventsioonide aruanded tuleb esitada iga kahe aasta tagant, samuti ka muude tähtsamate konventsioonide aruanded. Viie aasta tagant tuleb esitada aruanded teiste lihtsamate konventsioonide kohta. Mitteperioodilised aruanded esitatakse erandjuhtudel, näiteks kui ekspertide komitee seda nõuab.¹⁴⁰

Eelnevalt kirjeldatud süsteem on aga palju kriitikat saanud ning selle funktsioon on küsimuse alla seatud.¹⁴¹ Riigid täidavad vastavalt olukorrale aruande küsimustikud, mida omakorda täiendatakse ILO poolt ning lõpuks koostab ekspertide komitee iga-aastase aruande, mille maht võib ulatuda kuni 1000 leheküljeni. Selline aruandlus eeldab väga palju paberitööd, kirjavahetust, tõlkimist ja teisi administratiivseid ülesandeid ning ei tule üllatusena, et sellist aruandluse korda peetakse olevat kokkuvarisemise ohus.¹⁴² Siinkohal tekib küsimus, kuidas on ILO üldse võimeline sellise töömahu kõrvalt teostama järelevalvet konventsioonide tõhusa rakendamise üle? Autori seisukohalt võib tekkida olukord, kus ILO-l on käed niivõrd tööd täis aruannete koostamise ja riikide poolsete aruannete läbi vaatamisega, et tegelik konventsioonide täitmise kontroll jääb tagaplaanile. Omakorda mõjutab see riigipoolset panust aruande esitamisel, mistõttu võib tekkida olukord, kus keskendutakse rohkem aruandekohustuslikkusele ILO ees, kui probleemi analüüsimisele ja lahenduste pakkumisele. On selge, et suurem osa järelevalvet puudutavaid küsimusi võivad ilmned justnimelt ILO konventsioonidest 81 ja 129, kuid tähelepanuta ei saa jätta ka riikide endi panuseid ja regulatsioone TTO järelevalvet puudutava osas. Seetõttu tuleks tõsisemalt mõelda ILO aruande esitamise süsteemi ümberplaneerimisele. Nii tihe aruannete esitamine ei ole autori seisukohalt otstarbekas ei ILO-le kui ka liikmesriikidele – vastupidi, see võib järelevalve teostamisele isegi negatiivselt mõjuda. Pigem esitada aruandeid harvemini, sest siis on võimalik tegeleda tõsisemalt valdkonnas esinevate puudujääkidega.

- Riskianalüüsi olulisus TTO järelevalve teostamisel

Riskianalüüs on nurgakivi tööohutuse tagamisel.¹⁴³ Kui vaadata õigusaktidest tulenevaid rikkumisi, on näha, et esikohal on probleemid, mis tulenevad töökeskkonna riskianalüüsi korraldamisest. Ettevõtetes kas puudub riskianalüüs täielikult või on see puudulikult korraldatud.

¹⁴⁰ *Ibid*, lk 336.

¹⁴¹ Maupain, F. The ILO Regular Supervisory System: A Model in Crisis? *International Organizations Law Review* 10. Geneva, Brill Nijhoff, 2013, lk 119.

¹⁴² *Ibid*, lk 132.

¹⁴³ Konno, *supra* note 10, lk 68.

Probleeme riskianalüüsiga on igas kolmandas ettevõttes.¹⁴⁴ Selline statistika näitab, et riskianalüüs on probleemne nõue tööandjate jaoks – nad kas ei tea selle vajalikkusest üldse või pole kursis selle läbiviimisega, mistõttu püütakse vältida ebameeldivat lisakohustust. Väikeste ettevõtete puhul võivad tööandjad arvata, et kuna tegu on niivõrd väikese ettevõttega, on ka kõik riskid teada ning riskianalüüsi läbiviimine pole vajalik.

Selleks, et aru saada riskianalüüsi olulisusest, tuleb kõigepealt aru saada, mis on riskianalüüs. Riskianalüüs on protsess, mis hõlmab teatud piirväärtuste ja –normide määramist, ohtude väljaselgitamist ning riski suuruse hindamist. Riski suurust hinnatakse lähtuvalt kahju tekkimise tõenäosusest ning tagajärje raskusest. Riskianalüüsis tuleb hinnata nii üksikisiku riski suurust kui ka erinevate riskide suurust.¹⁴⁵ Riskianalüüs on vajalik, sest see annab võimaluse uurida tööandja poolt kasutuselevõetud tööõnnetuste ja kutsehaiguste ärahoidmise vahendite efektiivsust. Riskianalüüsi käigus ilmnenu võimalike õnnetuste ennetamine on äärmiselt oluline. See võimaldab kaitsta töötaja tervist võimalike vigastuste eest ja ära hoida materiaalselt kahju. Oluline on silmas pidada, et riske ei saa vältida ainult töötajate väljaõppe ja isikukaitsevahendite kasutamise kaudu, mistõttu on vajalik riskide analüüsimine ja ennetamine läbi riskianalüüsi.¹⁴⁶

Järelevalve seisukohalt on riskianalüüs oluline just seetõttu, et see lihtsustab tööinspektorite tööd ning annab parema ülevaate töökohal esinevatest puudustest ning nende kõrvaldamiseks pakutavatest lahendustest. Riskianalüüs näitab, et tööandja mõtleb kaasa ning näitab üles huvi töökeskkonna ohutuks muutmise osas.

Riskianalüüsi läbiviimise kohustus tuleneb TTOS-i §-st 13¹⁴⁷, mille kohaselt on tööandja kohustus korraldada riskianalüüsi. Lisaks on sätestatud eesmärgid, mida riskianalüüs peab hõlmama. Sinna hulka kuuluvad näiteks töökeskkonna ohutegurite väljaselgitamine ning riskide hindamine töötajate tervisele ja ohutusele. Antud säte on otseselt üle võetud direktiivist 89/391¹⁴⁸, millest kajastub, et riskide analüüs peab olema just tööandja käsutuses. TTOS käsitleb riskianalüüsi veelgi laiemalt kui direktiiv, kuid olulist erinevust siiski pole, sest ka TTOS hõlmab vaid riskianalüüsi eesmärki, mitte kirjeldust selle läbiviimiseks. Direktiiv näeb ette küll riskianalüüsi üldise eesmärgi, kuid jätab igale liikmesriigile vaba valiku otsustada, kuidas täpselt riskianalüüsi läbi viia. Kuna puuduvad otsesed juhised ja miinimumnõuded riskianalüüsi

¹⁴⁴ Tööinspeksioon. Ülevaade 2014.a töötervishoiu ja tööohutuse järelevalvest. www.ti.ee/est/meedia-trukised-statistika/statistika/tootervishoiu-ja-tooohutuse-jarelevalve/ (16.01.2016).

¹⁴⁵ Sieger, A. Töökeskkonna ohutegurid ja riskianalüüs. Tallinn, Teabekirjanduse OÜ 2006, lk 126.

¹⁴⁶ Teabekirjanduse OÜ. Riskianalüüs. Nõudmised ja praktilised näited. Tallinn, Teabekirjanduse OÜ 2005, lk 6-7.

¹⁴⁷ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 13 lg 1 p 3.

¹⁴⁸ Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 9 lg 1 p a.

läbiviimiseks, ei ole ka Eesti õiguses need täpselt piiritletud, mis omakorda tekitab segadust. Samuti pole konkreetselt sätestatud, kui tihti tuleb riskianalüüsi läbi viia – see sõltub ettevõtte tööst. Lähtudes TTOS-ist, peab tööandja end pidevalt hoidma kursis töökeskkonna ohutegurite ja riskide hindamisega, sest kui töötingimused on muutunud, töövahendeid ja tehnoloogiat on vahetatud/uuendatud või on ilmnenud muud ohutegurid inimese tervisele on tööandja kohustatud korraldama uue töökeskkonna riskianalüüsi.¹⁴⁹ See seab tööandjale suure vastutuse TTO nõuete järgimisel, kuid lõppkokkuvõttes teeb regulaarse riskianalüüsi läbiviimise lihtsamaks, sest tööandja on kursis töö toimuvate muutustega.

Riskianalüüsi võib teha tööandja kas ise või tellida teenusena, kuid viimasel juhul tuleks võimalusel kaasata riskianalüüsi ka oma ettevõtte töötaja, kes tunneb ettevõtet hästi¹⁵⁰. Riskianalüüs ei ole range teaduslik protseduur, mille jaoks on vaja põhjalikke matemaatilisi teadmisi. Meetod riskianalüüsi läbiviimiseks peaks olema lihtne. Spetsiaalset ja erilist riskianalüüsi on vaja teostada vaid väga suure ohuga kokku puutuvate ettevõtete jaoks.¹⁵¹ Tihti on lihtsam vastupanutee palgata vastav firma riskianalüüsi läbi viima, sest puudub konkreetne juhend selle läbiviimiseks. Kui inimene pole varem kokku puutunud sellise ülesandega, võib see esmapilgul tunduda üsna keeruline ning tihti loobutakse sellest ja makstakse usaldusväärsele ettevõttele, et tagada korrektne ja tulemuspärane riskianalüüs. Tegelikuses võiksid ja peaksid tööandjad oskama ise koostada riskianalüüsi. Lahendusena oleks otstarbekas viia tööandjate seas läbi koolitusi, mis puudutaksid riskianalüüsi koostamist. Nii tunneksid tööandjad end mugavamalt ning oleksid teadlikud riskianalüüsi koostamise nõuetest.

Autori seisukohalt on probleem selles, et puudub konkreetne meetod riskianalüüsi läbiviimiseks. On küll erinevaid TTO alaseid raamatuid, mis kirjeldavad riskianalüüsi olulisust ning põhimõtteid, kuid ühtset juhendit riskianalüüsi läbiviimiseks ei ole. Veelgi keerulisem on aga olukord erandlike töövormide puhul, kus töökeskkonna kujundab töötaja ise. Näiteks kaugtöö puhul on riskianalüüsi läbiviimine äärmiselt keeruline, sest tööandjal on võimatu jälgida töötaja igapäevast töökeskkonda ja selle muutusi. Seadusest tulenevalt on tööandja aga kohustatud korraldama uue töökeskkonna riskianalüüsi, kui töötingimused on muutunud, töövahendeid või tehnoloogiat on vahetatud või uuendatud või kui on toimunud muud muutused töökeskkonnas, mis puudutavad TTO-d.¹⁵² Erandlike töövormide puhul on aga raske teha kindlaks, kas ja kuidas töötingimused muutunud on. Juhul, kui on tegu selliste töökohtadega, mida on raske kontrollida

¹⁴⁹ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 13 lg 1 p 5.

¹⁵⁰ Konno, *supra* note 10, lk 136.

¹⁵¹ Sieger, *supra* note 145, lk 136.

¹⁵² TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 13 lg 1 p 5.

