



Brüssel, 10.1.2017
COM(2017) 12 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ohutumad ja tervislikumad töötingimused meile kõigile – ELi tööohutuse ja
töötervishoiu poliitika ajakohastamine**

{SWD(2017) 9 final}
{SWD(2017) 10 final}

SISSEJUHATUS

Viimase 25 aasta jooksul on EL olnud teerajaja ja kehtestanud oma territooriumil töötervishoiu ja tööohutusalaste riskide kõrged standardid ning edendanud kõrgetasemelist

EL 28s oli 2013. aastal üle 1 000 surmaga lõppenud õnnetuse vähem kui 2008. aastal

töökaitset ka kolmandates riikides. Tööohutuse ja töötervishoiu poliitika eesmärk on aidata kaasa töötajate ohutuse suurendamisele ja nende tervise parandamisele ELis. Uusimate kättesaadavate andmete kohaselt on tööõnnetustest põhjustatud surmajuhtude arv veerandi võrra väiksem kui 2008. aastal,¹ ehkki liikmesriikide kaupa on suundumused erinevad. Nende ELi töötajate osakaal, kellel esineb vähemalt üks töökeskkonnast põhjustatud või töökeskkonna tõttu süvenenud tervisehäire, on vähenenud ligikaudu 10 %² võrra.

Tööohutusse ja töötervishoidu investeerimine on väga vajalik. See parandab inimeste elukvaliteeti, ennetab tööga seotud haigusi ja tööõnnetusi ning avaldab ühtlasi käegakatsutavat positiivset mõju ELi majandusele. Sellised investeeringud aitavad parandada ettevõtete tootlikkust ja tulemuslikkust. Makromajanduslikul tasandil aitab see parandada riigi konkurentsivõimet³. Erinevad uuringud näitavad, et iga tööohutusele ja töötervishoiule kulutatud euro toob tööandjale topelt tagasi⁴.

ELi õigusraamistikul on olnud keskne roll tööohutuse ja töötervishoiu strateegiate väljakujundamisel riikide ja ettevõtete tasandil. Ka komisjoni teostatud ELi õigustiku järelhindamine, milles uuriti kõnealuste strateegiate asjakohasust, tõhusust, ühtsust ja lisandväärtust ELi tasandil, annab kinnitust, et raamistik vastab oma eesmärgile, milleks on töötajate asjakohane kaitse⁵. Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi hindamine hõlmas töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiivi 89/391/EMÜ ja 23 sellega seotud direktiivi.

Hinnangus jõuti järeldusele, et ELi tööohutuse ja töötervishoiu õigustiku üldine struktuur, mis koosneb sihtotstarbelisest raamdirektiivist, mida on täiendatud eridirektiividega, on üldiselt tõhus ja eesmärgipärane. Samas on selles juhitud tähelepanu üksikute direktiivide erisätetele, mis on iganenud või vananenud, ning rõhutatud vajadust leida tõhusaid meetmeid, et uusi ohte vähendada. ELi tööohutuse ja töötervishoiu direktiivide ülevõtmise viis on liikmesriigiti väga erinev. Seetõttu varieeruvad ka nõuetele vastavusega seotud kulud ning neid ei ole lihtne üksikasjalikumatest riiklikest nõuetest eristada. Siiski on üldise hinnangu selge järeldus, et tööohutuse ja töötervishoiu direktiivide nõuetele vastavus tekitab

1 kulutatud euro toob vähemalt 2 eurot tagasi

¹ Eurostat, Euroopa töötingimuste uuring (EWCS) (võrgupõhine andmekood hsw_n2_02), EL 28.

² Eurostat, ELi 2007. ja 2013. aasta tööjõu-uuringu lisaküsimustik tööõnnetuste ja tööga seotud tervisehäirete kohta. Hinnangust tuleb välja arvata Madalmaad, kes ei ole 2013. aasta andmeid esitanud, ja Prantsusmaa, kelle puhul olid 2007. ja 2013. aasta küsimustikkude vahel liiga suured erinevused.

³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_215307.pdf.

⁴ *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health (Ettevõtete ennetustegevuse rahvusvahelise tasuvuse arvutamine: tööohutusse ja -tervishoidu tehtud investeeringute kulud ja tulud)*, Rahvusvaheline Sotsiaalkindlustuse Assotsiatsioon; 2013.

⁵ Vt SWD (2017)10 Euroopa Liidu tööohutuse ja töötervishoiu järelhindamine (Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi hindamine).

rohkem probleeme VKEdele kui suurtele ettevõtjatele ning samas esineb VKEde puhul raskemaid ja surmaga lõppevaid vigastusi rohkem. Seetõttu on vaja konkreetseid meetmeid, mille abil VKEdeni jõuda ja aidata neil suurendada nõuetele vastavust tõhusal ja tulemuslikul viisil.

Üksikasjaliku järelhindamise alusel on selge, et esirinnas püsimiseks peab EL jätkama investeerimist tööohutusse ja töötervishoidu, samuti tuleb tagada töötajate tõhus kaitse, arvestades ühtlasi töö olemuse muutumist ja uusi riske. Tööohutuse ja töötervishoiu meetmed peaksid jõudma võimalikult paljude inimesteni, sõltumata nende töösuhte liigist ja olenemata ettevõtte suurusest, kus nad töötavad. Tööohutuse ja töötervishoiu eeskirjade nõuetele peaksid vastama kõik mis tahes suurusega ettevõtjad ning nõuete tõhusat täitmist tuleks kohapeal kontrollida. Meetmed peaksid olema suunatud tulemustele, mitte kajastuma vaid paberil, ja nende rakendamise lihtsustamiseks tuleks võimalikult palju kasutada ära uusi digitaalseid vahendeid.

Oma 2015. aasta aruandes, milles käsitletakse ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegilist raamistikku aastateks 2014–2020,⁶ juhtis Euroopa Parlament komisjoni tähelepanu sellele, kui oluline on tööohutuse ja töötervishoiualaste õigusaktide rakendamine, nõuetele vastavus ja jõustamine, kuid osutas ka mitmele kasvavale või uuele ohule. Ühtlasi on aruandes selgesõnaliselt rõhutanud vajadust kaitsta kõiki töötajaid olenemata tööandja suurusest, töö liigist või lepingust.

Nimetatud ühiseid eesmärke arvestades ning osana ELi kaasaegse tööhõive ja sotsiaalsete süsteemide üldstrateegiast, mis peegeldub ka laialdasemas arutelus Euroopa sotsiaalõiguste samba üle, millega tehti algust märtsis, võib ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegilisele raamistikule⁷ antav uus impulss tuleneda järgmistest põhimeetmetest, mida on üksikasjalikumalt kirjeldatud 1. lisas:

Kolm peamist tööohutuse ja töötervishoiu meetet

- 1) tõhustada võitlust vähi kui kutsehaiguse vastu selliste õigusaktide ettepanekute kaudu, millega kaasnevad paremad suunised ja teadlikkuse tõstmine;
- 2) aidata ettevõtjatel, eelkõige mikroettevõtjatel ja VKEdel tööohutuse ja töötervishoiu eeskirju järgida;
- 3) teha koostööd liikmesriikide ja sotsiaalpartneritega, et tühistada või uuendada aegunud eeskirjad ja suunata jõupingutused sellele, et tagada parem ja ulatuslikum kaitse, nõuetele vastavus ja jõustamine.

⁶ Euroopa Parlament: aruanne, milles käsitletakse ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegilist raamistikku aastateks 2014–2020, (2015/2107(INI)) – 26.10.2015.

⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele: ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegiline raamistik aastateks 2014–2020; COM(2014)332 (final).

1. VÕITLUS VÄHI KUI KUTSEHAIGUSE VASTU JA OHTLIKE KEMIKAALIDE KÄSITLEMINE

Hinnanguliselt võib öelda, et ELis diagnoositi 2012. aastal 91 500 – 150 500 vähktõve juhtumit inimestel, kes olid varem puutunud töökeskkonnas kokku kantserogeensete ainetega. Lisaks sellele leiti, et 2012. aastal põhjustas 57 700 – 106 500 vähisurma töökeskkonnas kantserogeensete ainetega kokkupuutumine, mis näitab, et vähktõbi on ELis kutsehaigustesse suremuse esimene põhjus.

Üsna võimatu on määrata kindlaks kaotatud inimelu ja elukvaliteedi väärtust. Vähi kui kutsehaiguse otsesed kulud, mis tulenevad nii ravikuludest kui ka tootlikkuse vähenemisest, on vähemalt 4–7 miljardit eurot aastas. Kaudsed kulud võivad ulatuda aastas ligi 334 miljardi euronni (242–440 miljardit eurot)⁸.

