

Kahjuhüvitis tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral^{*1}

Eesti on ratifitseerinud Euroopa Nõukogu sotsiaalkindlustuskoodeksi kõik osad, välja arvatud tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral tagatava abi osa.^{*2} See ei ole koodeksiga vastuolus: koodeks sätestabki, et riik võib ettenähtud piires valida, milliste koodeksi osadega ühineda ja millistega mitte. Nii ei ole tööõnnetuste ja kutsehaiguste kindlustuse kohta sätestatu kohustuslik näiteks ka Tšehhile^{*3}, Iirimaale^{*4} ja Hollandile.^{*5} See, et riik ei ole endale selles valdkonnas rahvusvahelisi kohustusi võtnud, ei tähenda aga seda, et töötajad jäetakse tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral abita.^{*6}

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõigetes 1, 2 ja 4 on sätestatud, et inimene saab tööõnnetuse või kutsehaiguse korral riigilt abi. Need sätted näevad ette õiguse tervise kaitsesele ja riigi abile töövõimetuse korral ning seda, et puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Riik abistab inimest sellest sõltumata, kas kahju on tekkinud inimese enda või tööandja süül.

Lisaks on töötajal õigus saada tööandjalt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju eest hüvitist. See õigus põhineb põhiseaduse §-l 25, mis näeb ette, et igal on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.

Riigi tagatud abi osutamist reguleerivad täpsemalt ravikindlustuse seadus^{*7}, tööturumeetmete seadus^{*8}, töövõimetoetuse seadus^{*9} (TVTS), sotsiaalhoolekande seadus^{*10} ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus^{*11} (PISTS), samuti nende alusel kehtestatud määrused.

Nende seaduste kohaselt on inimesel tööõnnetuse või kutsehaiguse korral õigus saada:

- arstiabi ja haigushüvitist;
- tööalast rehabilitatsiooni, abi töökoha kohandamisel ja vajadusel abi uue töö leidmisel;
- töövõimetoetust;
- soodustingimustel abivahendeid ja
- toetust puudest tingitud lisakulude katteks.

¹ Artikkel on välja kasvanud 38. õigusteadlaste päeval Tartus 27. septembril 2024 peetud paneeldiskussioonist „Tööõnnetused ja kutsehaigused – kas julgeolekuohu õigussüsteemile ja majandusele?“ Kirjutis väljendab autori isiklikke seisukohti.

² Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimise seadus. – RT II 2004, 6, 17.

³ Reservations and Declarations for Treaty No.048 – European Code of Social Security (ETS No. 048). Czech Republic. Arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=048&codeNature=10&codePays=CZE>.

⁴ Reservations and Declarations for Treaty No.048 – European Code of Social Security (ETS No. 048). Ireland. Arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=048&codeNature=10&codePays=IRE>.

⁵ Reservations and Declarations for Treaty No.048 – European Code of Social Security (ETS No. 048). Netherlands. Arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=048&codeNature=10&codePays=NET>.

⁶ L. Juhalo. Töötaja kaitse tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral. Magistritöö. Tartu Ülikool 2023. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/items/37015d51-660f-4eaa-b24e-cf4e8604b04b>.

⁷ RT I 2002, 62, 377; RT I, 21.06.2024, 1.

⁸ RT I, 07.03.2023, 5; 06.07.2023, 110.

⁹ RT I, 13.12.2014, 1; 02.05.2024, 30.

¹⁰ RT I, 30.12.2015, 5; 14.12.2023, 3.

¹¹ RT I 1999, 16, 273; RT I, 30.06.2023, 59.

Tööandja vastutus kahju eest on sätestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduses^{*12} (TTOS) ning võlaõigusseaduses^{*13} (VÕS). Seadus kohustab tööandjat võtma tarvitusele abinõud töötaja tervisekahjustuse ennetamiseks. Kui tööandja süül on juhtunud tööõnnetus või töötajal on kujunenud välja kutsehaigus, siis on tööandja kohustatud töötajale hüvitama nii materiaalse kui ka mittevaralise kahju. Kui tööandja lõpetab mingil põhjusel oma tegevuse ja tal ei ole õigusjärglast, võtab kahjuhüvitise maksmise kohustuse üle riik.

Niisiis ei peaks inimene jääma tööõnnetuse või kutsehaiguse korral abita, kuid võib juhtuda, et ta ei saa kogu abi, mida tal oleks õigus saada.

