



TÖÖTERVISHOID JA TÖÖOHUTUS

EL hakkas tervishoiu ja tööohutuse parandamist tähtsustama 1980. aastatel. Euroopa tasandil on õigusaktidega sätestatud töötajate kaitseks miinimumnõuded, kuid liikmesriigid võivad jätta alles või kehtestada ka rangemad meetmed. Lissaboni lepingu jõustumisel muutus Euroopa Liidu põhiõiguste harta õiguslikult siduvaks, mistõttu sai tervishoiust ja tööohutusest ELi õigustikus veelgi olulisem valdkond.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 91, 114, 115, 151, 153 ja 352.

EESMÄRGID

Lähtudes ELi toimimise lepingu artiklist 153, toetab EL töökeskkonna parandamist, ühtlustades selleks töötingimusi, et kaitsta töötajate tervist ja ohutust. Sel eesmärgil on ELi tasandil sätestatud miinimumnõuded, mis lubavad liikmesriikidel soovi korral kehtestada riigi tasandil rangemaid kaitsenõudeid. Lepingus on samuti sätestatud, et vastu võetavate direktiividega ei tohi kehtestada haldus-, finants- ega õiguslikke piiranguid, mis pidurdaksid väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate loomist ja arengut.

SAAVUTUSED

A. Institutsiooniline areng

Euroopa Sõe- ja Terasühenduse (ESTÜ) raames viidi tervishoiu ja tööohutuse valdkonnas läbi mitmesuguseid teadusprogramme. Vajadus üldise lähenemisviisi järele selles valdkonnas muutus ilmseks, kui 1957. aastal asutati Euroopa Majandusühendus (EMÜ). 1974. aastal moodustati komisjoni aitamiseks tööohutuse, tööhügieeni ja tervishoiu nõuandekomitee. Ühtse Euroopa turu väljakujundamiseks tuli kehtestada tööohutuse ja tervishoiu miinimumnõuded. Võeti vastu mitu direktiivi, näiteks direktiiv 82/605/EMÜ (asendatud [direktiiviga 98/24/EÜ](#)) kaitse kohta metallilise pliiga seotud ohtude eest tööl, direktiiv 83/477/EMÜ (viimati muudetud direktiiviga [2009/148/EÜ](#)) asbesti kohta ning direktiiv 86/188/EMÜ (viimati muudetud direktiiviga [2003/10/EÜ](#)) müra kohta.

1. Ühtne Euroopa akt

[Ühtse Euroopa akti](#) vastuvõtmisega 1987. aastal lisati tervishoid ja tööohutus esimest korda EMÜ asutamislepingusse. Seda tehti artikliga, milles sätestati miinimumnõuded ning lubati nõukogul võtta kvalifitseeritud häälteenamusega vastu



töotervishoiu ja tööohutuse alaseid direktiive. Eesmärk oli parandada töötajate töotervishoidu ja tööohutust, ühtlustada töötingimusi, hoida siseturu väljakujundamise käigus ära sotsiaalne dumping ning hoida ära olukorrad, kus äriühingud lähevad konkurentsieelise saamiseks madalama kaitsetasemega piirkondadesse.

2. Amsterdami leping (1997)

[Amsterdami lepinguga](#) muudeti tööhõivega seotud küsimused olulisemaks, sest juurde lisati tööhõivet käsitlev jaotis ning sotsiaalpoliitika kokkulepe. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid esimest korda kaasotsustamismenetluse teel vastu direktiivid, millega sätestati töotervishoiu ja tööohutuse ning töötingimuste miinimumnõuded.

3. Lissaboni lepinguga kaasnenud muudatused (2007)

[Lissaboni lepingus](#) sisalduvas sotsiaalklauslis nõutakse, et liidu poliitikas võetaks arvesse sotsiaalseid nõudeid. Lissaboni lepingu jõustumisega muutus [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) liikmesriikide jaoks ELi õigusaktide rakendamisel õiguslikult siduvaks.

4. Euroopa sotsiaalõiguste samm (2017)

Nõukogu, komisjoni ja Euroopa Parlamendi poolt 2017. aasta novembris allkirjastatud [Euroopa sotsiaalõiguste samba](#) kehtestati 20 õigust ja põhimõtet, sealhulgas põhiõiguste harta artiklis 31 sätestatud õigus töötingimustele, mis tagavad töötajate tervise, ohutuse ja väärkuse. Kuigi samm ei ole õiguslikult siduv, kujutab see endast seadusandlike ja pehme õiguse meetmete paketti, millega soovitakse töö- ja elamistingimusi ELis paremuse suunas ühtlustada.