Riiklikul tasandil võetakse kõnealuses valdkonnas väga erinevaid meetmeid, mille tõttu on töötajate kaitse tase kogu ELis väga erinev.

ELi tasandil on töökeskkonnas esinevate kemikaalide puhul töötajate kaitse miinimumnõuded kehtestatud kantserogeenide ja mutageenide direktiiviga (direktiiv 2004/37), keemiliste mõjurite direktiiviga (direktiiv 98/24) ja asbestidirektiiviga (direktiiv 2009/148). Need täiendavad meetmeid, mis on ette nähtud määrusega (EÜ) nr 1907/2006 (mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH-määrus)) ja muude kemikaale käsitlevate eeskirjadega ning keskenduvad konkreetse olukorra reguleerimisele töökohal.

**Vähemalt
32 MILJONIT
töötajat töötab
vähkitekitavas
keskkonnas**

**Tööst tuleneva
vähi tõttu sureb
igas tunnis
10 inimest**

Kemikaalide ELi üleste piirväärtuste abil tõstetakse kaitstuse taset kogu ELis, pakkudes ettevõtjate jaoks mitmetasandilisemaid tegevusvõimalusi ning aidates piiriüleselt tegutsevatel ettevõtjatel kokku hoida nõuete täitmisega seotud kulusid, sest erinevatel töökohtadel töötavate töötajate kaitseks saab kasutada samu tehnoloogiaid. See toob kaasa ka olulise mastaabisäästu komplekssete teaduslike hinnangute koostamisel, millest lähtuvalt määratakse kindlaks kemikaalide konkreetsed piirväärtused, ning see võimaldab liikmesriikidel suunata rohkem rahalisi vahendeid kaitse- ja ennetusmeetmetesse. Seetõttu on oluline kõige ohtlikumate ainete ELi piirväärtused läbi vaadata või kehtestada uued.

Järjena 13. mail 2016 vastu võetud ettepanekule muuta kantserogeenide ja mutageenide direktiivi ning kehtestada või läbi vaadata siduvad töökeskkonnas esinevate ohtlike ainete piirnormid 13 keemilise aine puhul,⁹ võtab komisjon täna vastu uue ettepaneku, et tõhustada ELis kantserogeensete kemikaalidega kokku puutuva nelja miljoni töötaja kaitset. EL kohustub jätkama jõupingutusi, et edasiste seadusandlike ettepanekute abil vältida vähist kui kutsehaigusest põhjustatud surmajuhtumeid ja muid tervisehäireid.

Õigusnormid ohtlike ainete vastase kaitse parandamiseks ja võitlus vähi kui kutsehaigusega

- Kantserogeenide ja mutageenide direktiivi teine muutmine.

⁸ „Work-related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention.“ (Vähk kui kutsehaigus Euroopa Liidus. Selle ulatus, mõju ja võimalused seda edaspidi ennetada), Madalmaade rahvatervise ja keskkonnainstituudi (RIVM) aruandekiri 2016-0010 W.P. Jongeneel et al.

⁹ COM(2016) 248 (final).

- Kantserogeenide ja mutageenide direktiivi edasised muudatused on ette nähtud selliste ainete puhul nagu formaldehüüd, berüllium, kaadmium, kroomi (VI) ühendid ja nikliühendid. Alustatud on tööd, et esitada komisjoni ettepanek 2018. aasta alguses.
- Samal ajal jätkatakse 2017. ja 2018. aastal tööd keemiliste mõjurite direktiivi asjakohasuse ja tõhususe suurendamiseks, vaadatakse läbi olemasolevad ning koostatakse uued (soovituslikud) töökeskkonna piirnormid ja bioloogilised piirnormid.

Tööohutuse ja tervishoiu mis tahes meetmete, aga eelkõige ohtlike kemikaale käsitlevate meetmete edendamise eeldab tõsiteaduslikku alust. Komisjoni nõustab töökeskkonna keemiliste mõjurite piirnormide teaduskomitee või Euroopa Kemikaaliameti riskihindamise komitee. Kõnealuste allikate teaduslike hinnangute alusel tehakse ettepanekud, mis põhinevad mõju hindamisel, sotsiaalsel dialoogil ning kolmepoolsel arutelul¹⁰.

Komisjoni tellitud „HazChem@Work“ uuringu tulemustele toetudes luuakse 2017. aasta alguses andmebaas töökeskkonnas esinevate teatavate ohtlike ainete kohta¹¹. See on oluline samm, mille abil soovitakse teha kättesaadavaks ja jagada andmeid, mis hõlmavad tervisemõjusid, ainete töökeskkonnas esinemise võimalikkust ja töökeskkonna riiklike piirnorme prioriteetsete ohtlike ainete puhul. Lisaks sellele kavatses komisjon koguda ja seejärel analüüsida peamiste allikate kaudu saadud andmeid,¹² samuti kavatses ta aktiivselt tegutseda, et edendada andmete kogumist Euroopa kutsehaiguste statistikaprogrammi¹³ raames. Teine paljutõotav meede on Euroopa inimeste bioseire algatus (European Human Biomonitoring Initiative). See on oluline uus ühine algatus, mida rahastatakse programmi Horisont 2020 raames ja 26 liikmesriigi poolt ning mille eesmärk on saada kemikaalidega kokkupuute ja tervise ühtlustatud andmete¹⁴ alusel uusi teaduslikke tõendeid.

Töötajate kaitset töökeskkonnas esinevate ohtlike kemikaalide eest reguleeritakse tööohutuse ja tervishoiuga seotud kemikaale käsitlevate direktiividega, kaitset suurendavad märkimisväärselt REACH-määrus ja muud kemikaale käsitlevad õigusaktid. Hiljutises arvamuses õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi platvormi¹⁵ kohta kinnitati kahe süsteemi vastastikust täiendavust, kuid leiti, et komisjon peaks suurendama teadlikkust ja koostama suunised süsteemide rakendamise kohta, nii et REACH-määruse ning tööohutust ja tervishoidu käsitlevate õigusaktide vaheline seos oleks selgelt nähtav. Sellest tulenevalt tehakse nii teaduslikul kui ka halduslikul tasandil täiendavat tööd, et kõrvaldada mis tahes õiguskindlusetus ja kattumised ohtlike kemikaalidega kokkupuudet reguleerivas ühises ELi raamistikus. Komisjon on seadnud eesmärgiks esitada 2017. aastal ühise lähenemisviisi.

¹⁰ Tööohutuse ja tervishoiu nõuandekomitee raames.

¹¹ <http://www.hazchematwork.eu/>.

¹² Näiteks Euroopa tööõnnetuste statistika, ELi tööjõu-uuringu lisaküsimustik tööõnnetuste ja tööga seotud tervisehäirete kohta, Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi Euroopa töötingimuste uuring või Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuuri uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuring. Tööohutust ja tervishoidu toetatakse edaspidi tõhusamalt ka selle kaudu, et need lisatakse teadusuuringute ja innovatsiooni 9. raamprogrammi asjakohaste rubriikide alla; peamiste rahvusvaheliste partneritega nagu USA ja Hiina algatatakse dialoog, et saada täielikum ülevaade ELi tööohutusest ja tervishoiust ülemaailmses kontekstis ning saada suurematel valimitel põhinevaid veelgi usaldusväärsemaid statistilisi andmeid.

¹³ Määrus (EÜ) nr 1338/2008 rahvatervist ning tervishoidu ja tööohutust käsitleva ühenduse statistika kohta (ELT L 354/70, 31.12.2008).

¹⁴ <http://www.eea.europa.eu/themes/human/human-biomonitoring>.

¹⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_chemicals.pdf.

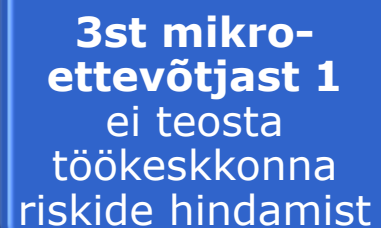
Seadusandlikke meetmeid tuleks hakata töökohas tegelikult rakendama. Sellega seoses rõhutab Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur, et aastatel 2018–2019 kohaldatakse tervisliku töökoha kampaania, mille raames käsitletakse ohtlike aineid, ning kõrgemate tööinspektorite komitee avaldab asjakohased juhised, näiteks suunised, selle kohta, kuidas vältida töökohal kokkupuudet sissehingatava kristallilise ränidioksiidiga.