Järgnevalt käsitlen kolme suuremat probleemi, mis takistavad tööõnnetuse või kutsehaiguse tõttu kahju kannatanud inimestel õigeaegselt ja kogu võimalikus ulatuses abi saada. Esitan ka ettepanekud, mida saaks teha probleemide leevendamiseks. Probleemide selgitamiseks on kasutatud näiteid õiguskantslerile saadetud pöördumistest ja Riigikohtu praktikast.

1. Killustatud süsteem

Tööõnnetusi ja kutsehaigusi käsitlevaid õigusakte rakendavad Tervisekassa, Eesti Töötukassa, Tööinspeksioon, Sotsiaalkindlustusamet, töötervishoiuarstid, Põhja-Eesti Regionaalhaigla kutsehaiguste ja töötervishoiu keskus, tööandjad ja kohalikud omavalitsused. Paljud tööõnnetuse või kutsehaigusega seotud vaidlused ei leia lahendust enne kui kohtus. Seega on üks probleem selles, et abi osutamise süsteem on killustatud ja puudub rakendusasutus, mis vastutaks abi andmise eest tervikuna või vähemalt koordineeriks kogu abi andmise menetlust.

Mis olukorda võib inimene sattuda, seda iseloomustab hästi üks õiguskantslerile saabunud pöördumine. Avaldaja ei olnud rahul sellega, et Eesti Töötukassa ei arvestanud tema töövõimet hinnates tema kutsehaigust. Lisaks leidis Sotsiaalkindlustusamet, et inimesel puuet ei ole.

See on näide olukorra kohta, et iga probleemiga tegeleb eraldi asutus. Eesti Töötukassa hindas inimese töövõimet^{*14}, kuid kutsehaiguse tuvastamiseks pidi ta pöörduma Põhja-Eesti Regionaalhaigla kutsehaiguste ja töötervishoiu keskusesse.^{*15} Sotsiaalkindlustusamet tuvastas omakorda, kui suur osa inimese töövõimekaotusest on põhjustatud kutsehaigusest.^{*16} Ameti ülesanne on tuvastada ka puude raskusaste. Kui pikaajalised terviseprobleemid ei takista inimese igapäevast toimetulekut, siis tal puuet ei tuvastata.^{*17}

Kuna avaldaja oli töötanud mitme tööandja juures, tuli tal kahjuhüvitist taotleda kõigilt neilt tööandjatelt, kelle juures ta kutsehaiguse kujunemise ajal töötas.^{*18} Kahjuhüvitist tuli taotleda ka Sotsiaalkindlustusametilt, sest ühel tööandjal, kelle tegevus oli lõppenud, ei olnud õigusjärglast.^{*19} Olukorra tegi veelgi keerukamaks see, et sellel inimesel oli kutsehaigus esmakordselt diagnoositud 1994. aastal, kuid töötuks oli ta jäänud hiljuti, mõned aastad enne pensionile jäämist. Seega oli küsimus ka selles, millal tekkis sellel inimesel õigus kahjuhüvitist taotleda ja kas see õigus on tal endiselt alles.^{*20}

Kui abi saamiseks ja kahju hüvitamiseks tuleb pöörduda mitme asutuse poole, kulutab inimene oma jõudu abi saamise koha ja võimaluste leidmisele. Ta ei saa keskenduda oma tervise parandamisele, uute töövõtete omandamisele ja vajadusel uue töö leidmisele. Riigi seisukohalt on tagajärjeks tööjõu produktiivsuse vähenemine ning inimene ei pruugi jõuda tagasi tööturule.

Abi saamine võiks olla korraldatud paremini. Näiteks võiks määrata kindlaks ühe juhtiva ja vastutava asutuse, mis koordineeriks kogu abiprotsessi ja vastutaks ka info jagamise eest, aidates inimesel võimalikult vähese lisapingutusega ja õigeaegselt abi saada ning võimaluse korral töötamist jätkata. Sellel asutusel võiks olla ka e-teenus, mis koondaks vajalikud andmed ning muudaks abi taotlemise protsessi lihtsamaks ja kiiremaks. Info edastajana võiks olla sellel asutusel ka suur roll tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamises.

¹² RT I 1999, 60, 616; RT I, 02.05.2024, 29.

¹³ RT I 2001, 81, 487; RT I, 04.07.2024, 17.

¹⁴ TVTS § 3.

¹⁵ TTOS § 23 lg 5; vt ka Põhja-Eesti Regionaalhaigla veebileht: <https://www.regionaalhaigla.ee/et/kutsehaiguste-ja-tootervishoiu-keskus>.

¹⁶ TTOS § 24³ lg 1.

¹⁷ PISTS § 2 lg 1¹ ja 2¹, § 2² lg 1.