(näiteks kaugtöö või töö kodumajapidamises), on tööandja kohustatud teavitama töötajat kõikidest riskidest ning töökeskkonna parandamise võimalustest. Lisaks on tööandja sellistel juhtudel kohustatud juhendama töötajat selliste riskide iseseisvaks tuvastamiseks ning pakkuma igakülgset abi ohutu töökeskkonna loomisel.¹⁵³

Töökeskkonna alasest teabekirjandusest tulenevalt on soovituslik enne riskianalüüsi läbiviimist läbida mõned olulised etapid. Soovitatakse moodustada rühm, kuhu kuuluvad erinevate ametikohtadega inimesed ettevõttest. Seejärel tuleb rühma liikmetele esitada küsimusi, mis puudutavad töökeskkonnast, tööprotsessist ja töövahenditest tulenevaid ohte. Edasi tuleb määrata analüüsiv piirkond. Ka selleks on jäetud vabad käed. Viimasena tuleb välja selgitada viimastel aastatel ettevõttes toimunud tööõnnetused ja nende põhjused ning töötajatel esinenud või esinevad kutsehaigused.¹⁵⁴ Töökeskkonna alasest teabekirjandusest tulenevalt võib järeldada, et riskianalüüsi läbiviimisel on 5 olulist sammu:

- I samm – Selgita välja ohud;
- II samm – Selgita, kes on ohustatud ja kuidas;
- III samm – Hinda riski suurust ja otsusta, kas olemasolevad ettevaatusabinõud on piisavad või tuleks neid täiendada;
- IV samm – Dokumenteeri tulemused;
- V samm – Analüüsi hindamise tulemusi ja tee vajalikud korrektiivid.¹⁵⁵

Samad sammud on ära nimetatud ka teistes riskianalüüsi käsitletavates käsiraamatutes.¹⁵⁶ Eelnevalt nimetatud sammudest on näha, et see, mida riskianalüüs käsitleb, on üsna lai ning võib eeldada, et selline ammendav lähenemine riskide hindamisele peaks tagama tõhusa ülevaate ettevõtetes esinevatest riskidest ja nende lahendustest. Kahjuks see nii ei ole. Käsiraamatutes ega seadustes ei ole mainitud, kui põhjalik peab riskianalüüs olema ja mida täpselt peab see hõlmama. Loomulikult on raske koostada ühtset riskianalüüsi mudelit kõikide ettevõtete jaoks, kuid autori seisukohalt aitaks olukorda parandada ka näidis üldisemate põhimõtete kohta.

Tihti jääb riskianalüüsi puhul tähelepanuta psühholoogiliste ohutegurite tähtsus. Kui vaadata riskianalüüsi puudutavat teabekirjandust, käsitletakse seal üldjuhul vaid tehniliste, füüsikaliste, keemiliste ja bioloogiliste ohutegurite riskianalüüsi. Kindlasti ei saa tähelepanuta jätta psühholoogilisi ohutegureid, sest tänapäeva ühiskonnas on inimesed multifunktsionaalsed ning

¹⁵³ Künnapas, K. Kaugtöö aktuaalseid probleeme. *Juridica* 2014 nr 4, lk 285.

¹⁵⁴ Teabekirjanduse OÜ, *supra* note 146, lk 19.

¹⁵⁵ Sieger, *supra* note 145, lk 140-141.

¹⁵⁶ Teabekirjanduse OÜ, *supra* note 146, lk 15-18.

tihti ei saada esmapilgul aru, et raske töö ja vaimsed pinged võivad tekitada muutusi töötaja vaimses seisundis, mis on omakorda risk. Psühholoogiliste ohutegurite puhul on tegu niinimetatud uute ohtudega, mille hulka kuulub vägivald, kiusamine, seksuaalne ahistamine, diskrimineerimine ja suur töökoormus. Kõik eelnevalt nimetatud ohud hõlmavad endas suuri psühhosotsiaalseid riske ja võivad tekitada tööstressi.¹⁵⁷ Psühholoogilisteks ohuteguriteks peetakse ka töötaja võimetele mittevastavat tööd, halba töökorraldust, pikaajalist üksinda töötamist ja muid tegureid, mis võivad aja jooksul põhjustada muutusi töötaja psüühilises seisundis.¹⁵⁸ Psühhosotsiaalsete riskide hindamisel saab lähtuda eelnevalt välja toodud 5-sammulisest mudelist, mis kohaldub ka näiteks füüsilistele ohuteguritele. Seetõttu on oluline pidada silmas ka psühholoogilisi ohutegureid riskianalüüsi koostamisel, sest ainult nii on võimalik teostada järelevalvet ka psühhosotsiaalsete ohutegurite üle.

Riskianalüüs peab olema koostatud kirjalikult ja see kuulub säilitamisel 55 aastaks. Riskianalüüsi võib vaja minna tööga seotud haiguste vaidemenetlustes ning riskianalüüsi võib kontrollida ka tööinspektor.¹⁵⁹

Riskianalüüsi tulemuste põhjal kavandatakse töötajate tervisekontroll, analüüsitakse kaitsevajadust, valitakse isikukaitsevahendid ja tehakse plaan riskide ohjamiseks. Tegevuskava kinnitatakse tööandja poolt.¹⁶⁰ Tegevuskava on abiks tööõnnetuste ja kutsehaigestumiste vältimisel. Kava peab olema selge, asjakohane ning töötajatele arusaadav. Tegevuskavas peab tööandja ära näitama, milliseid abinõusid ta töökeskkonna parandamiseks kasutada plaanib ning mis ajaks peavad planeeritud abinõud olema kasutusele võetud.¹⁶¹ Seejuures tuleb arvestada direktiivist 89/391 tulenevate üldiste ennetuspõhimõtetega. Üldisteks ennetuspõhimõteteks on eelkõige riski vältimine, riski kontrollimine, töö kohandamine vastavalt töötaja ealistele ja soolistele iseärasustele, ohtliku asendamine vähemohtlikuga, tehnilise progressi saavutuste rakendamine, ennetamispoliitika välja töötamine, kollektiivsete kaitsevahendite eelistamine ning asjakohase teabe edastamine.¹⁶² Seega, eelnevast nähtub, et just riskianalüüsi tulemused on need, mille põhjal peaks kujunema ohutu töökeskkond ja TTO nõuetele vastavus. Riskianalüüs peaks tööandjaid panema mõtlema, kuidas luua ohutu töökeskkond, kuid kahjuks ei osata selle olulisust

¹⁵⁷ Kwantes, *supra* note 7, lisa C, lk 12.

¹⁵⁸ Teabekirjanduse OÜ, *supra* note 146, lk 37.

¹⁵⁹ Konno, *supra* note 10, lk 136.

¹⁶⁰ *Ibid*, lk 136.

¹⁶¹ Sieger, *supra* note 145, lk 142.

¹⁶² Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. ELT L 183/1, 29.06.1989, art 6 lg 2.

tihti näha ning eelistatakse tegeleda tagantjärgi probleemide lahendamisega, mitte nende ennetamisega.

TTOS kohustab tööandjat läbi viima süstemaatilist töökeskkonna sisekontrolli, mille käigus tööandja korraldab ja jälgib TTO olukorda ettevõttes vastavalt seaduses sätestatud nõuetele. Sisekontroll töökeskkonna üle on ettevõtte tegevuse lahutamatu osa, sellesse on kaasatud ka töötajad. Sisekontrolli aluseks on riskianalüüsi tulemused.¹⁶³ Sisekontrolli all mõistetakse süstemaatilist tegevust, mis on kavandatud tagamaks ettevõtte igakülgse tegevuse planeerimist, organiseerimist, korraldamist ja ülevaatamist vastavalt töökeskkonda reguleerivatele õigusaktidele.¹⁶⁴ Sisekontrolli läbiviimise sammud on riskianalüüsiga üks ühele sarnased. Kuuenda sammuna on lisatud veel töökeskkonna sisekontrolli strateegia koostamine. Sisekontrolli strateegia peaks algama juhtkonnapoolsete kohustuste ja vastutuse äranäitamisega ning seejärel esitatakse ettevõtte töökeskkonnaalase töö eesmärgid.¹⁶⁵ Sisekontrolli tulemused esitatakse Töökeskkonnanõukogule, kes tutvub ettevõtte töökeskkonna sisekontrolli tulemustega ning teeb vajadusel ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks.¹⁶⁶

Kokkuvõtvalt võib öelda, et riskianalüüs on TTO nõuete tagamise seisukohast olulise tähtsusega. Kui riskianalüüsi teostatakse põhjalikult, lähtudes töökeskkonnas toimuvatest muutustest ning ohtudest on sellest suur abi, sest riskianalüüsi tulemused annavad tööandjale töökeskkonnas esinevatest riskidest parema ülevaate ning sellest tulenevalt on tööandjal võimalik viia töökeskkonnas ellu muutusi, mis parandaksid TTO seisukorda. Tööandja kohustus on hoida end kursis ohtudega, mis pidevalt muutuvad – seega on riskianalüüsi läbiviimine püsiv ja regulaarne protsess. Lisaks sellele lihtsustab riskianalüüsi olemasolu järelevalve teostamist ettevõttes ning annab tööinspektoritele parema ülevaate konkreetsetest probleemidest ja nende lahendustest. Kahjuks ei ole Eesti õiguses riskianalüüsi läbiviimist täpselt piiritletud, mis annab selle vormistamiseks üsnagi vabad käed. Sellest tulenevalt võib igäüks koostada niiöelda riskianalüüsi, kus käsitleb põgusalt vaid ühte riski, millel tegelik sisu ja eesmärk puuduvad. Sellisest riskianalüüsist aga kasu ei ole. Tööinspeksioon esitab küll etteheiteid puudulike riskianalüüside kohta, kuid selline lähenemine ei paranda olukorda. Autori arvates tuleks kõigepealt sätestada seaduses riskianalüüsi läbiviimise kord ja põhimõtted ning alles seejärel vastavad sanktsioonid riskianalüüsi nõuetekohase täitmata jätmise kohta. Sanktsioonid on olulised just seetõttu, et tööandjad suhtuksid tõsisemalt TTO-d puudutavate nõuete tagamisse.

¹⁶³ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 13 lg 1 p 1.

¹⁶⁴ Sieger, *supra* note 145, lk 126.

¹⁶⁵ Teabekirjanduse OÜ, *supra* note 146, lk 10-11.

¹⁶⁶ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 18 lg 6 p 3.

See viiks olukorrani, kus tööandjad viiksid edukalt läbi riskianalüüsi, oleksid teadlikud töökohal esinevatest ohtudest ning puudustest ja suudaksid eelnevalt nimetatud puudused teatud tähtja jooksul kõrvaldada. Sellest tulenevalt oleks ka järelevalve teostamine hõlpsam, sest loogilise järelalusena väheneksid TTO alased rikkumised.