2. KUIDAS AIDATA ETTEVÕTJATEL TÖÖOHUTUSE JA TÖÖTERTVISHOIU EESKIRJU JÄRGIDA

2.1. Mikroettevõtjate ja VKEde toetamine nõuete täitmisel

Juriidiline kohustus hinnata töötervishoiu ja tööohutuse riske juhtumipõhiselt, võttes arvesse iga töökoha eripärasid, on ELi tööohutust ja töötervishoidu käsitlevates õigusaktides kesksel kohal. Juhtumipõhine lähenemisviis on piisavalt paindlik ja võimaldab lähtuda riskihindamise, ennetusmeetmete ja koolituse puhul konkreetsest sektorist, milles ettevõtja tegutseb, ettevõtja töötajate tegevusest, ettevõtte suurusest, soolisest ja vanuselist struktuurist, uutest võimalikest riskidest jne. Praktikas ei ole sellist paindlikkust paraku alati ära kasutatud.

Nagu näitab hindamine, teevad mikroettevõtjad ning väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad jõupingutusi, et järgida vajalikke töötervishoiu ja tööohutuse ohjamise meetmeid. Mikroettevõtjad moodustavad kõigest ELi ettevõtjatest 93 %¹⁶. Ainult 69 % mikroettevõtjatest kinnitavad, et nad teostavad korrapäraselt tööohutuse ja töötervishoiu riskihindamisi (suuremate ettevõtjate puhul on see näitaja 96 %) ¹⁷. Põhjuseks ei ole soov oma töötajaid kaitseta jätta, vaid suuremate ettevõtjatega võrreldes on neil piiratud rahalised, tehnilised ja inimressursid, samuti napib teadlikkust ja asjatundlikkust .



**3st mikro-
ettevõtjast 1
ei teosta
töökeskkonna
riskide hindamist**

Kõik sidusrühmad, sealhulgas eelkõige VKEd ise¹⁸ on nõus, et selles valdkonnas VKEdele erandite tegemine ei ole õige lähenemisviis, kuna on alust karta, et see võib vähendada VKEde töötajate kaitse taset. Lisaks osutavad tõendid, et mikro- ja väikeettevõtjate puhul on raskete vigastuste ja surmaga lõppevate õnnetuste oht palju suurem kui suuremates ettevõtetes¹⁹. Seetõttu tuleks muuta nõuete täitmine lihtsamaks ja vähem kulukaks, mis eeldab VKEde ja mikroettevõtjate puhul konkreetseid meetmeid.

Tuginedes hindamise tulemustele korraldab komisjon koostöös Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuriga liikmesriikide ja tööturu osapoolte jaoks läbivaatamise, et vahetada primaid tavaid selle kohta, kuidas vähendada VKEde jaoks eeskirjade järgimise

¹⁶ Eurostat, SBS, veebipõhine andmekood sbs_sca_r2 (võrdlusaasta 2012).

¹⁷ Contexts and arrangements for occupational safety and health in micro and small enterprises in the EU – SESAME project (Tööohutuse ja töötervishoiu kontekst ja kord ELi mikro- ja väikeettevõtjate puhul – projekt SESAME), Euroopa riskijälgimise vaatluskeskus, Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur, 2016.

¹⁸ Euroopa Käsitööettevõtjate ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Keskliidu (UEAPME) seisukoht ELi tööohutuse ja töötervishoiu poliitika uut raamistikku käsitlevas avalikus arutelus 26.8.13.

¹⁹ Allikas: Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur, Contexts and arrangements for occupational safety and health in micro and small enterprises in the EU – SESAME project (Mikro- ja väikeettevõtete tööohutuse ja töötervishoiu taust ja korraldus ELis – projekt SESAME). European Risk Observatory Literature Review, 2016. Kättesaadav aadressil: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.

kulusid ja suurendada samas nende nõuetele vastavust (nt rahalised stiimulid, digitaalsed vahendid jne), nii et töötajate kaitse tase jääks samaks olenemata ettevõtte suurusest, kus nad töötavad. Kokkuvõttes on neil vaja paremaid teadmisi, rohkem toetust ning selgeid ja tõhusaid menetlusi, et saavutada parem nõuetele vastavuse tase.

Kuidas riskihindamisest kõige rohkem kasu saada

Selleks et ettevõtjad võiksid saada kohustuslikust riskihindamisest, ennetusmeetmetest ja koolitusest võimalikult palju kasu, teeb komisjon täna kättesaadavaks **praktilised suunised**²⁰.

Lisaks üldistele suunistele, mis on esitatud lisatud dokumendis, koostab ja avaldab komisjon 2017. aastal üksikasjalikumad ja sihtotstarbelisemad juhiseid riskijuhtimiseks põllumajanduses ja kalanduses. 2017. aastal avaldatakse interaktiivne e-juhend kutsesõiduki ohutuse kohta. Tööohutuse ja töötervishoiu haldamine nendes kõrge riskifaktoriga sektorites on eriti suur väljakutse ning tööõnnetuste arv neis on üks suuremaid. Juhend peaks aitama tööandjatel, eelkõige VKEdel, tõhustada õnnetuste ja terviseprobleemide ennetamist. Selleks et teadlikkust suurendada ja VKEsid selles valdkonnas toetada, on komisjonil kavas kaasata ka Euroopa ettevõtlusvõrgustik.

Riiklikul tasandil pühendab üha rohkem liikmesriike olulise osa oma tööohutus- ja töötervishoiupoliitikast sellele, et leida mikroettevõtjate ja VKEde jaoks asjakohased vahendid ning anda need viimaste käsutusse. Sellega seoses palutakse liikmesriikidel rõhutada, kui tähtis on tulemustele orienteeritud riskihindamine ja jagada parimaid kogemusi seoses ennetusmeetmete ja koolitusega.

Veebipõhiste vahendite kasutamine

Komisjon kutsub liikmesriike üles nägema oma õigussüsteemiga ette veebipõhiste riskihindamisvahendite igakülgset kasutamist.

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur annab oma olulise panuse ohuteadlikkuse kampaaniate kaudu ning arendades ja levitades veebipõhiseid interaktiivseid riskihindamisvahendeid. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri veebipõhine interaktiivne riskihindamine (Online interactive Risk Assessment, OiRA)²¹ ja muud sarnased riiklikud vahendid (mis on välja töötatud näiteks Madalmaade, Iirimaa ja Poola jaoks) on eriti kasulikud, kuna pakuvad tasuta sektoripõhist teavet ja juhiseid tööandjatele läbi

²⁰ Vt SWD(2017) 9 – Health and Safety at Work is Everybody's Business – A practical guidance for employers (Tööohutus ja töötervishoid puudutab meid kõiki – praktilised suunised tööandjatele).

²¹ <http://www.oiraproject.eu/>.

riskihindamisprotsessi kõikide astmete, tekitades automaatselt dokumenteeritud andmeid, mida saab kasutada vastavuse tõendamiseks ning mis võimaldab jälgida riskijuhtimiskava tulemuslikkust. Selliseid vahendeid tuleb oluliselt laiendada, nende kasutamist tuleb tunnustada ja vahendid tuleb kaasata riiklikesse nõuetesse riskihindamise kohustuse täitmise kohta.

Veebipõhise interaktiivse riskihindamise (OiRA) meetmed

- Seni on avaldatud 93 veebipõhise interaktiivse riskihindamise (OiRA) vahendit ja 30 on väljatöötamisjärgus. Praeguseni on nende vahendite abil tehtud 44 614 riskihindamist.
- ELi rahalisel ja tehnilisel toetusel ning aktiivses koostöös riiklike osapoolte ja valdkondlike sotsiaalpartneritega tuleks saavutada 2018. aastaks järgmised eesmärgid, keskendudes esmatähtsatele valdkondadele:
 - **avaldada 150 veebipõhise interaktiivse riskihindamise vahendit ja**
 - **teostada nende abil 100 000 riskihindamist.**

2.2. Ettevõtjate abistamine, et hallata kiiresti suurenevaid tööohutuse ja tervishoiuga seotud riske

Järelhindamise käigus tehti kindlaks mitu tõsist probleemi, mille lahendamiseks vajavad ettevõtjad rohkem toetust. Need on näiteks stress, luu- ja lihaskonnaaevused ning töötajaskonna suurenev mitmekesisus, eelkõige seoses elanikkonna vananemisega.