¹⁸ TTOS § 13; VÕS 115 lg 1, § 1043.

¹⁹ TTOS § 24² lg 1.

²⁰ Tsiviilseadusliku üldosa seadus, § 153. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.07.2023, 98.

Õigusteadlaste päevadel tööõnnetuste ja kutsehaiguste teemal kõnelnud Peep Peterson juhtis tähelepanu, et sooduspensionide reformimisel sõlmisid Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Tööstajate Keskliit ja Sotsiaalministeerium kolmepoolse kokkuleppe, millest tulenevalt võiks tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud regulatsioone rakendavaks juhtasutuseks saada Eesti Töötukassa.^{*21} 2022. aasta 2. mail sõlmitud kokkuleppe^{*22} punkti 3 kohaselt pidid sotsiaalpartnerid läbi rääkima ja sama aasta lõpuks kokku leppima tööst põhjustatud haiguste (sh kutsehaiguste) kiire hüvitamise süsteemi põhimõtetes. Kahjuks ei ole seda seni tehtud. Kokkulepe näeb veel ette, et uut tööst põhjustatud haigestumise hüvitamise toetust rakendatakse täies mahus hiljemalt soodustingimustel vanaduspensionile õiguse andva staaži kogumise lõpukuupäevast, s.t alates 2031. aastast.

Eesti Töötukassa, mis on iseseisev avalik-õiguslik isik^{*23}, selle kokkuleppe sõlmimisel ei osalenud ja ei ole seetõttu selle kokkuleppega seotud. Kokkuleppes puudub ka viide Eesti Töötukassa rollile selle rakendamisel. Seega on ebaselge, kas jätkatakse endist viisi killustatud süsteemiga või kas mõnest juba olemasolevast asutusest saab tulevikus tööõnnetuse ja kutsehaigusega seotud regulatsioone rakendav juhtasutus.

2. Regulatsiooni puudulikkus

Teine murekoht on regulatsiooni keerukus ja puudulikkus.

Selle kohta on samuti üks näide õiguskantslerile saadetud pöördumisest. Inimene oli töötanud ettevõttes, kus tööandja süül juhtus tööõnnetus, mille tulemusena tekkis tal püsiv töövõimekaotus. Ta kaotas ühe käe, mis amputeeriti. Tööandja oli inimesele maksnud iga kuu tööõnnetusega tekitatud varalise kahju hüvitist. Ettevõtte muutus maksejõuetuks ja kuulutati välja pankrot. Õiguskantsleri poole pöördumise ajaks ületas tööandja poolt maksmata jäänud hüvitise kogusumma 2000 eurot. Avaldusest selgus, et sarnases olukorras oli veel kolm inimest, kes said tööandjalt hüvitist samadel õiguslikel alustel.

Tööandja maksejõuetuse korral kaitstakse ja tunnustatakse kahjuhüvitise nõudeid pankrotiseaduses^{*24} sätestatud korras. Kahjuks ei kuulu tööandja poolt tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral makstavad kahjuhüvitised pankrotimenetluses prioriteetsete nõuete hulka. Seetõttu võib tekkida olukord, kus inimesele ei maksta pankrotimenetluse ajal kahjuhüvitist isegi aastaid. Sotsiaalkindlustusamet võtab kahjuhüvitise maksmise kohustuse üle alles siis, kui ettevõtte on äriregistrist kustutatud ja tal ei ole õigusjärglast.^{*25}

Õiguskantsleri poole pöördus ka inimene, kelle kutsehaigusest tingitud püsiva töövõimetuse protsenti vähendati. Sellest protsendist sõltub inimesele makstava kahjuhüvitise suurus, s.t kui suur osa tema sissetulekust on vähenenud just kutsehaiguse tõttu. Näiteks kui inimene on töövõimetu, siis võib tema üldhaigestumisest tingitud töövõimetuse protsent olla 80, kuid kutsehaigusest tingitud töövõimetuse osa olla vaid 40%.

Sotsiaalkindlustusamet rakendab kutsehaigusest põhjustatud püsiva töövõimetuse ulatuse määramisel sotsiaalministri määrust püsiva töövõimetuse tuvastamise kohta^{*26}, mis kehtib alates 1. jaanuarist 2017 (alates töövõimereformi elluviimisest) vaid nendel juhtudel, kui tegemist on välisriigis elava Eestist töövõimetuspensioniga saava inimesega.