3.2 Erandlik järelevalve teostamine

Oluline on silmas pidada, et eksisteerib ka erandlike töö tegemise vorme, mille üle on järelevalvet teostada palju keerulisem kui klassikalise töö tegemise vormi üle. Tänapäeval eelistatakse üha rohkem mittetraditsioonilisi töövorme, mistõttu on oluline neile suuremat tähelepanu pöörata. Erandlikeks töö tegemise vormideks võib olla kaugtöö ja töö kodumajapidamises. Mittetraditsioonilised töövormid on tööõiguses üheks põhiliseks probleemikohaks, sest loovad ebastabiilsust ja ebavõrdsust ning võimaldavad tööandjal hoiduda kõrvale seadusest tulenevatest kohustustest.¹⁶⁷ Autori arvates on just selliste töövormide üle raske järelevalvet teostada, kuna tegu on niiõelda raskesti ligipääsevate ja liikuvate töödega. Olgu siis selleks kodu puutumatuses tulenev vastuolu Põhiseadusega või pidevalt vahetuv töö tegemise koht. Käesoleva töö seisukohalt on antud küsimus olulise tähtsusega, sest igapäev on õigus õiglastele töötingimustele ja ohutule töökeskkonnale. Töötajate üle, kes teevad tööd kodus või on pidevas liikumises, on raske järelevalvet teostada just nende töö iseloomu ja asukoha tõttu. Sellest hoolimata peavad ka selliste töötajate töötingimused vastama seaduses sätestatule ning ka nende üle peab olema võimalik teostada järelevalvet. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et tegu ei ole traditsioonilise töövormiga ning töötingimused ja järelevalve teostamine TTO nõuete üle ei saa olla päris sellised nagu traditsioonilise töö puhul, kuid see ei tähenda, et neid üldse ei eksisteeriks.

Kaugtöö definitsioone on palju. Üldiselt võib sõnastada kaugtöö selliselt, et tegu on tööga, mida tehakse kohas, mis asub tööruumidest kaugel ning millest tulenevalt ei puutu töötaja kokku kolleegidega, kuid tal on võimalik nendega suhelda läbi interneti või muul viisil¹⁶⁸. TLS-i § 6 lõige 4¹⁶⁹ defineerib kaugtööd kui töölepingu alusel tööandja ettevõttest väljaspool tehtavad tööd. Oluline on silmas pidada, et Eestis ei seondu kaugtöö mõiste

¹⁶⁷ Cho, K. Legal Problems and Assignments of Non-Standard Workers. *Journal of Korean Law*, 2002, 2 (2), lk 111.

¹⁶⁸ Di Martino, V., Wirth, L. Telework: A New Way of Working and Living. *International Labour Review* 1990, 129 (5), lk 530.

¹⁶⁹ TLS RT I, 12.07.2014, 146, § 6 lg 4.

kommunikatsioonitehnoloogiliste vahendite kasutamisega, millest tulenevalt laieneb mõiste ka teistele töödele, mida tehakse ettevõttest väljaspool. Kaugtöö reeglistiku mõte seisneb selles, et töötajatele oleks tagatud võrdsed töötingimused olukorras, kus sarnast tööd tehakse erinevates kohtades. Töötajate õiguste kaitse ei tohiks sõltuda sellest, millisel viisil tööd tehakse. Kaugtöö üle järelevalve teostamise puhul jääb ebaselgeks töökeskkonna ja TTO-ga seotud õiguste ja kohustuste maht ning tööandja vastutus.¹⁷⁰

Õiguskirjanduses eristatakse kaugtöötajaid kodutöötajatest. Kodutöötajad on sellised töötajad, kes teevad traditsioonilist käsitsi tehtavad tööd, kellel puuduvad erilised oskused ning nende tasu on väikene ja sõltub tihti tehtavast tööst. Kaugtöötajad on aga laialdasemate oskustega töötajad, kes kasutavad oma igapäevatoos infotehnoloogiat. Selline eristus on aga tekitanud problemaatikat ning selle kohaselt on pea võimatu luua võrdset kohtlemist nii kaugtöötajatele kui ka kodus töötajatele.¹⁷¹ Autori seisukohalt tuleb käsitleda kõiki töötajaid võrdselt, olenemata nende oskustest, töö tegemise kohast või viisist. Mõningaid töö liike, nagu liikuv töö, on küll raskem viia vastavusse TTO nõuetega ning nende üle on ka keerulisem järelevalvet teostada, kuid oluline on silmas pidada, et võrdsed tingimused kehtivad kõigile. Igale töö liigile on sätestatud teatud nõuded, millest tuleb kinni pidada. Mõned nõuded on leebemad, mõned karmimad, kuid eelkõige on oluline TTO nõuete järgimine, järelevalve teostamise võimalikkus ning töötaja heaolu ja tervis.

Kaugtöötamise puhul võib kujuneda probleemiks järelevalve teostamine olukorras, kus tööd tehakse kodus. Põhiseaduse § 33 järgi on kodu puutumatu. Keelatud on tungida kellegi eluruumi, valdusse ja töökohta ning neid läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ning muudel juhtudel kuriteo tõkestamisel.¹⁷² Samas on tööandja kohustatud kõrvaldama töölt töötaja, kes on alkoholi- või narkootilises joobes.¹⁷³ Olukord paistab autorile konfliktne, sest TTOS-i § 12 lõige 1¹⁷⁴ kohaselt peab tööandja tagama TTO nõuete täitmise igas tööga seotud olukorras. Töösuhtest tulenevalt allub töötaja tööandjale ning just tööandja on see, kes teostab vahetut kontrolli töötaja tegevuse üle. Samuti on tööinspektoritel õigus kontrollida töövahendite korrasolekut või seadusega

¹⁷⁰ Künnapas, *supra* note 153, lk 279-281.

¹⁷¹ Nevens, K. Home Work, Telework and the Regulation of Working Time: A Tale of (Partially) Similar Regulatory Needs, in Spite of Historically Rooted Conceptual Divergence. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, June 2010, 26 (2), lk 200.

¹⁷² PS RT I, 15.05.2015, 2, § 33.

¹⁷³ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 13 lg 1 p 15.

¹⁷⁴ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 12 lg 1.

sätetatud töötingimuste täitmist.¹⁷⁵ Ongi tekkinud olukord, kus ühest küljest on lubatud kontrollida töökohta, kuid teisest küljest on see täiesti välistatud. Nii jääb kaugtöötamise puhul töötingimuste järelevalve tagaplaanile, sest seadusega on see keelatud kodu puutumatus tõttu. Sellest tulenevalt on oluline leida lahendus antud probleemile. Autori seisukohalt ei pruugi järelevalve teostamine kaugtöö puhul olla alati esmane. Kui tööandja informeerib töötajat kõikides riskides, mis võivad esinda töökohal, on töötaja kohustus nendega arvestada ning püüda nendest hoiduda. Samas ei pruugi tööandja olla teadlik ohtudest, mis esinevad töötaja enda kodus keskkonnas, sest tööandja ei ole nendest teadlik. Seega, on kaugtöö puhul vastutavad mõlemad – nii tööandja kui ka töötaja. Tööandja on see, kes teavitab töötajat TTO nõuetest ja riskidest ning töötaja kujundab oma töökeskkonna vastavalt nendele nõuannetele. Sellest järeldub, et töötaja võib kujundada oma koduse töökeskkonna täpselt nii, kuidas ta soovib, kuid siinkohal peab töötaja arvestama, et tööandja ei saa olla töökeskkonna eest vastutavaks isikuks, sest ta pole kursis kõikide ohtudega, mis töötaja kodus esineda võivad. Kui töötajale jääb töökeskkonna kujundamise puhul midagi arusaamatuks, ei vabasta see teda vastutusest, sest alati on võimalus tööandja abi paluda.

Mõned riigid, nagu Prantsusmaa ja Itaalia, on sätestanud oma seadustes, et tööandja on vastutav kontrollimaks, kas kaugtöötajate töötingimused vastavad TTO nõuetele. Ungari seaduste kohaselt kehtivad kaugtöötajatele üldised TTO nõuded vaid siis, kui nad kasutavad kaugtööd tehes tööandja poolt antud vahendeid.¹⁷⁶ Esimene variant võib autori arvates küll leevendada olukorda, kuid järelevalve teostamise osas olukord oluliselt ei paraneks. Riigid sätestavad küll tööandjale sõnaselge kohustuse vastutada TTO nõuete ees, kuid järelevalve teostamist see ei käsitle. Samuti läheks see Eesti õigusega vastuollu, sest Põhiseaduse kohaselt on kodu puutumatu. Ungari seadus püüab vältida antud sättega järelevalve teostamisest tulenevaid probleeme kaugtöö üle. Tööandja saab omapoolsete töövahendite pakkumisega olla kindel, et kõik mis ta omalpoolt on teinud, vastab TTO nõuetele. See, kuidas inimene oma kodumajapidamist vastavalt töö tegemisele kujundab, on tema enda asi. Autor leiab, et Ungari lähenemine olukorrale on üsna nutikas ning võiks ka Eesti olukorras vähegi selgust luua.

Tööandja kohustus on kujundada töökoht nii, et oleks võimalik vältida tööõnnetusi ja tervisekahjustusi.¹⁷⁷ Kaugtöötamise puhul ei ole tööandjal võimalik seda teha, sest kodus

¹⁷⁵ Tavits, G. Kaugtöö ja töösuhete reguleerimine. *Juridica* 2000 nr 2, lk 97.

¹⁷⁶ Ramos Martin, N., Visser, J. A More 'Autonomous' European Social Dialogue: The Implementation of the Framework Agreement on Telework. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2008, 24 (4), lk 540.

¹⁷⁷ TTOS RT I, 10.11.2015, 13, § 4 lg 2.

töötades kujundab töötaja ise vastavad töötingimused. Siinkohal tekib küsimus, kes on vastutav TTO nõuete rikkumise eest? Seadusest tulenevalt on tööandja see, kes vastutab, kuid kui töötaja on see, kes kujundab sellised töötingimused, mille üle ei ole võimalik ei kontrolli ega järelevalvet teostada, on autori arvates hoopis töötaja see, kes vastutab enda tervise ja heaolu eest. Samas võib väita, et kodus töötamine on selline olukord, kus TTO nõuete üle järelevalve teostamine ei pruugi olla üldse vajalik.