- *Psühhosotsiaalsed riskid*

Psühhosotsiaalsed riskid ja tööstress on ühed kõige keerulisemad ja üha kasvavad probleemid tervishoiu ja tööohutuse puhul. Rohkem kui pooled ELi töötajatest leiavad, et nende töökohal on stress tavaline²² ning neli inimest kümnest on arvamusel, et see ei ole hästi hallatud. Stress töökohal avaldab tõsist mõju tootlikkusele.

- Stressi arvele võib kanda ligikaudu pooled kaotatud tööpäevadest, kuna töölt puudumine on suhteliselt pikaajaline.
- Stressi mõjul vähenevad töötulemused ja õnnetuste oht võib kasvada viis korda.
- Ligi viiendik tööjõu voolavusest on põhjustatud stressist.

**40 %
ettevõtjatest**
vajab teavet,
kuidas
psühhosotsiaalseid
riske hinnata

²² <https://osha.europa.eu/en/themes/psychosocial-risks-and-stress>.

Psühhosotsiaalsed riskid on keerukad ja mitmemõõtmelised. Negatiivset mõju inimeste tervisele põhjustab mitmete tegurite kokkulangemine, mis võivad, kuid ei pruugi olla töökohaga seotud.

Raamdirektiiviga pannakse tööandjatele juriidiline kohustus kaitsta kõiki töotajaid töökohal esinevate riskide eest. Mõned konkreetset tööohutust ja -tervishoidu käsitlevad direktiivid (nt kuvaridirektiiv) sisaldavad sätteid, mis on psühhosotsiaalsete riskide ennetamisega kaudselt seotud. Tööstressi käsitlevas ELi tasandi sotsiaalpartnerite raamlepingus²³ on rõhutatud vastavust raamdirektiivile. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur korraldab teadlikkust suurendavaid tegevusi; aastatel 2014–2015 toimunud üleeuroopalise kampaania raames, milles käsitleti stressi ning psühhosotsiaalseid riske, tehti kättesaadavaks psühhosotsiaalsete riskide ohjamise e-juhend,²⁴ mis peaks vastama väikeettevõtete juhtide ja töötajate vajadustele.

Liikmesriigid kasutavad erinevaid lähenemisviise. Mõne liikmesriigi töötervishoidu ja tööohutust käsitlevates õigusaktides ei ole psühhosotsiaalseid riske selgesõnaliselt nimetatud, teised rõhutavad vajadust arvestada neid tööohutuse ja töötervishoiu osana. Mõnes liikmesriigis nõutakse psühhosotsiaalsete riskide hindamist ning paar üksikut nõuavad eksperdi kaasamist. Ainult üks liikmesriik on kehtestanud psühholoogiliste riskide ärahoidmise siduvad suunised. Liikmesriigid töötavad välja ka mitteregulatiivseid lähenemisviise (kolmepoolsed asutused, suunised, teadlikkuse tõstmine, juhtimisstandardid jne).

Et töötajate kaitse toimiks tegelikkuses paremini on vaja tõsta tööandjate teadlikkust ning anda neile juhiseid ja vahendeid. Täna avaldatud suunistes selgitab komisjon, et olemasolevate ELi tasandi sätete kohaselt on tööandjatel kohustus kaitsta töotajaid psühhosotsiaalsete riskide eest ning et neid ohte tuleb riskihindamisprotsessis nõuetekohaselt arvesse võtta. Dokumendiga on ettevõtjate jaoks ette nähtud konkreetset mittedividuud vahendid ja ressursid, et riskihindamisel psühhosotsiaalseid riske tõhusalt käsitleda. Komisjon teeb koostööd Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri ning tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomiteega, et selgitada välja hea tava ning seda levitada ja edendada. Ühtlasi annab komisjon kõrgemate tööinspektorite komiteele volitused töötada välja psühhosotsiaalsete riskide riskihindamise ja riskijuhtimismeetmete kvaliteedi hindamise juhend.

- *Luu- ja lihaskonna vaevustega seotud riskid*

Ergonoomilise riski esinemine töökeskkonnas on praegu üks suurimaid tööohutuse ja -tervishoiu probleeme ELis. Kõnealuste riskide kordumise tagajärjel võivad tekkida tööga seotud luu- ja lihaskonna vaevused. Tegemist on ühe kõige tõsisema ja levinuma kutsehaigusega, mis on väga kulukas nii üksikisikule, ettevõtjale kui ka ühiskonnale tervikuna. Tööjõu-uuringu 2013. aruande järgi on tööga seotud luu- ja lihaskonna vaevused tänapäeval kõige levinum tööga seotud terviseprobleem ja esimene põhjus töölt puudumiseks. Need vaevused moodustavad ligikaudu 60 % kõikidest tööga seotud terviseprobleemidest ELis ning samuti 60 % haiguspäevadest püsiva töövõimetuse korral.

Ergonoomilised riskid on olemuselt keerukad ja mitmemõõtmelised. Töökeskkonnas võivad need tervist kahjustada või haiguslikku tervise seisundit halvendada. Eri tööde puhul on

²³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1106>.

²⁴ <http://hw2014.healthy-workplaces.eu/en/tools-and-resources/a-guide-to-psycho-social-risks>.

riskide esinemine töökeskkonnas väga erinev, arvestada tuleb ka vanust, elustiili ja soolisi erinevusi.

Selle kategooria riskid on hõlmatud erinevate ELi direktiivide (2002/44 „vibratsioon“, 90/269 „raskuste käsitsi teisaldamine“ ja 90/270 „kuvariga töötamine“) ning raamdirektiiviga. Muudel ELi direktiividel on tööga seotud luu- ja lihaskonna vaevuste ennetamisele kaudne mõju. Mitteregulatiivsete algatuste hulka kuuluvad Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri teadlikkuse tõstmise kampaaniad (2000 ja 2007) ning kõrgemate tööinspektorite komitee kampaania (2007–2008) raskuste käsitsi teisaldamise direktiivi jõustamise kohta tervishoiu-, transpordi-, ehitus- ja jaemüügisektorites.

Esineb erinevusi selles, kuidas liikmesriigid on üle võtnud (ja rakendanud) praeguse ELi tööohutuse ja töötervishoiu raamistikku – nt direktiivi 90/269/EMÜ puhul on vaid mõned liikmesriigid sätestanud õiguslikult siduvad piirmäärad või künnised; muudel juhtudel sisalduvad need piirmäärad õigusakti suunistes, soovitustes või muudes näitajates. Liikmesriigid töötavad välja ka mitteregulatiivseid lähenemisviise (suunised, teadlikkuse tõstmine, juhtimisstandardid jne).

Ka sel juhul soovib komisjon tõhustada kohapealset kaitset, esitades selgemalt tööandjate kohustuse tagada kaitse seda liiki riskide vastu ning nõude, et tööandjad võtaksid neid kohustusi riskihindamisprotsessis arvesse, samuti soovib komisjon aidata tööandjatel oma kohustusi täita. Alustatakse ka koostööd Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri ning tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomiteega, et selgitada välja hea tava ning seda levitada ja edendada. Samuti tehakse koostööd kõrgemate tööinspektorite komiteega, et teostada psühhosotsiaalsete riskide riskihindamise ja riskijuhtimismeetmete kvaliteedi hindamist.

- *Mitmekeesisusest lähtuv riskihindamine*

Raamdirektiiviga pannakse tööandjale juriidiline kohustus võtta vajalikud meetmed kõigi töötajate tervise kaitseks ja ohutuse tagamiseks. Sellega on ette nähtud, et eriti tundlikke riskirühmi tuleb kaitsta konkreetsetelt neid ähvardavate ohtude eest.

Riskijuhtimismeetmete puhul tuleks seega pöörata tähelepanu konkreetsetele ohtudele, millega puutuvad kokku naised ja mehed, noored töötajad, eakad töötajad, sissereändajad või puudega isikud. Lisaks on vaja töötada välja konkreetsete ennetus- ja kaitsemeetmed, mis vastavad osutatud töötajarühmade vajadustele. Hinnangus rõhutati eelkõige vajadust tõhustada vanusega seotud riskide hindamist, ehkki samad põhimõtted kehtivad kõigi haavatavate töötajate puhul.

Üle 60-aastaste inimeste arv ELis kasvab ligikaudu kahe miljoni võrra aastas, mis on kaks korda kiiremini kui enne 2007. aastat. Eakad töötajad moodustavad 2030. aastaks ligikaudu veerandi kogu tööjõust. Praegu lahkuvad paljud vanemad töötajad tööturult enneaegselt, sageli teevad nad seda terviseprobleemide tõttu, sealhulgas halbade töötingimustest põhjustatud terviseprobleemide tõttu.