B. Olulised etapid: direktiivid ning Euroopa Tööohutuse ja Töotervishoiu Agentuur

1. Raamdirektiiv 89/391/EMÜ ja eridirektiivid

ELi jõupingutused töökeskkonna parandamiseks töötajate tervise ja ohutuse kaitsmise eesmärgil tuginesid Nice'i lepingu artiklile 137 (praegune ELi toimimise lepingu artikkel 53). Väga oluline samm oli [raamdirektiivi 89/391/EMÜ](#) vastuvõtmine, milles keskendutakse ennetuskultuurile. Raamdirektiivis sätestatakse ennetusmeetmed ning avaliku ja erasektori töötajate ja nende esindajate õigus saada teavet, olla ära kuulatud, osaleda tasakaalustatult otsustamises ning saada koolitust.

Raamdirektiivi põhjal on koostatud enam kui 25 direktiivi eri valdkondades ning [nõukogu määrus \(EÜ\) nr 2062/94](#), millega loodi Euroopa Tööohutuse ja Töotervishoiu Agentuur. See on mõjutanud ka muid seadusandlikke akte seoses ajutiste töötajatega ning tööaja aspektidega mitmetes direktiivides.

Eridirektiivid hõlmavad muu hulgas järgmist:

- töökohale esitatavad ohutuse ja tervishoiu nõuded (89/654/EMÜ) ning töökohas kasutatavad ohutus- ja/või tervisekaitsemärgid (92/58/EMÜ);
- töövahendite kasutamine (89/655/EMÜ, muudetud direktiiviga 2001/45/EÜ ja direktiiviga 2009/104/EÜ); isikukaitsevahendid (89/656/EMÜ), kuvariga töötamine (90/270/EMÜ) ning raskuste käsitsi teisaldamine (90/269/EMÜ);
- sektorid: ajutised või liikuvad ehitustööplatsid (92/57/EMÜ); puurides maavarasid kaevandavad tööstused (92/91/EMÜ, 92/104/EMÜ) ja kalalaevad (93/103/EÜ);



- töötajate rühmad: rasedad töötajad (92/85/EMÜ) ning noorte kaitse töö (94/33/EÜ);
- mõjurid: kantserogeenidega kokkupuude (90/394/EMÜ) ning direktiiv töötajate kaitse kohta töö kantserogeenide või mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest (2004/37/EÜ); keemilised mõjurid (98/24/EÜ, muudetud direktiividega 2000/39/EÜ ja 2009/161/EL); bioloogilised mõjurid töö (2000/54/EÜ) ning kaitse ioniseeriva kiirguse eest (direktiiv 2013/59/Euratom, millega tunnistatakse kehtetuks eelmised asjaomased direktiivid); plahvatusohtlikust keskkonnast potentsiaalselt ohustatud töötajate kaitse (99/92/EÜ); töötajate kokkupuude füüsikalistest mõjuritest tulenevate riskidega (vibratsioon) (2002/44/EÜ), müra (2003/10/EÜ), elektromagnetväljad (2004/40/EÜ, muudetud direktiiviga 2013/35/EL) ning tehnilik optiline kiirgus (2006/25/EÜ);
- ained: mitme direktiivi kohandamine määrusega, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist (direktiiv 2014/27/EL).

[Direktiivi 2004/37/EÜ](#) (töötajate kaitse kohta töö kantserogeenide ja mutageenidega kokkupuutest tulenevate ohtude eest) ajakohastamiseks kulus mitu aastat. [2016. aasta mais esitatud ettepanek](#), mis võeti lõplikult vastu 2017. aasta detsembris, hõlmas esimest rühma ehk 13 ainet. [2017. aasta jaanuaris esitati teine ettepanek](#) veel seitsme aine piirangute läbivaatamise kohta. See võeti vastu 2019. aasta jaanuaris pärast seda, kui parlamendi nõudmisel lisati kohaldamisalasse piirnorm diiselmootorite heitgaasidega kokkupuutele töökeskkonnas. Kolmas, [2018. aasta aprillis esitatud ettepanek](#), hõlmas veel viit ainet, mida kasutatakse metallurgias, galvaanimises, kaevandustes, ringlussevõtus, laboratooriumides ja tervishoius. See ettepanek võeti 2019. aasta juulis vastu direktiivina 2019/983. Lõpuks kehtestati 2020. aasta septembris, direktiivi neljanda läbivaatamise käigus, uued või muudetud piirnormid kolmele vähki tekitavale ainele. Ettepanek on Euroopa tulevase vähktõvevastase võitluse kava esimene algatus.