Näitena võib tuua kodus töötavad värsked emad. Emadel on käed tööd täis, neil ei pruugi olla aega koristada ning kodus töötamise kõrvalt peavad nad tegelema ka lapsega. Võime ette kujutada olukorda, kus kodus töötaval emal on ühes käes laps, teises sülearvuti ning kogu tuba on täis laiali olevaid mänguasju. Autori arvates on selline olukord üsna reaalne ning igapäevane ja sellise olukorra puhul on raske nuriseda TTO nõuete üle. Inimesel on ju eelkõige õigus teha tööd ja see, millistes tingimustes ta on valinud seda teha, on antud juhul inimese enda valik. Teatud olukordades, eriti kodus töötades tuleks välistada järelevalve teostamine, sest see lihtsalt ei ole otstarbekas. Tööalaselt ei tohiks lugeda ohtlikuks põrandal vedelevat mänguasja, mille otsa komistades võib saada tervisekahjustusi – see on juba igapäevane asi, kui ohutuks ta oma kodumajapidamist loob. Tööalaselt ohtlikuks tuleb pidada hoopis tehnikat või töövahendeid, mis pole töökorras ja võivad kujutada töötajale ohtu. Näiteks arvuti juhe on katki ja võib põhjustada tulekahju. Sellisel juhul ei tule mitte järelevalvet teostada, vaid tegeleda ennetava tegevusega ja teha kindlaks, et töövahendid, mis töötajale on väljastatud oleksid töökorras. Samuti tuleks töövahendeid regulaarselt kontrollida. Ka see kohustus peaks olema tööandja kanda.

Teine erandliku töö tegemise vorm on töö kodumajapidamises. Töö kodumajapidamises tähendab seda, et tehakse tööd kellegi teise kodumajapidamises raha eest.¹⁷⁸ Koduabilised jäävad tihti tööõiguse kaitsealast välja, sest nad ei tee tööd mitte traditsioonilistes töökohtades vaid privaatsetes kodumajapidamistes. Tulemusena kannatavad nad kehvade töötingimuste all.¹⁷⁹ Koduabiliste haavatavus tööõiguse seisukohast ei seisne mitte töö tegemise laadis vaid töö tegemise kohas, sarnaselt kaugtööle. Oht võib tuleneda sellest, kui koduabilised ja nende

¹⁷⁸ ILO. Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection. Geneva, ILO 2013, lk 7. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf (25.01.2016).

¹⁷⁹ Tomei, M., Belser, P. New ILO Standards on Decent Work for Domestic Workers: A Summary of the Issues and Discussions. International Labour Review, December 2011, 450 (3-4), lk 431.

tööandjad ei tõlgenda oma suhet kui töösuhet ning sellest tulenevalt ei pruugi pooled olla teadlikud enda õigustest ja kohustustest.¹⁸⁰

Koduabiliste õiguste kaitsmiseks on ILO loonud konventsiooni number 189¹⁸¹, mis sätestab õiglased tööstandardid koduabilistele. Konventsiooni artikli 1 kohaselt on koduabiline iga inimene, kes on seotud kodumajapidamises töötamisega töölepingu alusel. Siinkohal on oluline silmas pidada, et koduabiline võib olla sõlminud töölepingu kas otse maja omanikust tööandjaga või vahendatakse tööd läbi firma või agentuuri.

Olgugi, et Eesti ei ole ratifitseerinud konventsiooni nr. 189 on koduabiliste kasutamine kodumajapidamistes üsna levinud ning võib tulevikus olla tõusev trend ka Eestis. Mida aeg edasi, seda rohkem tegelevad inimesed karjääri ja raha teenimisega, et võimaldada endale üha rohkem mugavusi. Sellest tulenevalt jääb inimestele vähe aega tegeleda kodutöödega, mistõttu on hea lahendus palgata kodutööde eest hoolitsema koduabiline. Kuna antud valdkond on Eestis üsna võõras, on oluline ennetada probleeme, mis võivad tuleneda teadmatusest ja õiguse reguleerimatusest.

Näitena võib tuua veebiportaali Pere24¹⁸², mis tegeleb koduabiliste, koduõpetajate ja lapsehoidjate vahendamise. Veebilehel pakuvad koduabilise teenust üle 100 vabakutselise inimese ning nende vanus varieerub 16. eluaastast kuni 64. eluaastani. Veebileheküljel on võimalik ise määrata soovitud töötasu või leppida see võimaliku tööandjaga kokku. Probleem seisneb aga selles, et töö-, käsundus-, töövõtu- jm lepingud sõlmivad veebilehe kasutajad ise ilma Pere24 sekkumiseta ning samuti on just kasutajad vastutavad nende vahel sõlmitud lepingute nõuetekohase täitmise eest. Veebilehe vahendusel tööd otsides tuleb arvestada ka sellega, et veebileht ei vastuta veebikeskkonna kaudu tehtavate tehingute õiguspärasuse, samuti veebikeskkonnas esitatud teabe õigsuse, täpsuse, täielikkuse ega aktuaalsuse eest.¹⁸³ Seega, võttes arvesse veebilehel tööd pakkuvate koduabiliste vanust ja kogemusi, võib selline töö otsimise vorm olla üsna ohtlik, kuna puudub tööleping ja töötaja eest vastutav isik. Noortel on küll lihtne otsida tööd internetist ning teha seda vastavalt vajadusele, kuid selline olukord võib viia selleni, kus töötaja ei ole teadlik oma õigustest ja kohustustest ning veel vähem talle

¹⁸⁰ Oelz, M. The ILO's Domestic Workers Conventions and Recommendation: A Window of Opportunity for Social Justice. *International Labour Review*, 2014, 153 (1), lk 145.

¹⁸¹ Convention concerning Decent Work for Domestic Workers. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189 (04.04.2016).

¹⁸² Veebiportaal Pere24. www.et.look4care.com/search?type=type_home_helper#utf8=%E2%9C%93&type=type_home_helper&range=10&tutor_levels=primary (04.04.2016).

¹⁸³ Veebiportaal Pere 24. Kasutustingimused, p. 1.4-1.5. blog.pere24.ee/kasutustingimused/ (04.04.2016).

kohalduvatest TTO nõuetest. Koduabilised töötavad igapäevaselt erinevate kemikaalidega ning seetõttu on väga oluline, et töötaja oleks TTO nõuetest teadlik.

Kui läheneda olukorrale koduabilise palkaja seisukohalt, peetakse oluliseks just usaldusväärust, mida eelnevalt käsitletud veebileheküljed tihti ei taga, sest puudub justnimelt tööleping ja vastutav isik. Kui inimene palkab koduabilise, tahab ta olla kindel, et pärast koristusteenust on iga asi omal kohal, terve ning alles. Sellise ohu vältimiseks kaitseb enamik Eesti koristusfirmasid end tsiviilvastutuskindlustusega. Kahjuks töötab enamik koduabilisi Eestis mustalt.¹⁸⁴ Seetõttu on nii järelevalve teostamise seisukohalt kui ka TTO nõuete järgimise seisukohalt oluline sõlmida tööandja ja teenusepakkuja vahel tööleping. Lahendusena oleks käesoleva töö autori seisukohalt otstarbekas luua andmebaas, kus oleks loetelu vabakutseliselt tegutsevatest koduabilistest, mis tagaks tööinspektoritele parema ülevaate sellest riskigrupist ning annaks võimaluse pakkuda neile tasuta nõustamisteenust. Koristusfirmades tegutsevate koduabiliste üle on järelevalve teostamine veidi lihtsam, sest nad töötavad ametlikult ning nendega on võimalik vestelda. Võõrasse kodumajapidamisse siseneda tõsise probleemi korral kahjuks võimalik pole. Seetõttu on oluline just nõustamine ning teabe kättesaadavus töötajatele, kelle TTO nõuete täitmise üle on keeruline järelevalvet teostada. Samuti tuleks kaalutleda ILO konventsiooni nr 189 ratifitseerimist.

Tähelepanuta ei saa ka jätta alaealisi, kes tihti abistavad kodumajapidamises. Eelmisest lõigust nähtub, et kodus töötamine tähendab seda, et tehakse tööd raha eest kellegi teise kodumajapidamises. Käesoleva töö autori seisukohalt on oluline vaadata kodumajapidamises töötamist laiemalt. Esiteks ei ole Eestis töötavad koduabilised ainukesed, kes tööõiguse seisukohalt on probleemiks. Teiseks, võib pidada just alaealisi kodus töötajateks, kes nii suvevaheaegadel kui ka peale koolipäeva panustavad kodumajapidamisesse kas siis väikese taskuraha eest või lihtsalt kohusetundest või palvest.

Sellist niinimetatud töövormi on äärmiselt raske kontrollida just töö tegemise asukoha tõttu. Konflikt seisneb selles, et tööd tegelikult ei tehta, sest vanemate ja lapse vahel puudub tööleping. Samas ei tunnistata, et kodus abistamine on töö, vaid hoopis loomulik osa pereelust. Eestis peetakse kodus abistamist mitte tööks, vaid hariduse meetodiks. Töötamist kodumajapidamises peetakse eraasjaks ning sellest tulenevalt on selle üle ka väga raske järelevalvet teostada.¹⁸⁵ Tunnuseid, mille alusel määrata kindlaks, kas tegu on regulaarse pereellu panustamisega või

¹⁸⁴ Ärileht. Vaba aega osta koduabiliselt! Innove rajaleidja. www.rajaleidja.ee/97871/ (04.04.2016).

¹⁸⁵ Rodríguez, R. Study on Child Labour and Protection of Young Workers in the European Union – final report, lk 21. www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=en&intPageId=209 (29.02.2016).

tööga kodumajapidamises, on peaaegu võimatu kindlaks teha, sest puudub sellekohane informatsioon.¹⁸⁶ Veelgi keerulisem on maakohtades, kus põllutöödel abistamine on Eestis täiesti tavaline. Lapsi tööle rakendades eiratakse tihti seadusest tulenevaid nõudeid alaealiste töötamise kohta.

Olukorra teeb probleemseks asjaolu, et töö tegemine kodumajapidamises ei kuulu tööinspektorite järelevalve teostamise pädevusse. Käesoleva töö autori seisukohalt on oluline pöörata tähelepanu sellele, et järelevalveametnike pädevusse kuuluks ka teatud kontroll kodumajapidamises teostatava töö üle. Oluline on siinkohal silmas pidada, et tähtis pole igasugune töö kodumajapidamises, nagu lihtne põrandate pühkimine või nõude pesemine. Ei ole otstarbekas ega ka seaduslik sekkuda iga pere ellu. Vajalik on kontrollida selliseid perekondi, kus tegeletakse loomade- või taimede kasvatamisega või muude põllumajandustöödega ja kus teadaolevalt teevad regulaarset tööd ka alaealised.