Kohus on tööõnnetuse või kutsehaigusega tekitatud kahju hüvitamise juhtumid lahendanud eelkõige VÕS-i alusel. Kahjuks tuleb märkida, et kohtulahendites peaaegu puudub viide põhiseaduse §-le 25. On vaid kaks Riigikohtu lahendit^{*27}, kus sellele põhiseaduse sättele viidatakse.

²¹ P. Peterson. Kolgata tee kolmepoolsete kokkulepete saavutamisel tööohutuse ja töötervishoiuga seotud riskide maandamiseks. 38. Eesti õigusteadlaste päevade tööõnnetuste ja kutsehaiguste sektsioon. Arvutivõrgus: <https://uttv.ee/naita?id=35999> (30.10.2024).

²² Hea tahte kokkulepe sooduspensionite reformimiseks. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2022-05/sooduspensionite_hea_tahte_kokkulepe.pdf (30.10.2024); vt ka Sotsiaalministeeriumi 02.05.2022 uudist „Allkirjastati hea tahte kokkulepe sooduspensionite reformimiseks“. Arvutivõrgus: <https://www.sm.ee/uudised/allkirjastati-hea-tahte-kokkulepe-sooduspensionite-reformimiseks>.

²³ Töötuskindlustuse seadus, § 24 lg 1. – RT I 2001, 59, 359; RT I, 06.07.2023, 111.

²⁴ Pankrotiseadus, § 146 lg 1. – RT I 2003, 17, 95; RT I, 06.07.2023, 61.

²⁵ TTOS § 24² lg 1; vt ka eelnõu 615 SE esimese lugemise seletuskirja lk 16. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0b486f3-ca13-464a-93b7-5b7163400c32/>.

²⁶ Riikliku pensionikindlustuse seadus, § 61⁹ lg 3. – RT I 2001, 100, 648; RT I, 14.12.2023, 7; sotsiaalministri 23.09.2008 määrus nr 57 „Püsiva töövõimetuse, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse tuvastamise tingimused ja kord ning töövõimetuse põhjuste loetelu“. – RTL 2008, 81, 1122; RT I, 29.12.2012, 72.

²⁷ Vt nt RKTko 22.05.2006, 3-2-1-37-06, p 10; RKTko 30.01.2013, 3-2-1-177-12, p 11.

Kuna õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisel on tegemist inimeste põhiõigustega, siis vääriks see kohtuotsustes igal juhul märkimist. Teadvustamine, et tegemist on põhiõiguse tagamisega, aitaks kaasa, et tööõnnetuse või kutsehaiguse tõttu kahju kannatanud inimeste olukorrale pöörataks rohkem tähelepanu ja nende mured lahendataks, ilma et sellega kaasneks sedavõrd keerukas ja kulukas asjaajamine.

Riigikohtusse on praeguseks jõudnud üle 70 kahjunõude seoses tööõnnetuse või kutsehaigusega. See on rohkem kui kõigi muude sotsiaalkindlustusriskide puhul kokku. Kohus on pidanud korduvalt selgitama:

- kahju hüvitamise eesmärki ja üldisi eeldusi^{*28};
- seda, et tööandja süü võib seisneda lepingu rikkumises või deliktilises käitumises ja seda tuleb kahju hüvitamise nõuet esitades silmas pidada^{*29};
- tagajärje saabumisega seotud küsimusi, sealhulgas põhjuste ahela arvesse võtmist ja nn *conditio sine qua non*-testi, mille kohaselt ajaliselt eelnev sündmus (nt tööõnnetus kostja juures ja sellega kannatanule kehavigastuste tekitamine) loetakse hilisema sündmuse (nt ülalpidamiskohustusega kannatanu surm töökohal) põhjuseks, kui ilma esimese sündmuseta poleks ajaliselt hilisemat sündmust toimunud^{*30};
- seda, et tervise kahjustamise korral tuleb kahju üldjuhul hüvitada perioodiliste rahaliste maksetena^{*31} ning koondamise tõttu töölt vabastamine ei tähenda, et inimesel ei ole õigust saada kahjuhüvitist tööõnnetuse või kutsehaiguse tõttu^{*32};
- seda, et kui töötaja on töötanud mitme tööandja juures, siis on tööandjatel kahju hüvitamisel osavastutus^{*33}, ja kui kahju tekkimises on süüdi teised töötajad, siis vastutab tööandja solidaarselt oma alltöövõtjate^{*34} või töötajatega^{*35};
- varalise kahju suuruse arvutamist^{*36}, sealhulgas Vabariigi Valitsuse määruse „Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra kohta“^{*37} kohaldamist, mis, nagu pealkirjast näha, kehtestati ajutise korrana ja kaotas kehtivuse juba 2002. aastal. Muu hulgas on kohus pidanud korduvalt selgitama kahjuhüvitise indekseerimisega seonduvat.^{*38} Riigikohus on ka mitmel korral sedastanud, et varem kehtinud Eesti NSV tsiviilkoodeks^{*39} ja VÕS ei täpsusta, kuidas igakuise saamata jäänud sissetuleku hüvitamine peaks toimuma;
- mittevaralise kahju hüvitamist^{*40};
- kahjuhüvitise maksmist vanaduspensionieas ning seda, et seadus võimaldab kahjuhüvitise maha arvata vaid teised tervise kahjustamise tõttu makstavad hüvitised, mitte aga näiteks vanaduspensionit^{*41};
- korduvalt ka nõude aegumisega seotud küsimusi ja seda, et aegumistähtaeg ei alga kutsehaiguse tuvastamisest, vaid kahju tekkimisest (praktikas eelkõige töötasu kaotamisest)^{*42};