ELi töötervishoiu ja tööohutuse strateegilises raamistikus aastateks 2014–2020 on märgitud, et demograafilised muutused ja tööjõu vananemine on üks peamisi probleeme ning tehtud ettepanek mitme meetme kohta, mis on praegu väljatöötamisel. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri kampaania (2016–2017) „Tervislikud töökohad igale vanusele“ on üks maailma juhtivaid algatusi, et suurendada teadlikkust sellest probleemist kogu ELis.

ELi liikmesriigid erinevad nii oma demograafilise olukorra poolest kui ka õiguslikus ja institutsioonilises plaanis. Integreeritud poliitiline raamistik on olemas vaid vähestes liikmesriikides, samas on vananeva rahvastiku ja tööjõuga seotud küsimused enamike liikmesriikide jaoks poliitiliselt olulised ja seetõttu on võetud mitmesuguseid meetmeid (sh tööohutuse ja töötervishoiu valdkonnas), et suurendada eakamate inimeste osalemist tööturul. Kõik liikmesriigid on rakendanud pensionireforme ning eakama rahvastikuga riikides on tõstetud pensioniiga ja piiratud võimalust ennetähtaegselt pensionile jääda, samuti on rakendatud majanduslikke stiimuleid eakamate inimeste tööle võtmiseks.

Sugudest rääkides on ilmne, et tööga seotud riske naiste ohutusele ja tervisele on alahinnatud ja sooneutraalne lähenemisviis on aidanud kaasa sellele, et naiste puhul on tööga seotud riskide ennetamisele suunatud vähem tähelepanu ja ressursse.

Selleks et tulla toime üha suurenevate tööohutus- ja töötervishoiuprobleemidega, juhitakse suunistes tähelepanu vajadusele võtta riskihindamisel rohkem arvesse mitmekesisust ja pöörata tähelepanu eale, soole ja muudele demograafilistele näitajatele. Samal ajal rõhutatakse suunistes, et prognooside koostamisel ei tohiks lähtuda üksnes nimetatud näitajatest. Riskihindamisel tuleks vaadelda tööalaseid nõudmisi seoses iga inimese võimete ja tervisega. Dokument sisaldab ka tööandjatele mõeldud praktilisi vahendeid, et kajastada riskide hindamisel vanuse ja sooga seotud riske.

Meetmed kiiresti suurenevate tööohutuse ja töötervishoiuga seotud riskide haldamiseks

- Psühhosotsiaalsete ja ergonoomiliste riskide haldamist käsitlevate parimate tavade avaldamine.
- Tööinspektorite jaoks asjakohaste põhimõtete väljatöötamine, mis võimaldaks võtta riskihindamisel arvesse töötajate vanust.

Krooniliste haiguste ulatuslikule levikule kogu Euroopas aitavad kaasa ka eluviisipõhiseid riskitegureid (nt ebatervislik toitumine, kehaline passiivsus, suitsetamine, liigne alkohol). Selline olukord on otsene oht töötajate tervisele ja see avaldab mõju ka töötajate, ettevõtete ja majanduse tootlikkusele ning tõhusate, kättesaadavate ja paindlike tervishoiusüsteemide jätkusuutlikkusele. Tervisenäitajaid käsitlevad töökohaga seotud algatused on olulised töötajate heaolu edendamiseks.

3. AEGUNUD EESKIRJADE AJAKOHASTAMINE JA VÄLJAJÄTMINE, JÕUPINGUTUSTE KOONDAMINE NÕUETE TÄITMISE LIHTSUSTAMISEKS, INIMESTE ULATUSLIKUM HÕLMAMINE NING JÕUSTAMISE JA JÄRELEVALVE TÕHUSTAMINE

3.1. ELi õigusaktide ajakohastamine ja jätta välja aegunud sätete välja jätmine

Kuigi üksikasjalikust järeelhindamisest nähtus, et ELi töötervishoiu ja tööohutuse alased õigusaktid, mis koosnevad raamdirektiivist ja seotud eridirektiividest, on üldiselt mõjusad ja asjakohased, tehti selle käigus ühtlasi kindlaks teatavad aegunud sätted, mis on vaja välja jätta või mida tuleks ajakohastada.

Selleks käivitab komisjon esimese sammuna direktiivides sisalduvate aegunud sätete väljajätmise või ajakohastamise programmi ning viib selle lõpule kahe aasta jooksul. Programmi eesmärk on sõnastada selgemad, ühtsemad ja asjakohasemad eeskirjad, hõlbustades ja vähendades võimaluse korral ettevõtjate ja õiguskaitseasutuste halduskoormust, kuid ainult juhul, kui see aitab säilitada või tõhustada töötajate kaitset. Toetudes töötervishoiu ja tööohutuse alase kolmepoolse dialoogi pikale traditsioonile riikide ja ELi tasandil, tehakse sotsiaalpartnereid ja valitsuse eksperte ümber laua koondava tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomiteega tihedas koostöös seadusandlik ettepanek direktiivide muutmiseks.

Komisjon on järelehindamisele tuginedes prioriteetidena kindlaks määranud järgmised kuus direktiivi:

- *Töökohad (89/654)*

Tänapäevasest infotehnoloogiast ja töökorralduse uutest vormidest (nt töötamine interneti vahendusel) tulenevalt töötab üha rohkem töötajaid mõnikord või regulaarselt väljaspool tööandja ruume. Sellega seoses nähtub hindamise tulemustest, et vajatakse „töökoha“ dünaamilisemat käsitlust.

„Töökoha“ mõiste täpsustamist ja direktiivi lisade ajakohastamist/lihtsustamist/väljajätmist käsitatakse töökorralduse muutumise väljendusena.

- *Kuvariga töötamine (90/270)*

Alates sellest, kui kuvariga töötamise direktiiv 1990ndate aastate alguses vastu võeti, on tehnoloogia radikaalselt muutunud. Teatavat direktiivis osutatud tehnoloogiat enam ei kasutata ja seega võiks vastavad sätted välja jätta. Ühtlasi tuleb kaaluda teatavate direktiivis kasutatavate mõistete, nagu „töökoht“, tehnilist ajakohastamist, samuti tuleks uuendada teatavaid erandeid, mis võivad olla aegunud.

- *Töötervishoiu ja tööohutuse märgid (92/58)*

Direktiivi 92/58/EMÜ II lisa on esitatud kasutatavatele ohutusmärkidele, sealhulgas piktogrammidele esitatavate nõuete loetelu. II lisa punktis 1.3 on sätestatud, et „Kasutatavad piktogrammide võivad punktis 3 esitatutest pisut erineda või olla pisut üksikasjalikumad, kui nad kannavad sama tähendust ning erinevused või mugandused ei muuda tähenduse mõistmist keerulisemaks“. Hindamisel osutati teatavatele kahtlustele seoses sellega, millises ulatuses võib märkide standardit EN ISO 7010 käsitada direktiivi 92/58/EMÜ nõuetele vastavana (eelkõige selles osas, mis puudutab piktogramme). Osa liikmesriike on toetanud direktiivi vastavusse viimist standardiga EN ISO 7010, et tagada ELis ohutusmärkide suurem ühtsus.

Kehtivate kohustuste lihtsustamiseks ja selgitamiseks kaalutakse lisade kohandamist, et võtta arvesse standardit EN ISO 7010, või nimetatud standardile osutamist direktiivis.

- *Bioloogilised mõjurid (2000/54)*

Hindamisel esitati küsimusi seoses direktiivi kohaldamisalaga, seda eelkõige seoses vajadusega ajakohastada III lisa esitatud bioloogiliste mõjurite loetelu. Seepärast kaalutakse III lisa ajakohastamist.

- *Arstiabi laevade pardal (92/29)*

Hindamisel osutati potentsiaalsele vajadusele vaadata läbi ja ajakohastada direktiivis sätestatud meditsiinitarvete kohustuslik loetelu.

Ühtlasi tekkis küsimus seoses sellistele rahvusvahelistele standarditele vastamisega, nagu Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni standard – Päästevahendite koodeks 4.15.1.8; ISO 3864-1:2011 „Graafilised tähised. Ohutusvärvused ja -märgised“; Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2006. aasta meretöönormide konventsioon ja kalandustöö konventsioon. Lisaks võib suuremate laevade puhul olla võimalik kasutada uut tehnoloogiat haiguste paremaks raviks ja diagnoosimiseks ja/või õnnetuste vältimiseks.