Käesoleva töö autori seisukohalt on erandlikud järelevalve töö tegemise vormid väga tähtsad. Esmalt just seetõttu, et nende töövormide üle on raske järelevalvet teostada. Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kus inimesed teevad küll tööd töölepingu alusel, aga nende töö tegemist on võimatu kontrollida tulenevalt töö tegemise asukohast. Sarnane olukord on ka kodumajapidamises abistavate alaealistega, kes ei tee küll otseselt tööd, vaid abistavad kodutöödega, kuid selline abistamine võib lõppkokkuvõttes kujuneda ka otseseks töö tegemiseks. Tähtis on aru saada sellest, et alaealistele on selline abistamine suur koormus ning sellist abistamist võib õiguslikus mõistes käsitleda samuti töö tegemisena. Oluline on siinkohal aga see, et igasugune töö peab vastama seaduses sätestatule. Igapähe on õigus õiglastele töötingimustele ja ohutule töökeskkonnale.

Nagu eelnevast analüüsist nähtub, on just töö tegemise asukoht see, mis tekitab probleemi. Sellest hoolimata peab olema võimalik teostada järelevalvet ka erandlike töö tegemise vormide üle. Selleks tuleks valdkonniti sätestada teatud nõuded. Kaugtöö puhul oleks otstarbekas lähtuda Ungari praktikast, mille kohaselt kehtivad kaugtöötajatele üldised TTO nõuded vaid siis, kui nad kasutavad kaugtööd tehes tööandja poolt antud vahendeid.¹⁸⁷ Kodus töötades võib inimesele kujuneda ohtlikus pigem majapidamises esinev korralagedus, mitte töö tegemisest tulenev oht. Tööandja vastutuse alla ei tohiks kuuluda inimese halvad harjumused, vaid hoopis vastutus tema poolt varustatud töövahendite üle. Mõnel inimesel on harjumus istuda laua taga küürus seljaga.

¹⁸⁶ *Ibid*, lk 41.

¹⁸⁷ Ramos Martin, *supra* note 176, lk 540.

Seda võib ta teha nii tööl kui ka kodus töötades. Sellest võib omakorda kujuneda kutsehaigus, kuid sellist asjade käiku ei saa käsitleda TTO osana, sest teatud asjaolude üle otsustab inimene ise ning tööandja kohustus pole mängida järelevalveametnikku, kes vastutab töötaja harjumuste ja valikute eest. Kaugtöö puhul peaks tööandja vastutama TTO nõuete üle vaid siis, kui ta pakub töötajale omalt poolt töövahendeid või kui ta kujundab ise töötaja jaoks töökeskkonna. Sellisel juhul vastutab tööandja töövahendite korrasoleku- ja töökeskkonna TTO nõuetele vastavuse eest ning peab tegema kindlaks, et töötajal oleks arusaadav töövahendite kasutamine.

Alaealiste kodus töötamisega on natukene keerulisem olukord. Ka seda valdkonda tuleks TTOS-is konkreetsemalt reguleerida ning sätestada konkreetset tingimused järelevalve teostamiseks. Järelevalve ei pea olema otsene vaid võib põhineda ka teavitustegevusel ja tööinspektori ning alaealise omavahelisel vestlusel. Ka selline lähenemine oleks autori seisukohalt tulemusrikas. Oluline oleks kindlaks teha teatud vormid, kus töö tegemine on mahukam ning ei ole alaealise jaoks võimetekohane. Need võivad olla abistamised maakohtades, nagu abistamine põllutöödel või taimekasvatustes. Sellistel juhtudel peaks lapsevanem teavitama pädevat asutust või ametnikku, nagu lastekaitsetöötajat või kohalikku omavalitsust, et esineb teatud tüüpi mahukas abistamisvorm kodumajapidamises. Edasi on pädeval asutusel vajadusel võimalik külastada ette teatamisel selliseid kodumajapidamisi ning vestelda ka alaealisega, et teha kindlaks, kas ja kuidas talle selline abistamine mõjub.

Nagu käesolevast peatükist nähtub, on järelevalve teostamine TTO nõuete üle üsna keeruline. Veelgi raskemaks muutub olukord siis, kui on tegu erandlike töö tegemise vormidega. Eelnevast analüüsist nähtub, et erandlike töövormide (kaugtöö, töö kodumajapidamises ning alaealiste abistamine kodutöodes) puhul on TTO nõuete üle järelevalve teostamine probleemne ning Eesti seadustes ebapiisavalt reguleeritud. Probleem seisneb enamasti selles, et järelevalvet on raske teostada töö tegemise asukoha tõttu.

Kaugtöö puhul võib töö tegemise koht olla kas pidevas muutumises või inimese enda poolt valitud (näiteks töötamine kodus), mistõttu on raske konkreetseid ettekirjutisi määrata. Seetõttu on käesoleva töö autori seisukohalt oluline, et vähemalt töövahendid, mida töötaja kasutab, vastaksid TTO nõuetele ning selle ees peaks vastutama tööandja. Antud säte tuleks kindlasti TTOS-i sisse viia, sest vastasel juhul on kaugtöötajad kaitsetud ning järelevalve teostamine nende puhul puudulik. Sellisel lahenduse puhul on ka tööinspektoritel lihtsam järelevalvet teostada. Näiteks, kui on tegu kaugtöö vormiga, kus töötaja töötab kodustes tingimustes, siis on ebaotstarbekas ning seadusega vastuolus tema koju siseneda ja seal TTO nõuete üle järelevalvet

teostama hakata, sest iga inimene kujundab oma kodu ise ning vastutab selle ohutuse ja korrasoleku eest ise. Seetõttu ei saa ka tööandjat panna vastutama töötaja enda koduste töötingimuste eest. Samuti on kodune keskkond pidevas muutumises vastavalt selle korrasolekule, mis tähendaks seda, et kontroll peaks olema regulaarne. Aga kui kaugtöö puhul oleks tegu tööandja poolt varustatud töövahenditega, siis on võimalik neid kontrollida kas tööandja juures teatud ajavahemiku tagant või vastutab töötaja ise selle eest, et töövahendite korrasolekut oleks võimalik kontrollida. Nii oleks tagatud kaugtöötajate ohutus enda vabalt valitud töökeskkonnas ning samuti ka privaatsus.

Sarnaselt kaugtööle, seisneb kodumajapidamises töötamise puhul järelevalve teostamise problemaatika samuti töö tegemise kohas, mitte töös endas. Antud juhul ei oleks lahendus see, kui tööandja varustaks töötajat töövahenditega ning vastutaks nende korrasoleku eest. Kodumajapidamises töötamise puhul on enamasti tegu koduabilistega, kelle töövahenditeks on mopid, tolmulapid ja tolmuimejad. Nende töövahendite käsitlemisest ilmselt erilisi tööõnnetusi tuleneda ei saa, kuigi oht on alati olemas, kui töövahendeid hooletult käsitleda. Samas tuleb võtta arvesse, et koduabilised puutuvad igapäevaselt kokku erinevate kemikaalidega, mida kodu puhastamiseks kasutatakse. Tihti on need vahendid üsna kanged ning nende kasutamisel tuleb olla väga ettevaatlik. Seetõttu tuleks enne töötaja tööle asumist anda talle ülevaade kasutatavatest vahenditest ning nende ohutusnõuete eest.

Kodumajapidamises töötamise puhul on autori seisukohalt probleemiks pigem see, et tihti ei võeta sellist töötamist kui ametlikku töövormi ning tööleping jäetakse sõlmimata, kas omavahelisel kokkuleppel või tööandja poolisel surveel. Tihti ei ole ka töötajad huvitatud töölepingut sõlmima, sest tegutsevad vabakutselistel abilistena, kes pakuvad enda teenust kas ajalehtedes või veebiportaalides. Tihti on nendeks noored inimesed, kes eelistavad ise valida millal ja kelle juures nad tööd teevad. Tulemusena jääb selline töötaja ilma igasuguse kaitseta ning talle ei kohaldu TLS-st tulenevad õigused ja kohustused. Sellisel juhul on oht, et töötaja on sunnitud tegema ületunde ning jääb ilma puhkusest. Samuti võib töötaja olla pidevalt valveajal, kui elab tööandjaga samas majapidamises. Antud juhul oleks lahenduseks töölepingu sõlmimine ning autori seisukohast oleks otstarbekas luua andmebaas koduabiliste kohta, mis oleks tööinspektoritele kättesaadav. Sellisel juhul oleks tööinspektoritel võimalik vestelda koduabilistega, et jõuda seisukohale, kas nende töötingimused on õiglased ning kas nende töös järgitakse TTO nõudeid. Samuti on olulisel kohal nõustamine ja teavitustegevus, sest puudub võimalus teostada otseselt järelevalvet TTO nõuete täitmise üle. Sellest tulenevalt oleksid töötajad rohkem teadlikumad oma õigustest ja kohustustest ning oskaksid enda õiguseid kaitsta. Edasine

on töötaja enda valik, kas ta soovib teha ebaseaduslikul määral ületunde ja töötada mustalt, millest omakorda tulenevad uued probleemid.

Kokkuvõte

Inimene veedab üle poole oma elust tööd tehes. Töö pakub inimestele nii majanduslikku kindlustatust kui ka vaimset rahuldust – võimalust ennast teostada. Seetõttu on oluline, et tingimused, kus inimesed töötavad, vastaksid nii rahvusvahelise kui ka siseriikliku õigusega sätestatud nõuetele ning tagaksid inimeste kaitse ja ohutuse tööl.

Paraku on tööõnnetuste arv viimastel aastatel ainult tõusnud. Tööõnnetuste jätkuva kasvu põhjuseks võib pidada seda, et Eestis puudub ühtne riiklik töötingimuste järelevalve süsteem. Töötingimuste järelevalvet käsitletakse küll mitmetes erinevates õigusaktides, kuid ükski neist ei ole ei üksikult ega ka tervikuna midagi sellist, mis oleks võrdväärne paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides välja töötatud toimiva järelevalvega. Kuna õigusaktid on laiali erinevates seadustes, puudub kiire juurdepääs ning kasutajasõbralikkus. Puudub ühtne seadus, mis reguleeriks TTO üle järelevalve teostamist.

Magistritöö eesmärk on analüüsida Eesti töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas kehtivaid õigusakte, õigusaktidest tulenevate TTO nõuete üle järelevalve teostamist ja praktikat ning jõuda järelduseni, kas need on kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa Liidu õigusega ning hinnata, kas need normid tagavad rahvusvahelisele ja Euroopa Liidu õigusele vastava toimimise või mitte. Saadud tulemuste alusel tehakse ettepanekuid Eesti TTO-d käsitletavate normide muutmiseks, et oleks tagatud direktiivide ja rahvusvahelise õigusega sätestatud eesmärgid ning seeläbi tagades riikliku järelevalve eesmärgi.

Töös on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- Kas TTOS vastab ILO konventsioonides nr 81 ja nr 129 sätestatule?
- Milliseid muudatusi tuleks teha TTOS-is ning Eesti õigussüsteemis, et tagada tõhus töötingimuste järelevalve täitmine?