²⁸ Vt nt RKTko 30.10.2002, 3-2-1-114-02, p 12; RKTko 03.05.2016, 3-2-1-20-16, p 19; RKTko 20.12.2017, 2-15-10683/64, p 18 ja 22; RKTko 16.06.2021, 2-17-19464, p 13.

²⁹ Vt nt RKTko 26.09.2006, 3-2-1-53-06, p 11 ja 12; RKTko 17.12.2008, 3-2-1-114-08, p 15; RKTko 25.03.2009, 3-2-1-14-09, p 20; RKTko 16.06.2010, 3-2-1-55-10, p 20–22 ja 25; RKTko 10.04.2013, 3-2-1-21-13, p 16–18; RKTko 16.06.2021, 2-17-19464, p 10.

³⁰ Vt nt RKTko 26.09.2006, 3-2-1-53-06, p 11; RKTko 16.06.2021, 2-17-19464, p 12.

³¹ Vt nt RKTko 22.05.2003, 3-2-1-50-03, p 25; RKTko 25.10.2017, 2-15-12837, p 11.1.

³² Vt nt RKTko 14.10.2003, 3-2-1-92-03, p 26; RKTko 17.12.2008, 3-2-1-114-08, p 13.

³³ Vt nt RKTko 16.06.2010, 3-2-1-55-10, p 30; RKTko 03.05.2016, 3-2-1-20-16, p 21.

³⁴ Vt nt RKTko 16.06.2021, 2-17-19464, p 11.

³⁵ Vt nt RKTko 26.09.2006, 3-2-1-53-06, p 15; RKTko 10.04.2013 3-2-1-21-13, p 20.

³⁶ Vt nt RKTko 30.10.2002, 3-2-1-114-02, p 12; RKTko 14.10.2003, 3-2-1-92-03, p 27 ja 30; RKTko 17.12.2008, 3-2-1-114-08, p 16; RKTko 06.10.2010, 3-2-1-68-10, p 10; RKTko 29.04.2015, 3-2-1-17-15, p 14; RKTko 20.12.2017, 2-15-10683, p 18.1; RKTko 27.04.2018, 2-16-16328, p 11.2; RKTko 16.06.2021, 2-17-19464, p 14.

³⁷ RT 1992, 33, 431; vt nt RKTko 22.05.2003, 3-2-1-50-03, p 26; RKTko 17.12.2008, 3-2-1-114-08, p 17; RKTko 16.06.2010, 3-2-1-55-10, p 18; RKTko 03.05.2016, 3-2-1-20-16, p 20; RKTko 20.12.2017, 2-15-10683, p 22.

³⁸ Vt nt RKTko 06.11.2014, 3-2-1-106-14, p 12; RKTko 08.04.2015, 3-2-1-19-15, p 13.

³⁹ RT 1964, 25, 115.

⁴⁰ Vt n RKTko 22.05.2006, 3-2-1-37-06, p 10; RKTko 30.01.2013, 3-2-1-177-12, p 11; RKTko 01.02.2017, 3-2-1-142-16, p 15; RKTko 28.03.2018, 2-16-5143, p 13.3; EIKo 16876/14, *Silina vs. Venemaa*; EIKo 39438/05, *Binišan vs. Rumeenia*.

⁴¹ Vt nt RKTko 30.10.2002, 3-2-1-114-02, p 12, 15 ja 16; RKTko 07.11.2002, 3-2-1-107-02, p 9, vt ka J. Luige eriarvamust; RKTko 09.06.2003, 3-2-1-63-03, p 12; RKTko 06.10.2010, 3-2-1-68-10, p 11; RKTko 20.12.2017, 2-15-10683, p 22.