- *Isikukaitsevahendid (89/656)*

Kaalutakse direktiivi tehnilist uuendust seoses isikukaitsevahendite mõistega, eelkõige hõlmab see praegu väljajäetud vahendeid, mida kasutavad hädaabi- ja päästeteenistused, näiteks tuletõrjujad.

- *Täiendavad muudatused*

Sarnaseid tehnilisi uuendusi võidakse kaaluda ka muude direktiivide (nt kantserogeenide ja mutageenide direktiiv 2004/37 ja keemiliste mõjurite direktiiv 98/24) puhul ning erilist tähelepanu pööratakse direktiivide lisadele, et hinnata, kuidas neid tulevikukindlamaks muuta.

3.2. Liikmesriikide julgustamine, et vaadata läbi siseriiklikud tööohutust ja tervishoidu käsitlevad õigusaktid

Töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas kehtestab EL miinimumnõuded, kuid liikmesriigid võivad sätestada üksikasjalikumaid nõudeid, mis annavad töötajatele täiendava kaitse. Seda tehes on oluline, et keskendutaks tõhusamale kaitsele ega lisataks ettevõtjatele tarbetut halduskoormust. Raamdirektiiviga võimaldatakse liikmesriikidele paindlikkust seoses selliste sätetega nagu riskihindamise dokumenteerimine, et meetmeid oleks võimalik kohandada näiteks ettevõtete suurusega, nende tegevuse laadiga ning riskide sisu ja ulatusega.

Viimastel aastatel on liikmesriikide seas levinud väga positiivne suundumus vaadata läbi oma õigusraamistik, et seda lihtsustada, säilitades samas kaitsetase või seda tõhustades. Sellest võib saada suurt kasu. Eri liikmesriikides käsitavad 14–67% ettevõtjatest tööohutuse ja tervishoiu eeskirju keerukatena²⁵. See näitab, et suur osa ettevõtjate halduskoormusest tuleneb riiklikest erinevustest, mitte ELi miinimumnõuetest, samas puuduvad vastavad tõendid selle kohta, et väiksemana tajutava halduskoormusega süsteemides esineks rohkem tööõnnetusi ja kutsehaigusi.

²⁵ Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri Euroopa ettevõtete uusi ja tekkivaid riske hõlmav küsitlus – 2 (ESENTER-2), 2014. Kättesaadav aadressil: <https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/esener>.

ELi ja riikide tasandi koostoime näited

- Nõue, mille kohaselt peab tööandjate poolt koostatud riskihindamised sertifitseerima väline konsultant. Raamdirektiivis selline kohustus puudub, kuid see esineb teatavates riiklikes sätetes ja tekitab ettevõtjatele otsest kulu.
- Nõue omada allkirjastatud dokumente ja muud dokumentatsiooniga seotud nõuded mitmete tööohutuse ja tervishoiu valdkonna osalejate nimetamiseks, samas kui ELi normidega (nt ehitustööplatside direktiiv 92/57/EMÜ) nõutakse üksnes nimetamist.

Komisjonil võib olla selles protsessis oluline toetav roll, tagamaks, et liikmesriigid kasutavad võimalust õppida teiste headest tavadest ja saada vajalikku oskusteavet.

Halduskoormuse vähendamine

- Komisjon algatab vastastikuse eksperdi hinnangu protsessi, mille eesmärk on vähendada halduskoormust riikide õigusaktides, säilitades samas töötajate kaitse.

Vastuseks ELi tervishoiu ja tööohutuse strateegilisele raamistikule aastateks 2014–2020 on 17 liikmesriiki võtnud vastu riiklikud tervishoiu ja tööohutuse strateegiad, millel on võtmeroll riikide poliitiliste strateegiate kohandamisel uute vajaduste ja prioriteetidega. Kõige tõhusamates raamistikutes, näiteks Saksamaal ja Slovakkias on sätestatud konkreetsed meetmed ja kindlaks määratud järelevalvet ja järelmeetmeid võimaldavad näitajad. Liikmesriike kutsutakse tungivalt üles võtma vastu riiklike strateegiaid, mis hõlmaksid prioriteetse tegevussuunana riiklike õigusaktide läbivaatamist ja ajakohastamist ning mille eesmärk on jätta välja üleaarused sätted ja leevendada võimaluse korral halduskoormust, seda eelkõige väikeste ja mikroettevõtjate jaoks.

Kehtiva strateegilise raamistiku rakendamise hindamisel aastal 2018 keskendub komisjon käesolevas teatises sisalduvate prioriteetide rakendamisele, sealhulgas kokkuvõtete tegemisele ja halduskoormust hõlmavatele soovitudele, tuginedes seejuures vastastikusele hindamisele.

ELi tasandil toetab liidu õigustiku ülevõtmist tugev koostöö liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja tööinspeksioonidega. Komisjon käsitleb esmajärjekorras juhtumeid, kus on toimunud eriti tõsine rikkumine ja mille parandusmeetmel on tõenäoliselt oluline mõju. Üksikjuhtudel on jõustamine liikmesriikide ametiasutuste pädevuses.

3.3. Liikmesriikide julgustamine, et tervishoiu ja tööohutuse strateegiad hõlmaksid võimalikult suurt elanikkonda

- *Füüsilisest isikust ettevõtja*

ELi toimimise lepingu artikliga 153, mis on ELi tööohutust ja tervishoidu käsitlevate õigusaktide õiguslik alus, nähakse ette, et EL võib vastu võtta õigusakte, et parandada töökeskkonda töötajate tervise ja ohutuse kaitseks.

Sellega seoses on oluline märkida, et Euroopa Kohus on otsustanud, et isiku klassifitseerimine füüsilisest isikust ettevõtjana siseriiklike õigusaktide kohaselt ei ole takistuseks isiku klassifitseerimisel töötajana ELi õiguse tähenduses, kui tema sõltumatus on vaid tinglik ja selle taga on töösuhe (Allonby, C-256/01).

Füüsilisest isikust ettevõtjad moodustavad ligikaudu 16,4% ELi kogutööhõivest. Eriti suur on nende osakaal hulgi- ja jaemüügivaldkonnas, kuid samuti kõrge riskiga sektorites, nagu põllumajandus, metsandus, kalandus ja ehitustööstus. Kuna iseenda järelevalve all töötavatel füüsilisest isikust ettevõtjatel on eristaatus, võib olla keeruline ja koormav kohaldada nende suhtes riskihindamist, koolitust, konsulteerimist jne, kuna nimetatud põhimõtted tuginevad töötaja ja tööandja suhtele.

Kuid juhtudel, kus füüsilisest isikust ettevõtjad töötavad töötajatega koos, ei ole selline eristamine nii ilmne. Samuti võib järelevalve füüsilisest isikust ettevõtja tegemiste üle avaldada antud kontekstis mõju töötaja tervisele ja ohutusele. Kaks spetsiifilist tööohutuse ja töötervishoiu alast direktiivi, milles käsitletakse suuremate ohtudega seotud valdkondi, on ehitustööplatside direktiiv 92/57/EMÜ ja kalalaevade direktiiv 93/103/EÜ, mille kohaldamisala hõlmab koos töötajatega töötavaid füüsilisest isikust ettevõtjaid.

Arvestades, et paljud füüsilisest isikust ettevõtjad töötavad kõrge riskiga sektorites, kutsutakse füüsilisest isikust ettevõtjaid käsitlevas nõukogu soovitusel liikmesriike üles edendama nende ohutust ja tervist ning lisama neid riikide õigusaktide kohaldamisalasse. Ühtlasi nähakse soovitusena ette, et: „Olenemata sellest, kas füüsilisest isikust ettevõtjad töötavad üksi või töötajatega koos, võivad neid ohustada sarnased tervise- ja ohutusriskid nagu ka töötajaid.“

Enne nõukogu soovitusel vastuvõtmist lisasid väga vähesed liikmesriigid füüsilisest isikust ettevõtjad oma siseriiklikesse tööohutust ja töötervishoidu käsitlevatesse õigusaktidesse. Pärast soovitusel vastuvõtmist on ligikaudu pooled liikmesriigid nad oma õigusaktidesse lisanud. Teatavaid erinevusi esineb füüsilisest isikust ettevõtja määramisel, asjakohaste õigusaktide kohaldamisalas ja nende kohustuste ulatuses. Seega kutsutakse liikmesriike üles kõnealust soovitusel täielikult rakendama.

Kiiresti muutuval tööturul, kus tekib uusi töökorralduse vorme ning kasvab töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate staatust hõlmav ebakindlus, on õnnetuste ja kutsehaiguste vältimiseks veelgi olulisem kohaldada tervise- ja ohutuseeskirju kõikide suhtes.