Käesoleva töö analüüsist selgus, et ILO konventsioonid nr 81 ja nr 129 on üsna hästi üle võetud, kuid esineb mõningaid tõsisemaid puudujääke, millele on oluline tähelepanu pöörata. Oluline on siinkohal mainida, et konventsioonid nr 81 ja nr 129 on omavahel sarnased ja enamjaolt identsed, kui välja arvata mõned konkreetsete tehnilised nüansid, mis käesoleva teadustöö puhul ei mänginud olulist rolli. Seetõttu lähtus autor põhiliselt konventsioonist nr 81.

Käesoleva töö autori jaoks on problemaatiline olukord, kus tööinspektorite lisäülesanded takistavad neil põhiülesannete täitmist. Antud säte kajastab küll konventsiooni artikli 3 lõikes 2, kuid ei ole Eesti õigussüsteemi üle võetud. Sellest olenemata on see probleem põhjustanud arutelu ka meedias. Hoolimata tööinspektorite põhiülesannete mahukusest, käivad mitmed tööinspektorid raha eest erafirmades koolitamas, et teenida palgalisa. Selline situatsioon võib tekitada olukorra, kus tööinspektorid ei panusta nii väga oma põhitöösse, vaid keskenduvad lisäülesannetele, tuues kaasa tööinspeksiooni ressursi raiskamise, millest tulenevalt kannatab järelevalve teostamine TTO nõuete üle. Olukord kajastab ka turul tekkinud puudujääki, mis näitab, et kompetentseid koolitajaid on vähe, mistõttu püüavad ettevõtjad meelitada koolitusi läbi viima oma ala spetsialiste, kes on küll kompetentsed koolitajad, kuid nende tööülesannete alla selline tegevus ei kuulu. Siinkohal tekib vastuolu, millest tulenevalt saab tööinspektor oma teadmised Tööinspeksioonist ning nende poolt läbi viidud koolitustest, kuid müüb need teadmised edasi eraettevõtetesse. TTO seisukohast on küll hea, et TTO alaseid teadmisi jagatakse, kuid üldiselt viib see olukorrani, kus tööinspektori panus enda töösse võib olulisel määral väheneda. Lahendusena võiks käesoleva töö autori seisukohalt neid inspektoreid, kes on tõsiselt huvitatud koolitamisest, paigutada ümber tegelema mitte tööinspektori ametiga vaid koolitajana Tööinspeksioonis. Samuti võib vähendada tööinspektorite töökoormust ning teise osa töökoormusest saavad inspektorid keskenduda koolitamisele. Koolitamine on selline töö, mis nõuab palju süvenemist ja ettevalmistamist, seetõttu tuleks suhtuda selle probleemi reguleerimisse tõsiselt. Tööinspektor peab eelkõige panustama enda töösse.

Tõhusa TTO järelevalve toimimise üheks oluliseks osaks peetakse koostööd samalaadsete küsimustega tegelevate valitsusasutustega ning eraalgatuslike institutsioonidega. Antud säte tuleneb konventsiooni artikli 5 punktist a, mis nõuab, et Tööinspeksioon teeks koostööd samalaadsete küsimustega tegelevate valitsusasutustega ning eraalgatuslike institutsioonidega. Antud säte kajastab Tööinspeksiooni põhimääruse § 9 lõikes 15.¹⁸⁸ Probleem seisneb aga selles, et koostöö tegemise all ei ole silmas peetud koostöölepingute sõlmimist, vaid suusõnalist või muul viisil teostatavat koostööd. Selline koostöövorm ei ole aga tulemuslik. Konventsioon ei nõua küll ametlikke lepinguid koostöö osas, kuid paljude Euroopa Liidu liikmeriikide (näiteks Ühendkuningriigi) hea tava näitab, et ametlikud koostöölepingud ei ole mitte lihtsalt kasulikud, vaid vajalikud tulemusliku koostöö tagamiseks näiteks Tööinspeksiooni ja politsei vahel. Hoolimata sellest, et Eesti on probleemse sätte konventsioonist üle võtnud, tuleks autori

¹⁸⁸ § 9 lõike 15 kohaselt on Tööinspeksiooni üheks põhiülesandeks koostöö tegemine täidesaatsva riigivõimu asutuste, kohalike omavalitsusasutuste, tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonide ning rahvusvaheliste organisatsioonidega. Järeldus põhineb käesoleva töö lk 26 analüüsil.

seisukohalt täiendada Tööinspeksiooni põhimäärust rangemal viisil, nõudes koostöölepingute sõlmimist nii avaliku kui ka erasektori sidusrühmade vahel. Koostöö on tulemuslik, kui sõnastatakse kindlad eesmärgid, mis omakorda tagavad ILO konventsioonist nr 81 tulenevad eesmärgid tõhusa töötingimuste järelevalve teostamiseks.

Konventsiooni artikkel 7 lõige 1 sätestab, kuidas ja mille alusel tööinspektoreid tööle võetakse. Antud säte kajastub Vabariigi Valitsuse määruses nr 113, mis käsitleb ametnike värbamise ja valiku korda. Probleem seisneb aga selles, et nõudmised, mida tööinspektoritele tööle kandideerimisel esitatakse, on üsna mahukad. Lisaks sellele ei tegeleta tööinspektorite koolitamisega piisaval määral, millega eiratakse konventsiooni artikli 7 lõiget 3. TTO strateegia 2010-2013 on seadnud eesmärgiks tööinspektorite täiendkoolitused ning nende harimise ohtlike ainete ja neid sisaldavate toodete ohutu käitlemise osas. Olukord, kus tööinspektorid pole täiesti teadlikud ohtlike ainete ohutust käsitlemisest, tekitab veidi kahtlusi ja hirmu, sest kes veel peale tööinspektorite, kui järelevalve teostajate, peaksid olema pädevad selles valdkonnas? Kui järelevalvet teostava inimese teadmised on puudulikud antud valdkonnas, võib teatud vigade tähelepanuta jätmise minna maksma töötaja elu või tervise. Lahendusena tuleb autori seisukohalt suhtuda tõsisemalt koolitamisega ning regulaarselt läbi viia täiendkoolitusi, sest just ohtlike ainete ja kemikaalide loetelu on see, mis on pidevas täienemises. Lisaks tuleb käesoleva töö autori seisukohalt kohaldada tööinspektoritele pikemat katseaega (vähemalt 6 kuud), eesmärgiga testida nende pädevust ning võimaluse korral õpetada neile vajalikke teadmisi ja oskusi seoses Euroopa Liidu õigusega.

Järelevalve teostamise üheks alustalaks on tööinspektorite arv, mis on ka üheks kõige suuremaks probleemiks. Konventsiooni artikli 10 kohaselt peab tööinspektoreid olema nii palju, et inspeksiooni ülesanded oleksid täidetud. Inspeksioonis esineb aga spetsialistide puudus ning nagu eelpool näidatud, armastavad paljud spetsialistid lisaks põhitööle tegeleda hoopis koolitamisega. Kuna ettevõtete arv on kasvuteel, tuleb autori seisukohalt leida moodus ka tööinspektorite arvu suurendamiseks. Eestis on umbes 15 000 töötaja kohta 1 tööinspektor. Kuna tööinspektorite töömaht on niivõrd suur, jääb suur osa probleemsetest ettevõtetest tähelepanuta. Nii võib tekkida olukord, kus ettevõttes, mille üle pole järelevalvet teostatud, ei järgita olulisi TTO nõudeid ning kui töötajad ise sellest ei teavita, seavad nad iseendeid ohtu. Lahendusena tuleb tööinspektoreid senisest paremini rakendada enda tööd tegema ning võimaluse korral suurendada tööinspektorite arvu, et oleks tagatud tõhus riiklik järelevalve.

Artikli 12 lõike 1 punktist a tulenev tööinspektorite õigus igal ajal ette teatamata siseneda inspekteeritavasse ettevõttesse ei tundu autori seisukohalt kõige õigem viis järelevalve teostamiseks. Antud sätet pole küll Eesti õigusesse üle võetud ning vastasel juhul oleks see vastuolus ka KorS § 50 lõigete 3 ja 4-ga. Eelnev õigusnorm ei käsitle küll ette teatamist, kuid töö ajal ettevõtte külastamine eeldab tööandja kohalolekut, mis omakorda eeldab seda, et tööinspektor peab teatama oma külastusest, et olla kindel, et tööandja viibib ettevõttes. Järelevalve teostamise kohalt võib selline lähenemine küll veidi ebatõhus olla, kuid tuleb vaadata laiemat pilti, sest vaid sellisel viisil saab vältida ootamatusest tekkivad pingeid ning psühhosotsiaalseid riske. Sellest tulenevalt jõuab käesoleva töö autor artikli 12 lõike 2 juurde, mis nõuab, et tööinspektorid teataksid tööandjat või tema esindajat ettevõttes viibimisest. Antud norm hetkel otseselt üheski õigusaktis ei kajastu ja tuleks autori seisukohalt TTOS-i üle võtta ning kindlasti on oluline, et ette teatamine oleks lühiaegne, sest siis säilib niiöelda üllatusvisiidi mõte, mis tähendab seda, et tööandjad ei jõua enne tööinspektorite järelevalve teostamist suuremaid töökeskkonna puudusi likvideerida.

Probleem, mis otseselt ei tulene konventsioonist vaid kajastus analüüsi käigus, on see, et tööinspektorite tööd reguleerivad õigused on laiali erinevates seadustes nagu haldusmenetlusseadus, KorS, karistusseadus, tööinspeksiooni põhimäärus jne. Autori seisukohalt oleks mõistlik luua uus töötingimuste järelevalve seadus, mis käsitleks kõike, mis hõlmab TTO järelevalvet. Nii oleks lihtsam ka tavainimestel aru saada õigusaktidest, mis reguleerivad nende töö tegemist ja ohutust.

Eesti on otsustanud ka mõne konventsioonist tuleneva sätte seadusest välja jätta. Näiteks konventsiooni artikkel 17 lubab alustada viivitamata ja ilma ette hoiatamata kohtumenetlust isikute suhtes, kes rikuvad või ei täida kohaldatavaid õigusnorme. Sellise sätte otsene ülevõtmine ei oleks otstarbekas. Esiteks, suureneks sellisel juhul oluliselt kohtute töö, kui iga väikese asja pärast võivad tööinspektorit alustada kohtumenetlust. Teiseks, ei oleks see tulemuslik TTO tingimuste parandamise osas. Tuleb arvestada inimlikkusega ning anda tööandjatele võimalus teatud aja jooksul puudused kõrvaldada. Nagu näha, siis selline lähenemine Eesti õigussüsteemis toimib. 2014. aasta töökeskkonna ülevaatest tulenevalt on järelkontrolli osakaal ettevõtetes aasta-aastalt langenud ning seda just seetõttu, et esitatud nõuded täidetakse ettevõtjate poolt üha paremini. Samuti ei ole artiklist 18 tulenevalt sätestatud karistusi, mis kohalduvad tööinspektori töö takistamise eest. Võib eeldada, et tööinspektorite, kui riigiametnike, töö takistamisele kehtivad üldised avaliku võimu teostamise vastased süüteod, mis tulenevad Karistusseadustikust. Sellest tuleneb vastutus vägivalla kasutamise eest võimuesindaja vastu, vastutus võimuesindaja

solvamise ning laimamise eest. Autori seisukohalt on jällegi tööinspektoritele kohalduv seadustes liialt laiali ning lähtuvalt olukorrast, kus ettevõtete arv pidevalt kasvab ning tööinspektorite töömaht suureneb, on oluline, et inspektorite tööle kohalduksid kindlad sätted, mis oleksid paigutatud ühte lihtsalt mõistetavasse dokumenti. Seetõttu tuleb antud säte üle võtta Tööinspektsiooni põhimäärusesse.