⁴² Vt nt RKTko 10.03.2014, 3-2-1-199-13, p 12; RKTko 03.05.2016, 2-15-10683/64, p 16–20; RKTko 27.04.2018, 2-16-16328/28, p 10 ja 11; RKTko 26.06.2024, 2-20-7210, p 11 ja 12.

- uue hagi esitamise võimalust^{*43};
- seda, et kahjunõude üleminekul Sotsiaalkindlustusametile on menetluse aluseks jätkuvalt eraõiguse sätted ja haldusmenetlust ei kohaldata.^{*44}

Esitatud loetelu küsimustest, mida kohus on pidanud selgitama, ei ole lõplik. Nagu eelnevalt märgitud, on kohus pidanud aastate jooksul oma selgitusi kordama.^{*45} Nii mõnelgi juhul ei oleks kohtul vaja olnud seda teha, kui õigusaktid oleksid üksikasjalikumad ja terviklikumad.

Kui õigusaktides oleks täpsemalt sätestatud, mis juhtudel ja alustel peavad tööandjad töötajale kahju hüvitama, siis suurendaks see õiguskindlust ja ennetaks olukordi, kus töötaja loobub kahjunõude esitamisest või töösuhte osapooled ei jõua hüvitamise tingimustes kokkuleppele ilma kohtuta.^{*46}

Teame, et uue seaduse eelnõu koostamise ja vastuvõtmisega on olnud probleeme eelkõige seetõttu, et rahastamismudelid ei ole kokku lepitud. Regulatsioonides orienteerumist kergendaks see, kui olemasoleva õiguspraktika põhjal koostataks praktiline, juhendina käsitatav õiguspraktika kokkuvõte.^{*47} Selle võiks üles ehitada tulevase seaduse struktuuri järgides, võttes eeskujuks näiteks liikluskindlustuse seaduse.^{*48} Selline juhend aitaks praktikat ühtlustada ja muudaks kohtulahendi võimaliku tulemuse ettenähtavamaks, aidates seeläbi asjaosalistel paremini kohtumenetlusega kaasnevaid riske hinnata ning hüvitise maksmisses kohtumenetluseta kokkuleppele jõuda. Praktika läbitöötamise ja juhendi koostamise käigus saaks ka selgemaks, mida tuleks igal juhul juba praegu teha kehtivat seadust täiendades või määrusega reguleerides.^{*49}

3. Väikeettevõtjate mured

Õiguskantsleri poole pöördus ka Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA). EVEA küsimus ei puudutanud otseselt tööõnnetuse ja kutsehaiguse hüvitusi, vaid tööandja kohustust maksta töötajale haigushüvitist 4.–8. kalendripäeva eest 70% töötaja keskmisest töötasust.^{*50} Seega oldi mures juba ainuüksi sellepärast, et väikeettevõtjal tuleb inimesele osaliselt hüvitada vaid mõne tööpäeva tasu.

Kuna Eesti ettevõtetes^{*51} töötab valdavalt vähem kui kümme töötajat^{*52}, siis tekib küsimus, kas keh-tiv süsteem põhimõtteliselt suudab kahju kannatanud töötajate ja ka ettevõtjate^{*53} põhiõigused tagada (vt tabel).

Tabel. Töötajate arv ettevõtetes

		Kokku	250 ja enam töötajat	50–249 töötajat	10–49 töötajat	Vähem kui 10 töötajat
2023	Ettevõtted (tegevusalad kokku)	153 883	186	1 160	6 593	145 944

⁴³ Vt nt RKTko 04.03.2004, 3-2-1-27-04, p 16 ja 17; RKTko 14.10.2008, 3-2-1-76-08, p 18.

⁴⁴ Vt nt RKHko 19.12.2005, 3-3-1-64-05, p 9–11; RKEko 06.12.2011, 3-3-4-3-11, p 9.

⁴⁵ Vt ka M. Nukka. Tööga seotud tervisekahjustuste nõuded kohtumenetluses. Väljakutsed ja võimalikud lahendused. 38. Eesti õigusteadlaste päevade tööõnnetuste ja kutsehaiguste sektsioon. Arvutivõrgus: <https://uttv.ee/naita?id=35999> (30.10.2024).