- *Kodumajapidamistes majapidamistöõde tegemiseks palgatud isikud*

ELi tööohutust ja töötervishoidu käsitlevate õigusaktidega ei kohustata liikmesriike lisama kodumajapidamistes majapidamistöõde tegemiseks palgatud isikuid²⁶ riiklike tööohutuse ja töötervishoiu eeskirjade kohaldamisalasse ning kõik liidu õigustiku osad, nagu töökohtade direktiivis sätestatud erinõuded evakuatsiooniteedele ja -pääsudele ning nende tähistamisele, ei pruugi selleks sobida.

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni koduabilisi käsitlevas konventsioonis²⁷ on siiski sätestatud, et kõikidel koduabilistel on õigus ohutule ja tervislikule töökeskkonnale ning seda põhimõtet tuleb rakendada, võttes arvesse koduabilise töö laadi. Täna on konventsiooni ratifitseerinud kuus liikmesriiki: Belgia, Saksamaa, Soome, Iirimaa, Itaalia ja Portugal.

Ligikaudu pooled liikmesriigid on kehtestanud tööohutus- ja töötervishoiueeskirjad, mis hõlmavad kodumajapidamistes majapidamistöõde tegemiseks palgatud isikuid. Nende

²⁶ Tööohutuse ja töötervishoiu raamdirektiivis 89/391/EMÜ viidatakse neile kui koduabilistele.

²⁷ C189 – koduabilisi käsitlev konventsioon, 2011 (nr 189)

kogemus võib aidata kõikides liikmesriikides vastu võtta sama kõrgeid standardeid ligikaudu 2,5 miljoni sellist tööd tegeva inimese töötervishoiu ja tööohutuse kaitsmiseks ELis. Samuti võib see aidata liikmesriike, kes ratifitseerivad kõnealuse Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni, nende rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

2018. aasta alguses kutsus komisjon koostöös Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga riikide ametiasutusi, sotsiaalpartnereid ja kodanikuühiskonna esindajaid konverentsile, et teha kokkuvõtte edusammudest ning edendada ratifitseerimist ja parimatel tavadel põhinevat pragmaatilist rakendamist.

3.4. Jõustamise ja ennetamise tõhustamine

Võttes arvesse töötervishoiu ja tööohutuse jõustamise olulisust, on tähtis, et liikmesriigid täidaksid kohustust tagada järelevalve ja jõustamine kohapeal ning leiaksid selleks vajalikud vahendid.

Komisjoni roll aluslepingute täitmise järelevalvajana on jälgida, et ELi õigus jõustatakse nõuetekohaselt, kasutades selleks vajaduse korral rikkumismenetlust. Komisjon täidab seda rolli kooskõlas teatisega „Parema kohaldamisega paremad tulemused“ (C(2016) 8600), mis võeti vastu 13. detsembril 2016.

Järelhindamisest nähtus, et õigusnõuded koos inspekteerimistega on peamised põhjused, miks ettevõtjad töötavad välja töötervishoiu- ja tööohutusstrateegiad ning võtavad asjakohased meetmed. Inspekteerimised võivad aidata kaasa ennetuskultuuri väljatöötamisele. Uuringutest nähtub inspekteerimiste tuntav mõju ettevõtete tööohutus- ja töötervishoiutingimustele, mis väljendub vigastuste arvu vähenemises pärast inspekteerimist²⁸. Konkreetsetes kavades, mida inspekteeriti ja mille eest määrati karistusi, täheldati järgmise kolme aasta jooksul vigastuste arvu 22%-list vähenemist²⁹. Hiljutistest uuringutest nähtub, et tänu inspekteerimisele väheneb tööõnnetuste arv³⁰. Mida paremad on tööohutuse ja töötervishoiu inspekteerimistel saavutatud tulemused, seda väiksem on tõsiste vigastuste arv³¹.

Inspektsioonide sagedus varieerus liikmesriigiti suurel määral ning vähemalt 50% mikro- ja väikeste ettevõtjate ning 25% suurte ettevõtjate juures ei olnud viimasel kolmel aastal tehtud ühtegi inspektsiooni.

Ka inspektsioonide tegemise viisid erinesid suuresti nii liikmesriigiti kui ka mõnikord liikmesriigi sees. Mõnel juhul keskendutakse inspekteerimisel üksnes nõuetele vastavuse kontrollimisele ja sanktsioonide kehtestamisele. Teistel juhtudel minnakse kaugemale ja aidatakse ettevõtjatel kindlaks määrata paremaid viise vastavuse saavutamiseks.

²⁸ 1. lisas esitatud toimivuskontrolli hindamisaruandest nähtus, et isegi kui makromajanduslikul tasandil ei olnud võimalik kindlaks määrata seost õnnetuste arvu ja inspekteerimiste sageduse vahel, osutab mikrotasandi hindamine sellele, et jõustamine, eelkõige inspektorite kombineeritud roll õigusaktide jõustamisel ja rakendamist käsitlevate suuniste andmisel hõlbustab tööohutus- ja töötervishoiuõigustiku nõuete täitmist.

²⁹ Tsiteeritud dokumendis OECD 2000. *Building an evidence base for the Health and Safety Commission Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance, Health and Safety Executive 2004;*

³⁰ David I. Levine Michael W. Toffel, Matthew S. Johnson, *Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with no detectable job loss*, Science, 18. mai 2012, lk 907–911.

³¹ Tööohutuse ja töötervishoiu inspekteerimisel saadud tulemused võimaldavad hinnata vigastuste tõttu kaotatud tööaega. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9316705>.

Sotsiaalpartnerite, kaubandusorganisatsioonide ja inspeksioonide vaheline koostöö on äärmiselt oluline õnnetuste ja haiguste vältimiseks, seda eelkõige mikroettevõtjate ning VKEde puhul. Komisjon suurendab ühtlasi parematele standarditele ja juhenditele suunatud toetust, tehes seda eelkõige kõrgemate tööinspektorite komitee kaudu. Hindamisel tunnustatakse kõnealuse komitee võtmerolli liikmesriikide jõustamis- ja inspekterimisalaste parimate tavade kindlakstegemise protsessis ning komitee panust pädevuse loomisel ja inspeksioonide juhendamisel. Kõrgemate tööinspektorite komitee töö eesmärk on tõhustada ELi tasandi tööinspektorite asjakohast ja sihtotstarbelist koolitust.

Selleks et piiratud ressurssidele vaatamata mikroettevõtjate ja VKEdeni jõuda, peavad tööinspeksioonid ühendama jõud teiste õiguskaitseasutustega, et kasutada iga võimalust suurendada teadlikkust olemasolevatest kohustustest ja ennetusmeetmetest ning vähendada ettevõtetele kattuvatest inspekterimistest tulenevat koormust. Deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendav platvorm³² on hea näide sellest, kuidas asutuste ülest koostööd teha ja kuidas see aitab ELi tasandil kaasa teadlikkuse suurendamisele, vastastikusele mõistmisele, konkreetsetele algatustele ja ühismeetmetele.

Uuema aja töömaailmas on väga oluline, et inimestel oleks juba tööturule sisenedes olemas arusaamine töötervishoiust ja tööohutusest. See ei eelda mitte ainult töötervishoiu- ja tööohutusspetsialistide elukestvat õpet, vaid ka töötervishoiu ja tööohutuse lisamist kõikidesse haridussektoritesse. Tööinspeksioonidel ja riiklikel asutustel on selles otsustav roll. See on kõrgemate tööinspektorite komitee koostöö, vastastikuse hindamise ja strateegilise raamistiku veel üks oluline osa.

3.5. Järelevalvevahendite väljatöötamine

Tõenditel põhinevate poliitiliste strateegiate jaoks on vaja kvaliteetseid, võrreldavaid ja õigeaegseid andmeid. Tulevaste poliitiliste arengusuundade toetamiseks jätkub seega töö ELi tasandil andmete kogumiseks nii komisjoni sees kui ka koostöös teiste osalistega, nagu Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur ning Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond. See hõlmab näiteks vahendeid tööohutuse ja töötervishoiu õigusraamistiku tulemuslikkuse järelevalveks ning mõju jätkuvaks jälgimiseks, meetodilist tööd alakatvuse ja puuduliku aruandluse valdkonnas seoses andmete kogumisega Euroopa tööõnnetuste statistika jaoks ja andmete katselise kogumisega Euroopa kutsehaiguste statistika jaoks. Samuti uuritakse selle käigus võimalust tagada ajakohaste andmete kogumine ELi tasandil tööõnnetuste esinemissageduse kohta ettevõtete suuruse lõikes. Programmi „Horisont 2020“ raames korraldatakse ühtlasi uuesti ELi olemasolevaid mitmeaastaseid uuringuid³³. Samuti tehakse olulisi jõupingutusi, et töötada välja tõhusamad andmed ohtlike ainetega kokkupuute kohta. Uuritakse uute infotehnoloogiliste vahendite kasutamise võimalusi andmebaasi tõhustamiseks.