Iga-aastast aruande esitamise kohustust ILO-le peetakse üheks tõhusamaks järelevalve parandamise meetmeks. Hoolimata ILO põhiseaduse artikli nõudest esitada aruandeid iga aasta, on see tekitanud nii ILO-le kui ka selle liikmesriikidele suure surve ning sellest tulenevalt on jäänud aruande esitamine mõnedel juhtudel vahele. TTO järelevalvet puudutavad konventsioonide aruanded tuleb esitada iga kahe aasta tagant, samuti ka muude tähtsamate konventsioonide aruanded. ILO ekspertide komitee koostab küsimustike põhjal iga-aastase aruande, mille maht ulatub 1000 leheküljeni. Selline aruandlus eeldab väga palju paberitööd, kirj vahetust, tõlkimist ja teisi administratiivseid ülesandeid ning ei tule üllatusena, et sellist aruandluse korda peetakse olevat kokkuvarisemise ohus.¹⁸⁹ Käesoleva töö autor leiab, et tuleb sätestada norm, mis muudaks aruandluse süsteemi, kohustades aruandeid esitama senisest harvemini. Nii tihe aruannete esitamine ei ole otstarbekas ei ILO-le ega ka liikmesriikidele – vastupidi, see võib järelevalve teostamisele isegi negatiivselt mõjuda. Pigem esitada aruandeid harvemini, sest siis on võimalik tegeleda tõsisemalt valdkonnas esinevate puudujääkidega.

Riskianalüüs on TTO nõuete tagamise seisukohast olulise tähtsusega. Riskianalüüsi tulemused annavad tööandjale töökeskkonnas esinevatest riskidest parema ülevaate ning sellest tulenevalt on tööandjal võimalik viia töökeskkonnas ellu muutusi, mis parandaksid TTO seisukorda. Lisaks sellele lihtsustab riskianalüüsi olemasolu järelevalve teostamist ettevõttes ning annab tööinspektoritele parema ülevaate konkreetsetest probleemidest ja nende lahendustest. Kahjuks ei ole Eesti õiguses riskianalüüsi läbiviimist täpselt piiritletud, mis annab selle vormistamiseks üsnagi vabad käed. Sellest tulenevalt võib igauks koostada niiöelda riskianalüüsi, kus käsitleb põgusalt vaid ühte riski, millel tegelik sisu ja eesmärk puuduvad. Sellisest riskianalüüsist aga kasu ei ole. Autori arvates tuleks kõigepealt sätestada seaduses riskianalüüsi läbiviimise kord ja põhimõtted ning alles seejärel vastavad sanktsioonid riskianalüüsi nõuetekohase täitmata jätmise kohta. Sanktsioonid on olulised just seetõttu, et tööandjad suhtuksid tõsisemalt TTO-d puudutavate nõuete tagamise. See viiks olukorrani, kus tööandjad viiksid edukalt läbi riskianalüüsi, oleksid teadlikud töökohal esinevatest ohtudest ning puudustest ja suudaksid

¹⁸⁹ Vt lk 41.

eelnevalt nimetatud puudused teatud tähtaja jooksul kõrvaldada. Sellest tulenevalt oleks ka järelevalve teostamine hõlpsam, sest loogilise järelalusena väheneksid TTO alased rikkumised.

Tööandja kohustus on kujundada töökoht nii, et oleks võimalik vältida tööõnnetusi ja tervisekahjustusi. Erandlike töövormide puhul on just töö tegemise koht TTO nõuete üle järelevalve teostamise problemaatikaks. Sellest hoolimata peab olema võimalik teostada järelevalvet ka erandlike töö tegemise vormide üle. Selleks tuleks autori seisukohalt sätestada valdkonniti nõuded järelevalve teostamiseks. Kaugtöö puhul oleks otstarbekas lähtuda Ungari praktikast, mille kohaselt kehtivad kaugtöötajatele üldised TTO nõuded vaid siis, kui nad kasutavad kaugtööd tehes tööandja poolt antud vahendeid. Kodus töötades võib inimesele kujuneda ohtlikus pigem majapidamises esinev korralagedus, mitte töö tegemisest tulenev oht. Kaugtöö puhul peaks tööandja vastutama TTO nõuete üle vaid siis, kui ta pakub töötajale omalt poolt töövahendeid või kui ta kujundab ise töötaja jaoks töökeskkonna. Sellisel juhul vastutab tööandja töövahendite korrasoleku- ja töökeskkonna TTO nõuetele vastavuse eest ning peab tegema kindlaks, et töötajal oleks arusaadav töövahendite kasutamine. Sellist olukorra reguleerimist tuleks kaalutleda ka Eesti õigussüsteemis.

Sarnaselt kaugtööle, seisneb koduabiliste üle järelevalve teostamise problemaatika samuti töö tegemise kohas, mitte töös endas. Antud juhul ei oleks lahendus see, kui tööandja varustaks koduabilist töövahenditega ning vastutaks nende korrasoleku eest. Kodumajapidamises töötamise puhul on autori seisukohalt probleemiks pigem see, et tihti ei võeta sellist töötamist kui ametlikku töövormi ning tööleping jäetakse sõlmimata, kas omavahelisel kokkuleppel või tööandja poolsel surveel. Tihti ei ole ka koduabilised huvitatud töölepingu sõlmimisest, sest tegutsevad vabakutseliste abilistena, kes pakuvad enda teenust kas ajalehtedes või veebiportaalides. Tulemusena võivad kannatada koduabilised halbade töötingimuste all ning puudub võimalus teostada järelevalvet töökeskkonna üle. Autori seisukohalt on lahendus töölepingu sõlmimine koduabilise ja teenust vahendava firma või eraisiku vahel ning samuti tuleb luua andmebaas koduabiliste kohta, mis on tööinspektoritele kättesaadav.¹⁹⁰ Sellisel juhul oleks tööinspektoritel võimalik vestelda koduabilistega, et jõuda seisukohale, kas nende töötingimused on õiglased ning kas nende töös järgitakse TTO nõudeid. Samuti on olulisel kohal koduabiliste nõustamine ja teavitustegevus, sest puudub võimalus teostada otsest järelevalvet TTO nõuete täitmise üle.

¹⁹⁰ Vt lk 51.

Eelnevale toetudes nähtub, et Eesti õiguses ei ole täiel määral täidetud ILO konventsioonide nr 81 ja nr 129 nõuded. Puudused ei ole esmapilgul otseselt nähtavad, kuid olukorda analüüsisel järeldub, et sätete erinev tõlgendamine ja puudulik rakendamine ei taga ILO konventsioonide nr 81 ja nr 129 täitmist.

Law issues on government supervision of ensuring regulatory occupational health and safety standards

Resume

People spend more than half of their life working. Job offers people economic security and mental satisfaction – a possibility of self-accomplishment. Therefore, it is important that the conditions under which people work, meet the requirements of both international and national law and assure the protection and safety of people at work.

Unfortunately, the number of occupational accidents has increased in recent years. The reason for the growth of occupational accidents could be that Estonia lacks a coherent national labour inspection system. Labour inspection is disserted in a variety of different legal acts, but none of them is individually or in whole something that would be equivalent to effective supervision developed in many other European Union Member States. Because the acts are scattered in different laws it is hard to access them easily and this is not user-friendly. There is no uniform law that regulates supervision over occupational health and safety.

The aim of the thesis is to analyze the Estonian occupational health and safety legislation, supervision and praxis over occupational health and safety requirements derived from legal acts and reach a conclusion on whether they are in consonance with international and European Union law and to assess if these norms assure the performance according to international and European Union law or not. On the basis of the results proposals will be made to change the norms which dissert Estonian occupational health and safety to ensure the aim of the directives and international law, thereby ensuring the aim on supervision.

There is a hypothesis and two research questions. Hypothesis is: „The Estonian legal system does not provide accomplishment of labour inspection compared to the requirements arising from the European Union and international law.“

The research questions are:

- Does TTOS meet ILO Conventions no 81 and no 129?
- What changes should be made in TTOS and in Estonian legal system to ensure effective supervision of efficient labour inspection?

This research is an empirical qualitative study in which the author uses a comparative analysis and legal dogmatic method to examine legal regulations.

The analysis of this work showed that ILO Conventions no 81 and no 129 are taken over rather well, but there are some serious shortcomings, which are important to pay attention to. It is important to mention that the Conventions no 81 and no 129 are similar and largely identical, with the exception of some specific technical nuances, which of this research do not play a significant role. Therefore, the author relied mainly on Convention no 81.

Problematic is the situation in which the additional tasks of labour inspectors prevent them from accomplishing their main tasks. This provision is reflected in article 3 paragraph 2 of the Convention, but are not taken over in the Estonian legal system. As a solution, those inspectors who are seriously interested in schooling should be relocated to work as a labour inspector, but as a training provider in Labour Inspectorate. Also, a solution is to reduce the workload of labour inspectors and then the inspectors can have the possibility to concentrate on schooling.

There is no cooperation between governmental authorities engages in similar activities. From the author's point of view the statute of the Labour Inspectorate should be complemented more strictly, demanding cooperation agreements with both public and private sector stakeholders.

The biggest problem is considered to be the number of labour inspectors. As a solution, the labour inspectors should be implemented to do their job better more than ever and if possible, to increase the number of labour inspectors to ensure an effective supervision over labour standards.

A problem which does not directly result from the Convention, but arose from the analysis is that the rights that regulate the work of labour inspectors are scattered in different acts. From the author's point of view it would be wise to create a Labour Inspection Act, which would deal with everything that involves supervision of occupational health and safety standards.

In case of the exceptional work forms is the place of work the main problem of accomplishing supervision of occupational health and safety standards. Nevertheless, it must be possible to accomplish supervision over exceptional work forms. The author of this paper believes that in case of telework, the employer should be responsible for occupational health and safety rules only when he or she offers the employee the tools for work or when he or she forms the working environment for the employee.