⁴⁶ Vt ka M. Masso jt. Töövõimekao hüvitamise süsteem Eestis ja rahvusvaheline võrdlus. Poliitikauuringute Keskus Praxis 2015. Arvutivõrgus: <https://www.praxis.ee/uploads/2016/01/Töövõimekao-hüvitamise-süsteemi-uuring-2015.pdf>; M. Rannala. Tööandja tsiviilõigusliku vastutuse eeldused töötaja kutsehaigusse haigestumise või töötajaga toimunud tööõnnetuse korral. Magistritöö. Tartu Ülikool 2015, lk 6. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/488da26a-03c7-450f-a84a-783d20df81fb/content>.

⁴⁷ Vt ka M. Vutt. Kutsehaigusega tekitatud kahju hüvitamise praktika. Kohtupraktika analüüs. Riigikohtu õigusteabe osakond 2008. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analysid/2008/kutsehaigusegatekitatud-kahjupraktika.pdf> (18.11.2024).

⁴⁸ RT I, 11.04.2014, 1; 29.06.2024, 10.

⁴⁹ Vt ka M. Nukka (viide 45).

⁵⁰ TTOS § 12² lg 1.

⁵¹ Statistikaamet: ER025: statistilisse profiili kuuluvad ettevõtted töötajate arvu ja tegevusala (EMTAK 2008) järgi. Arvutivõrgus: https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus__majandusüksused__ettevetjad/ER025. Selles andmebaasis ei ole avaldatud väliskaubandusstatistika andmetabelid. Väliskaubandusstatistika andmetabelid on avaldatud väliskaubanduse andmebaasis, kuid need arvnäitajad pilti oluliselt ei muuda. Arvutivõrgus: <https://andmed.stat.ee/et/statsql>.

⁵² Mikroettevõtja on osahing, kus on üks osanik, kes on ka juhatuse liige; väikeettevõttes on keskmine töötajate arv aruandeaasta jooksul 50 inimest, vt raamatupidamise seadus, § 3 p 14 ja 15. – RT I 2002, 102, 600; RT I, 05.05.2022, 27.

⁵³ PS § 31 näeb ette, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse.

On väheusutav, et kõigil väikeettevõtetel on individuaalse vastutuse korral piisavalt võimalusi hüvitada tööõnnetusest ja kutsehaigusest tingitud kahju. Seda eriti olukorras, kus selle kahju tekkimist ja ulatust on isegi võimatu ette näha ja selleks rahalisi vahendeid planeerida.

Üks võimalus olukorda parandada on vähendada tööandjate individuaalset vastutust, asendades selle kindlustusprintsibiil vastutusega. See aitaks kaasa ka töökeskkonna parandamisele ja ohutusnõuete järgimisele ning seeläbi ennetada tööõnnetusi ja kutsehaigusi.^{*54}

4. Tööõnnetused ja kutsehaigused – riskid õigussüsteemile ja majandusele

Kui tööõnnetusest ja kutsehaigusest põhjustatud kahju hüvitamine ei ole piisavalt reguleeritud ning pole tagatud, et seadustega sätestatud nõudeid täidetakse, võib see kaasa tuua mitmeid riske ja probleeme nii töötajatele, tööandjatele kui ka kogu ühiskonnale.

Nagu öeldud, on üks risk ettevõtete tegevuse lõppemine.

Ohuks võib kujuneda ka tööjõupuudus. See on peamine põhjus, miks Sotsiaalministeerium pidas 2018. aastal kooskõlastusele saadetud tööõnnetuskindlustuse väljatöötamise kavatsuses^{*55} oluliseks tööõnnetuskindlustuse loomist. Selles dokumendis märgiti, et kuna Eesti seisab silmitsi rahvastiku vähenemise ja vananemisega, siis tuleb hoida inimesed tervena ja võimalikult kaua tööturul. Üheks seda tagavaks meetmeks oleks olnud tööõnnetuskindlustus. Seda ettepanekut ei toetatud, kuid alternatiivset ettepanekut ei ole seni esitatud.

Muret ei tekita ainult tööjõupuudus. Tööinspeksiooni andmetel juhtub üle poole tööõnnetustest meestega, sealhulgas kõige rohkem kaitseväekohustuse eas olevate 25–34-aastaste meestega. 2023. aastal juhtus nendega 64% tööõnnetustest.^{*56} Samas on teada, et meil on tööõnnetused ja kutsehaigused alaregistreeritud, nende arv on tegelikult suurem. Lisaks võivad inimeste tervisemured tuleneda ka muudest tööst põhjustatud haigustest^{*57}, sealhulgas tööga seotud vähist.^{*58} Seega võib puudulik tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise ja kahju hüvitamise süsteem muutuda julgeolekuriskiks ka seetõttu, et paljude kaitseväekohustuse eas olevate meeste tervis ei võimalda neil kaitseväekohustust täita.