Sotsiaalõigusnormide loomist saab algatada ka tööturu osapoolte kokkulepetega sotsiaaldialogi raames ([2.3.7](#)). Nõukogu võttis 2016. aasta detsembris vastu direktiivi 2017/159/EL, millega viiakse ellu sotsiaalpartnerite 2013. aastal saavutatud kokkulepe parandada töötingimusi kalandussektoris. Samasuguse kokkuleppe elluviimiseks juuksuriteenuste sektoris kulus aga rohkem kui neli aastat. Seda tingis kõikide töötervishoiu ja tööohutuse õigusaktide läbivaatamine komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) raames.

2. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet (EU-OSHA)

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet asutati 1996. aastal ja see asub Bilbaos. Ameti eesmärk on toetada teadmiste ja teabe jagamist, et edendada ohtude ennetamise kultuuri. Ta on töötanud välja veebipõhise platvormi [veebipõhise interaktiivse riskihindamisvahendi \(OiRA\)](#) jaoks, mis sisaldab VKEdega arvestavaid sektoripõhiseid riskihindamise vahendeid kõikides keeltes, samuti [ohtlike ainete e-vahendi](#), mis annab ettevõttespetsiifilist nõu ohtlike ainete ja kemikaalide kohta ning hea tava ja kaitsemeetmete kasutamise kohta. 2015. aastal viis EU-OSHA lõpule [töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna edukate võrdlusuringute läbivaatamise](#), mis võimaldas organisatsioonidel üksteise tööohutus- ja töötervishoiuprotsesse



võrrelda. 2016. aastal viis amet lõpule [katseprojekti, mis käsitles vanemate töötajate tervishoidu ja tööohutust](#). Selle projekti algatas komisjon Euroopa Parlamendi palvel. Lisaks on amet alates 2000. aastast viinud igal aastal läbi teadlikkuse tõstmise kampaaniaid „Tervislikud töökohad“, käsitledes mitmesuguseid tervise ja ohutusega seotud teemasid. 2020.–2022. aasta kampaania keskendub tööga seotud luu- ja lihaskonna vaevuste ennetamisele.

C. Ühenduse tervishoiu- ja tööohutusala tegevuskavad ja strateegiad

Aastatel 1951–1997 viidi ESTÜ raames tervishoiu ja tööohutuse valdkonnas ellu teadusprogramme. Euroopa sotsiaalmeetmete kavas, mis võeti vastu 2000. aastal, käsitletakse seda valdkonda ELi tasandil strateegilisemast vaatenurgast. Seejärel võeti ühenduse tervishoiu ja tööohutuse strateegiaga aastateks 2002–2006 kasutusele üldine lähenemisviis heaolule töökohal.

Ühenduse strateegias aastateks 2007–2012 keskenduti ennetusele. Strateegia eesmärk oli jõuda ELis tööõnnetuste ja kutsehaiguste pideva vähenemiseni. Selleks tuli eelkõige töötada välja ja rakendada riiklike strateegiaid, et kehtivaid õigusakte täiustada ja lihtsustada ning neid ühtlasi paremini rakendada. See omakorda eeldas heade tavade vahetamist, teadlikkuse suurendamist ning teavitamise ja koolituse parandamist.

Komisjon avaldas 2014. aasta juunis ELi tervishoiu ja tööohutuse strateegilise raamistiku aastateks 2014–2020, mille nõukogu võttis vastu 2015. aasta märtsis. Raamistiku eesmärk on tegeleda kolme peamise ülesandega: parandada ja lihtsustada kehtivaid eeskirju, parandada tööga seotud haiguste, sealhulgas uute ohtude ennetamist ning võtta arvesse tööjõu vananemist. Erilist tähelepanu pööratakse mikro- ja väikeettevõtjate vajadustele. Lisaks keskendus komisjoni 2017. aasta teatis ohutuma ja tervislikuma töö kohta ELi tervishoiu ja tööohutuse alaste õigusaktide ja poliitika ajakohastamisele.

Oma 2021. aasta tööprogrammi osana esitab komisjon uue Euroopa Liidu tööohutuse ja tervishoiu raamistiku aastateks 2021–2027. Sarnaselt varasematele strateegiatele peaks see uus raamistik tooma kaasa selliste riiklike tervishoiu ja tööohutuse strateegiate vastuvõtmise või läbivaatamise, mille eesmärk on stimuleerida koordineeritud meetmeid eri tasanditel, kaasates liikmesriike, sotsiaalpartnereid ja teisi peamisi sidusrühmi. Selle tulevase teatisega vastatakse ühtlasi hiljutistele nõukogu järeldustele ning tööohutuse ja tervishoiu kolmepoolse nõuandekomitee ja kõrgemate tööinspektorite komitee arvamustele.