On this basis, it appears that the Estonian law has not fully complied with the requirements of ILO Conventions no 81 and no 129. Deficiencies are not directly visible at first glance, but analysing the situation, it is clear that different interpretation of the provisions and the lack of implementation does not assure the accomplishment of the ILO Conventions no 81 and no 129.

Kasutatud allikad

Raamatud ja teadusajakirjad

1. Barnard, C. EC Employment Law, Second Edition. United States, Oxford University Press Inc. 2000
2. Barnard, C. EC Employment Law, Third Edition. United States, Oxford University Press Inc. 2006
3. Bercusson, B. European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, Summary version. Brussels: ETUI 2002
4. Bronstein, A. The Role of the International Labour Office in the Framing of National Labor Law. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, spring 2005, 26 (3), lk 339-370
5. Cho, K. Legal Problems and Assignments of Non-Standard Workers. *Journal of Korean Law*, 2002, 2 (2), lk 111-134
6. Dahan, Y. jt. Shared Responsibility and the International Labour Organization. *Michigan Journal of International Law*, summer 2013, 34 (4), lk 675-744
7. Davidov, G. The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, March 2010, 26 (1), lk 61-82
8. Di Martino, V., Wirth, L. Telework: A New Way of Working and Living. *International Labour Review* 1990, 129 (5), lk 529-554
9. Faure, M.G., Tilindyte, L. Effective Enforcement of Occupational Health and Safety Regulation: An Economic Approach. *European Labour Law Journal* 2010, 1 (3), Intersentia, lk 346-367
10. Gravel, E., Delpech, Q. International Labour Standards: Recent Developments in Complementarity Between the International and National Supervisory Systems. *International Labour Review*, 2008, 147 (4), lk 403-415
11. Haljasmäe, R. Majanduslikult sõltuva töötegija õiguslik kaitse. *Juridica* 2007 nr 4, lk 274-280
12. Haverland, M., Romeijn, M. Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit. *Public Administration*, September 2007, 85 (3), Blackwell Publishing, lk 757-778
13. Hilgert, J. The Future of Workplace Health and Safety as a Fundamental Human Right. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, fall 2012, 34 (1), lk 715-738

14. Howes, V. Health and Safety Regulatory Framework - A Comparative Perspective. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2003, 19 (1), lk 85-108
15. Künnapas, K. Kaugtöö aktuaalseid probleeme. *Juridica* 2014 nr 4, lk 279-290
16. Lasak, K. Health and Safety in the European Social Charter. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, March 2009, 25 (1), lk 109-122
17. Leka, S., Jain, A., Iavicoli, S., Vartia, M., Ertel, M. The Role of Policy for the Management of Psychosocial Risks at the Workplace in the European Union. *Safety Science*, April 2011, 49 (4), Elsevier, lk 558-564
18. Maupain, F. *The ILO Regular Supervisory System: A Model in Crisis?* International Organizations Law Review 10. Geneva, Brill Nijhoff, 2013
19. Muda, M. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide ratifitseerimisest Eestis. *Juridica* 1994 nr 7
20. Muda, M. Euroopa Liidu pädevusest rahvusvaheliste tööstandardite kehtestamisel. *Juridica* 1995 nr 9
21. Nevens, K. Home Work, Telework and the Regulation of Working Time: A Tale of (Partially) Similar Regulatory Needs, in Spite of Historically Rooted Conceptual Divergence. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, June 2010, 26 (2), lk 193-216
22. Oelz, M. The ILO's Domestic Workers Conventions and Recommendation: A Window of Opportunity for Social Justice. *International Labour Review*, 2014, 153 (1), lk 143-172.
23. Ramos Martin, N., Visser, J. A More 'Autonomous' European Social Dialogue: The Implementation of the Framework Agreement on Telework. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2008, 24 (4), lk 511-548
24. Swepston, L. Supervision of ILO Standards. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, winter 1997, 13 (4), lk 327-344
25. Tavits, G. Kaugtöö ja töösuhete reguleerimine. *Juridica* 2000 nr 2
26. Tomei, M., Belser, P. New ILO Standards on Decent Work for Domestic Workers: A Summary of the Issues and Discussions. *International Labour Review*, December 2011, 450 (3-4), lk 431-438
27. Von Richthofen, W. *Labour Inspection: A Guide to the Profession*. Great Britain, Biddles Ltd 2002
28. Walters, D. Worker Representation and Health and Safety in Small Enterprises in Europe. *Industrial Relations Journal*, March 2004, 34 (2), Blackwell Publishing, lk 169-186

29. Weil, D. A Strategic Approach to Labour Inspection. *International Labour Review*, 2008, 147 (4), lk 349-376
30. Wheat, K. Mental Health in the Workplace (1) - Stress Claims and Workplace Standards and the European Framework Directive on Health and Safety at Work. *Journal of Mental Health Law*, May 2006, lk 194-208

Rahvusvahelised õigusaktid

31. Euroopa nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. *ELT L 183/1*, 29.06.1989
32. United Nations General Assembly. The Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948
33. European Unioni. The EU Charter of Fundamental Rights, C 364/3, 18.12.2000
34. Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta tööstuses ja kaubanduses RT II 2004, 40, 149
35. Konventsioon töötingimuste järelevalve kohta põllumajanduses RT II 2004, 40, 149
36. International Labour Office. Constitution of the International Labour Organisation and selected texts. Geneva, 2010

Siseriiklikud õigusaktid

37. Eesti Vabariigi töökaitseseadus RT 1992, 25, 343
38. Tervishoiu ja tööohutuse seadus RT I 1999, 60, 616
39. Tervishoiu ja tööohutuse seadus RT I 1999, 60, 616, jõustunud 01.01.2011
40. Haldusmenetluse seadus RT I, 23.02.2011, 8
41. Avaliku teenistuse seadus RT I, 18.02.2014, 4
42. Töölepingu seadus RT I, 12.07.2014, 146
43. Eesti Vabariigi Põhiseadus RT I, 15.05.2015, 2
44. Kaitseväeteenistuse seadus RT I, 19.03.2015, 11
45. Korrakaitseseadus RT I, 23.03.2015, 206
46. Tervishoiu ja tööohutuse seadus RT I, 10.11.2015, 13
47. Karistuseseadustik RT I, 17.12.2015

Määrused

48. Vabariigi Valitsuse määrus nr 90, ametnike koolituse kord. Vastu võetud 08.11.2012, RT I, 13.11.2012, 10
49. Vabariigi Valitsuse määrus nr 113, ametnike värbamise ja valiku kord. Vastu võetud 19.12.2012, RT I, 21.12.2012, 36
50. Sotsiaalministri määrus nr 67, tööinspeksiooni põhimäärus. Vastu võetud 17.10.2007, RT I, 16.01.2015

Kohtulahendid

51. EK 15.10.2001, C-49/00, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Itaalia Vabariik*
52. EK 22.05.2003, C-441/01, *Euroopa Ühenduste Komisjon v Madalmaade Kuningriik*
53. EK 5.10.2004, liidetud kohtuasjad C-397/01- C-403/01, *Pfeiffer jt.*

Elektroonilised teabeallikad

54. Casale, G., Fasani, M. International Labour Standards and Guiding Principles on Labour Administration and Labour Inspection. Geneva, ILO 2012, lk 64. www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2012/112B09_185_engl.pdf (24.02.2016)
55. Convention concerning Decent Work for Domestic Workers. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189 (04.04.2016)
56. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur. Tööinspektori dokumendimapp. Budapest, International Labour Office 2006. osh.sm.ee/good_practice/ILO-dokumendimapp.pdf (24.01.2016)
57. ILO. International Labour Standards on Labour inspection. www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--en/index.htm (20.12.2015)
58. ILO. Labour administration and inspection key to good global governance, 2011. www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_156165/lang--en/index.htm (20.12.2015)

59. ILO. Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection. Geneva, ILO 2013, lk 7. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf (25.01.2016)
60. Rodríguez, R. Study on Child Labour and Protection of Young Workers in the European Union – final report, lk 21. www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=en&intPageId=209 (29.02.2016)
61. Sotsiaalministeerium. Töotervishoiu ja tööohutuse strateegia 2010–2013, lk 7. www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Too/Tookeskkond/ttto_strateegia_2010-2013.pdf (24.01.2016)
62. Sotsiaalministeerium. ILO. www.sm.ee/et/ilo (11.01.2016)
63. Traks, K. Tööinspektor käib raha ees esinemas. Raamatupidaja (Äripäev), 8. Juuni 2006. www.raamatupidaja.ee/uudised/2006/06/08/tooinspektor-kaib-raha-est-esinemas (27.12.2015)
64. Tööinspeksioon. Töökeskkonna ülevaade 2014, lk 2. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Toeokeskkonna_ulevaated/2014/2014_toeokeskkonna_ulevaade_A4_web_13042015.pdf (24.01.2016)
65. Tööinspeksioon. Missioon. Visioon. Põhiväärtused www.ti.ee/est/organisatsioon-kontaktid/toeoeinspeksioon/vaeuertused-missioon-visioon/ (27.12.2015)
66. Tööinspeksioon. Tööinspektori ametijuhend. www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Organisatsioon/Ametijuhendid/tooinspektor.pdf (28.12.2015)
67. Tööinspeksioon. Töötajate kinnitatud koosseis, tööpakkumised. www.ti.ee/est/organisatsioon-kontaktid/toeoeinspeksioon/toeotajate-kinnitatud-koosseis-toeopakkumised/ (28.12.2015)
68. Tööinspeksioon. Ülevaade 2014.a töotervishoiu ja tööohutuse järelevalvest. www.ti.ee/est/meedia-trukised-statistika/statistika/tootervishoiu-ja-tooohutuse-jarelevalve/ (16.01.2016)
69. Veebiportaal Pere24. www.et.look4care.com/search?type=type_home_helper#utf8=%E2%9C%93&type=type_home_helper&range=10&tutor_levels=primary (04.04.2016)
70. Ärileht. Vaba aega osta koduabiliselt! Innove rajaleidja. www.rajaleidja.ee/97871/ (04.04.2016)

Muud allikad

71. Euroopa Parlament. Istungidokument. Tõhus tööjärelvalve kui Euroopas töötingimuste parandamise strateegia, 12.12.2013
72. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistik aastateks 2014-2020, Brüssel, 6.6.2014
73. Konno, K. jt. Riskide haldamine. Tallinn, Estada kirjastus 2005
74. Kwantes, J. H. jt. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse õiguslik analüüs. TNO aruanne. 2011
75. Pires, R. Labour inspection and development: Some reflections. Geneva, ILO 2011
76. Sieger, A. Töökeskkonna ohutegurid ja riskianalüüs. Tallinn, Teabekirjanduse OÜ 2006
77. Teabekirjanduse OÜ. Riskianalüüs. Nõudmised ja praktilised näited. Tallinn, Teabekirjanduse OÜ 2005