Kolmas ohutegur on tervishoiu- ja sotsiaalsüsteemi koormuse kasv, sotsiaaltoetustest sõltuvuse suurenemine, maksutulude vähenemine, kohtusüsteemi ülekoormatus ning samal ajal muude esmatähtsate ja oluliste teenuste ja infrastruktuuri rahastamise võimaluste ahenemine.

Võimalik ka, et mõnes ettevõttes kriitilise olukorra tekkimine võib viia streigini või protestini või et riigil tervikuna tekiks mainekahju. Samuti ei saa välistada, et inimesed, kes on jäänud kaitseta, on Eesti riigis pettunud ja kibestunud ning välisjõud võivad neid seetõttu – eriti konfliktiolukorras – kergemini ära kasutada.

Seega, kuigi tööõnnetuste ja kutsehaiguste hüvitiste puudulik regulatsioon ei pruugi olla otsene julgeolekuohutegur, võivad puudulikust regulatsioonist tulenevad sotsiaal-majanduslikud mõjud kahjustada riigi stabiilsust, majanduselu, elanike heaolu, riigi rahvusvahelist mainet ja julgeolekut.

⁵⁴ Vt ka M. Kreem. Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse võimalikkus Eestis. Magistritöö. Tartu Ülikool 2021.

⁵⁵ Tööõnnetuskindlustuse väljatöötamise kavatsus. Eelnõude infosüsteem, toimik 18-0767. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/182e8828-f557-4706-8115-69a664720c40#nhpHOyim> (30.10.2024).

⁵⁶ Tööinspeksiooni aastaraamat 2023, lk 34. Arvutivõrgus: <https://www.ti.ee/sites/default/files/documents/2024-04/TI%20aastaraamat%202024%20EST.pdf> (30.10.2024).

⁵⁷ TTOS § 23 lg 2 ja 3.

⁵⁸ Kutsehaigused ja tööst põhjustatud haigestumised. Tööelu portaal, 13.03.2024. Arvutivõrgus: <https://www.tooelu.ee/et/901/kutsehaigused-ja-toost-pohjustatud-haigestumised> (30.10.2024). Vt ka K. Saarep. Tööõnnetused ja kutsehaigused Tööinspeksiooni pilgu läbi. 38. Eesti õigusteadlaste päevade tööõnnetuste ja kutsehaiguste sektsioon. Arvutivõrgus: <https://uttv.ee/naita?id=35999> (30.10.2024).

5. Kokkuvõte

Oluline on teadvustada, et õigus saada tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral abi ja kahjuhüvitist on inimese põhiõigus.

Praegune killustatud ja keeruline süsteem takistab adekvaatse abi saamist ega taga töötajatele piisavat kaitset. Määrata tuleks juhtiv asutus, mis vastutaks kogu abiprotsessi korraldamise eest ja annaks inimestele teavet abi saamise võimaluste kohta. Menetlusi tuleks lihtsustada, sealhulgas võiks luua e-teenuse, mis koondaks menetluseks vajalikud andmed ja muudaks seeläbi abi taotlemise lihtsamaks ja kiiremaks.

Eesmärk peaks olema uue seaduse koostamine ja kehtestamine, sest kehtivate õigusaktide puudulikkus viib selleni, et inimesed on lõksus abi andmise killustatud süsteemis ja regulatsioonide rägastikus või hoopis leppinud olukorraga ja loobunud adekvaatse abi taotlemisest. Seetõttu ei õnnestu neil tervist taastada, tööturule naasta ega tööturul pensionieani vastu pidada. Julgeolekukriisi tekkimisel võime olla olukorras, kus inimesed, kes võiksid riiki kaitsta, ei saa seda muu hulgas terviseprobleemide tõttu teha. Võib ka olla, et meil on arvatust rohkem inimesi, kes on puuduliku abi saamise tõttu Eesti riigis pettunud ja kellele ei saa seetõttu ohuolukorras loota.

Kuni uut seadust ei ole, võiks koostada juhendina kasutatava õiguspraktika kokkuvõtte. Selle koostamisel saaks ka selgemaks, milliseid õigusakte tuleks täiendada uut seadust ootamata.

Uut seadust koostades tuleks kaaluda kindlustusprintsiiibil põhineva vastutussüsteemi loomist, mis vähendaks tööandjate individuaalset koormust ning aitaks ennetada tööõnnetusi ja kutsehaigusi.

Autorist: Merle Malvet töötab Õiguskantsleri Kantseleis sotsiaalsete õiguste osakonna vanemnõunikuna.