Tööohutust ja töötervishoidu toetatakse edaspidi tõhusamalt ka selle kaudu, et need lisatakse teadusuuringute ja innovatsiooni 9. raamprogrammi asjakohaste rubriikide alla; peamiste

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta otsus (EL) 2016/344 deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta.

³³ Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuuri uute ja tekkivate riskide Euroopa ettevõtete uuring, Euroopa töötingimuste uuringud, ELi tööjõu-uuringu lisaküsimustik tööõnnetuste ja tööga seotud tervisehäirete kohta.

rahvusvaheliste partneritega nagu USA ja Hiina algatatakse dialoog, et saada täielikum ülevaade ELi tööohutusest ja tervishoiust ülemaailmses kontekstis.

JÄRELDUSED

25-aastane kogemus tervishoidu ja tööohutust käsitleva ELi tasandi poliitilise strateegia valdkonnas ning liidu õigustiku üksikasjalik järelhindamine võimaldavad teha järeldusi tuleviku jaoks. Tänapäevane tervishoiu- ja tööohutuspoliitika peab koosnema selgetest, ajakohastatud eeskirjadest nii ELi kui ka riikide tasandil. Ettevõtjaid tuleb aidata nõuete täitmisel ning oma tervishoiu ja tööohutuse alastest jõupingutustest maksimaalse kasu saamisel ning seda tervema, rõõmsama ja tootlikuma tööjõu näol. See kehtib eelkõige mikro- ja väikeste ettevõtjate puhul, kus parema tervishoiu ja tööohutuse võimalik positiivne mõju on suurim, kuid kellel on samas raskem kehtivaid eeskirju mõista ja kohaldada.

Kuigi kohapeal jõustatud siduvad eeskirjad on äärmiselt olulised, on kohapeal tõeline kaal sellel, kas igas suuruses ettevõtjatel on tavaks eeskirju järgida. Sellist nõuete täitmise tava tuleks juurutada algusest peale, seda nii tööalase koolituse kui ka juhtimiskoolituse raames. Seda tuleb elus hoida, suurendades pidevalt teadlikkust ja vahetades parimaid tavasid, ning säilitada inspeksioonide abil, mis sisaldavad ideaaljuhul rohkem kui ainult kontrollimist ja sanktsioonide määramist ning aitavad kindlaks teha tõhusamaid nõuete täitmise viise. Sotsiaaldialoogil on olnud oluline roll tervise ja ohutuse parandamisel nii ELi, riikide, sektorite kui ka ettevõtete tasandil. Ka tänases olukorras ei ole see oma tähtsust minetanud. Vastupidi, sotsiaaldialoog on äärmiselt oluline ka käesolevas teatises sisalduvate meetmete rakendamisel.

Tänapäevane tervishoiu- ja tööohutuspoliitika hõlmab paljusid osalejaid, kes teevad tervet mõistust järgides koostööd ja kellel on ühine veendumus, et kõrged standardid inimeste tervise ja ohutuse kaitseks töökohal on kõigi mure.

1. LISA

Tööohutuse ja tervishoiu meetmete loetelu

Meede	Osalejad	Tähtaeg	
Võitlus vähi kui kutsehaiguse vastu ja ohtlike kemikaalide käsitlemine			
1	Kantserogeenide direktiivi teine muutmine	Euroopa Komisjon	2017. aasta algus
2	Kantserogeenide direktiivi kolmas muutmine	Euroopa Komisjon	2018. aasta algus
3	Keemiliste mõjurite direktiivis sisalduvate soovituslike piirnormide neljas loetelu	Euroopa Komisjon	2017. aasta algus
4	Töökeskonna ohtlike kemikaalide andmebaas	Euroopa Komisjon	2017. aasta algus
5	Ohtlike aineid käsitlev tervisliku töökoha kampaania	Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur	2018–2019
Ettevõtjate aitamine tervishoiu ja tööohutuse eeskirjade järgimisel			
1	Jõuda VKEdeni, et soodustada elektroonilise interaktiivse riskihindamisvahendi OiRA ja sarnaste riigisiseste vahendite kasutamist.	Liikmesriigid ja sotsiaalpartnerid, keda toetavad Euroopa Komisjon ja Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur	2017
2	Lisada veebipõhiste riskihindamisvahendite kasutamine täielikult riikide õigussüsteemidesse. Tunnustada OiRA ja sarnaste vahendite kasutamist kui riskihindamise kohustuse täitmist.	Liikmesriigid	2018. aasta keskpaik
3	Saavutada järgmised eesmärgid: – 150 avaldatud OiRA vahendit ja – 100 000 OiRA abil läbi viidud riskihindamist.	Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Agentuur	2018. aasta keskpaik
5	Juhend väikeste kalalaevadega seotud	Euroopa Komisjon	2017. aasta algus

	riskide ennetamiseks.		
6	Juhend, milles käsitletakse parimaid tavasid töötervishoiu ja tööohutuse tõhustamiseks põllumajanduses, loomakasvatuses, aianduses ja metsamajanduses.	Euroopa Komisjon	2017. aasta algus
7	Psühhosotsiaalsete ja ergonoomiliste riskide haldamist käsitlevate parimate tavade avaldamine.	Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur	2018. aasta algus
Aegunud normide väljajätmine või ajakohastamine, parema ja ulatuslikuma kaitse, nõuetele vastavuse ja jõustamise tagamine kohapeal			
1	Kuvariga töötamise direktiivi (90/270) ajakohastamine	Euroopa Komisjon, konsulteerides tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomitee ning sotsiaalpartneritega	Käimas aastatel 2017–2018, lõpetatakse 2018. lõpus
2	Töötervishoiu ja tööohutuse märkide direktiivi (92/58) ajakohastamine		
3	Bioloogiliste mõjurite direktiivi (2000/54) ajakohastamine		
4	Arstiabi laevade pardal käsitleva direktiivi (92/29) ajakohastamine		
5	Töökohtade direktiivi (89/654) ajakohastamine		
6	Isikukaitsevahendite direktiivi (89/656) ajakohastamine		
7	Füüsilisest isikust ettevõtjaid käsitleva nõukogu soovitusel täielik rakendamine	Liikmesriigid	2018. aasta lõpp
8	Kodumajapidamistes majapidamistööde tegemiseks palgatud isikuid käsitlev kõrgetasemeline konverents	Euroopa Komisjon (koos Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga)	2018. aasta algus
9	Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) koduabilisi käsitleva konventsiooni ratifitseerimine	Liikmesriigid	2018. aasta keskpaik
10	Kutsuda liikmesriike osalema vastastikuse eksperdihinnangu protsessis, mille eesmärk on vähendada halduskoormust riikide õigusaktides, säilitades samas töötajate kaitse.	Euroopa Komisjon	Käimas aastatel 2017–2018
11	Vastastikust eksperdihinnangut käsitlev	Euroopa Komisjon	2017. aasta lõpp

	esimene aruanne		
12	Ajakohastada riiklikke töötervishoiu ja tööohutuse strateegiaid, milles kajastatakse käesoleva teatise prioriteete ja mis sisaldavad vastastikuse eksperdi hinnangu esimesi tulemusi.	Liikmesriigid	2017. aasta lõpp
13	Tervishoiu ja ohutust käsitleva tööinspeksiooni ajakohastatud üldpõhimõtted	Kõrgemate tööinspektorite komitee	2017
14	Juhend, milles käsitletakse parimaid tavasid töötervishoiu ja tööohutuse tõhustamiseks, vähendades tööga seotud sõidukikasutamise tulenevat riski.	Euroopa Komisjon / Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur	2017
15	Inspektorite koolitusprogrammide ühtsed standardid	Kõrgemate tööinspektorite komitee	2018
16	E-käsiraamat piiriülese jõustamise kohta	Kõrgemate tööinspektorite komitee	2018
17	Töötada tööinspektorite jaoks välja asjakohased põhimõtted seoses vanust arvesse võtva riskihindamisega.	Liikmesriigid ja kõrgemate tööinspektorite komitee	2018. aasta algus