Alates COVID-19 epideemia puhkemisest on komisjon võtnud meetmeid töötajate tervise ja ohutuse tagamiseks. Eelkõige ajakohastati 2020. aasta juunis bioloogiliste mõjurite direktiivi (2000/54/EÜ), et lisada SARS-CoV-2 bioloogiliste mõjurite loetellu, võtmaks arvesse uusi riske töökeskkonnas. Komisjon julgustas töandjaid hindama riske ning võtma kahju minimeerimiseks ennetus- ja kaitsemeetmeid, eelkõige nende puhul, kes puutuvad viirusega otseselt kokku. 2020. aasta aprillis avaldas komisjon suunised tööle naasmise kohta pärast liikumispiiranguid.



EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament on tihti rõhutanud, et töötajate tervist ja ohutust on vaja optimaalselt kaitsta. Ta on oma resolutsioonides nõudnud, et ELi õigusaktidega hõlmataks kõik tegurid, mis otseselt või kaudselt mõjutavad töötajate füüsilist või vaimset heaolu. Parlament on märkimisväärselt mõjutanud ka direktiive, millega parandatakse töötingimusi. Ta toetab komisjoni püüdlusi parandada teabe jagamist VKEdele. Parlamendi arvamuse kohaselt peab töö olema kohandatud inimese võimete ja vajadustega, mitte vastupidi, mistõttu tuleks võtta rohkem arvesse haavatavate töötajate erivajadusi. Parlament on tungivalt nõudnud, et komisjon uuriks uusi tekkivaid ohte, mis ei ole kehtivate õigusaktidega hõlmatud, nagu nanoosakestega kokkupuude, stress, läbipõlemine, vägivald ja ahistamine töökohal.

Eelkõige oli parlamendil tähtis roll selles, et tööturu osapooled võtsid vastu raamkokkuleppe teravate instrumentide põhjustatud vigastuste ärahoidmise kohta haigla- ja tervishoiusektoris. See lepe viidi ellu [nõukogu direktiiviga 2010/32/EL](#). Ühtlasi on parlament nõudnud, et parandataks kehtivaid õigusakte rasedate töötajate kaitsmise kohta, samuti töötajate kaitsmise kohta luu- ja lihaskonna vaevuste eest. Parlamendi tähtsamad nõudmised on veel direktiivi kehtestamine, milles oleks sätestatud miinimumnormid kutsehaiguste tunnustamiseks, ning [raamdirektiivi 89/391/EMÜ](#) kohaldamisala laiendamine, nii et see hõlmaks teatud töötajate rühmi (nt sõjaväelased, füüsilisest isikust ettevõtjad, koduabilised ja kodustöötajad).

Parlament lükkas 2010. aasta juunis tagasi komisjoni ettepaneku muuta direktiivi, mis käsitleb autovedude sektori liikuvate töötajate tööaega, sest ei olnud nõus FIEna tegutsevate töötajate väljajätmisega direktiivi kohaldamisalast. Komisjon võttis seejärel ettepaneku tagasi.

Kui komisjon võttis vastu töötervishoiu ja tööohutuse strateegilise raamistiku aastateks 2014–2020, väljendas parlament oma 25. novembri 2015. aasta resolutsioonis kahetsust, et raamistikus ei ole seatud ühtegi konkreetset eesmärki, ning nõudis, et pärast 2016. aasta vahehindamist lisataks sellesse konkreetsemaid seadusandlikke ja muid kui seadusandlikke meetmeid.

2018. aasta septembris võttis parlament vastu resolutsiooni võimaluste kohta töötajatele kvaliteetsete töökohtade leidmiseks vigastuse või haiguse järel, mis põhineb kolmel sambal: ennetamine ja varajane sekkumine, tööle naasmine ning suhtumise muutmine töötajate taasintegreerimisse.

Lisaks esildatud õigusaktide muutmisele ning komisjoni muu tegevuse jälgimisele ja ergutamisele töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas käsitleb Euroopa Parlament seda teemat ka tulevikku silmas pidades ning uurib uusi ohtusid, mis tulenevad tehnoloogilistest uuendustest ja nendega seotud muudatustest töö korralduses.

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Stefan Schulz](#)
12/2020

