

Nr 19 / 14.11.2011

Tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud kahju ennetamine ja hüvitamine: õiguse majandusliku analüüsi vaatepunktist tehtud uuringud

Tööõnnetuste ja kutsehaiguste temaatika on jätkuvalt aktuaalne. Tööinspeksiooni andmetel on 2011. aasta 6. novembri seisuga Eestis toimunud 3036 tööõnnetust. 2010. aastal aset leidnud tööõnnetuste koguarv oli 3213 (563 õnnetust 100 000 töötaja kohta), 2009. aastal oli 2939 tööõnnetust (493 õnnetust 100 000 töötaja kohta). Tööinspeksiooni hinnangul võib tööõnnetuste tegelik hulk olla 2,4 korda suurem ning ka kutsehaigestumisi ja tööst põhjustatud haigestumisi diagnoositakse Eestis võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega ebaproportsionaalselt vähe. Tööõnnetuse ja kutsehaigusega kaasneva ajutise töövõimetuse eest maksab alates töövabastuse teisest päevast hüvitist Haigekassa. 2010. aastal maksis Haigekassa tööõnnetushüvitisteks 29,6 miljonit krooni (1,9 miljonit eurot). 2011. aasta esimese poolaasta jooksul on tööõnnetushüvitisi välja makstud 1,175 miljoni euro eest. Lisaks maksab Sotsiaalkindlustusamet tööõnnetusest või kutsehaigusest põhjustatud kahju hüvitist neil juhtudel, kui töandja on likvideeritud ning puudub õigusjärglane.

Selleks, et oleks tagatud tööõnnetuse või kutsehaiguse tõttu kahju kannatanud töötaja võimalikult kiire tagasipöördumine tööellu, peaks olema loodud tõhus kahju kompenseerimise mehhanism. Veelgi olulisem on tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamine ehk preventsioon. Poliitikauuringute keskuse Praxis 2011. aasta 9. novembril avaldatud uuringus „Sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused“ käsitletakse valikut poliitikavariantidest, mis on suunatud tööõnnetustest ja kutsehaigustest tuleneva kahju hüvitamise süsteemi tänaste probleemide lahendamisele, ning analüüsitakse nende poliitikavariantidega kaasnevaid võimalikke finantsilisi ning sotsiaalseid mõjusid. Käesoleva töö eesmärk on anda lühike ülevaade sellest, milliseid seisukohti on tööõnnetuste ja kutsehaigustega tekitatud kahju hüvitamise süsteemide kohta avaldatud õiguskirjanduses, keskendudes neile käsitlustele, milles kasutatakse õiguse majandusliku analüüsi meetodit.

Tööõnnetuste põhjustatud kahju hüvitamisele hakati Euroopas riiklikul tasandil suuremat tähelepanu pöörama 19. sajandi teisel poolel, kui ilmnes, et tsiviilõiguse normidel põhinev kahju hüvitamise üldine reeglistik ei võimalda töötajate huve piisavalt kaitsta. Esimene asjakohane seadus võeti vastu Saksamaal (1884) ning sellega loodi süsteem tööõnnetuse läbi kannatada saanud töötajate ja nende perede kaitseks, sätestades hüvitised arstiabi kulude katteks ja kompensatsiooni vigastuse ravi tõttu töölt eemal oldud aja eest ning töötaja surma korral matusekulude hüvitise ja toetuse tema ülapidamisel olnud isikutele. Nimetatud hüvitiste maksmiseks vajalikud ressursid moodustasid töandjate sissemaksetest, mille administreerimine anti kindlustusandjate (*Gewerbliche Berufsgenossenschaften*) vastutusse, kelle üle omakorda teostas järelevalvet riik. Selline süsteem toimib Saksamaal tänapäevani. Saksamaa eeskujul järgides võeti tööõnnetuste hüvitamist reguleerivad seadused vastu ka Austrias (1887), Norras (1895), Taanis ja Inglismaal (1897), Soomes ja Itaalias (1898) ning Prantsusmaal, Hispaanias ja Šveitsis (1899). Enamik neid seadusi kohustasid töandjat sõlmima tööõnnetustega seotud kindlustuse, erandina oli vaid Prantsusmaal ja Inglismaal seda laadi kindlustus algselt vabatahtlik. Edasine arenguprotsess on kõigis riikides olnud mõnevõrra erinev, mistõttu on väidetud, et tänapäeva Euroopas ei ole võimalik leida kahte täiesti identset tööõnnetuste või kutsehaigustega seonduva kahju hüvitamise süsteemi.

Tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud kahjude hüvitamise praegusaja süsteeme on püütud võrrelda mitmetest aspektidest lähtuvalt. **Esiteks** võib neid eristada ja võrrelda selle alusel, mis määral on need integreeritud muudel põhjustel tekkinud kahju hüvitamise küsimustega. Enamikes riikides on tööõnnetuste kompensatsioonid seotud

riiklike sotsiaalkindlustussüsteemidega, kusjuures reeglina käsitletakse tööõnnetusi eraldi kategooriana. Kuid on ka selliseid riike (nt Uus-Meremaa), kus riikliku kompensatsiooniskeemi kohaldamisel ei tehta vahet, kas kahju põhjustas tööõnnetus või mõni muu asjaolu, sealjuures on töötaja kahju hüvitamise nõue tööandja vastu üldse välistatud. Ükski Euroopa riik pole päris niikaugele läinud.

Teiseks on võimalik vaadelda seda, milline on igas süsteemis kahju hüvitamise eraõiguslike sätete nn tööandjate vastutuse (ingl *employers' liability*) ja nn töötajate kompensatsiooni (ingl *workers' compensation*) komponendi omavaheline suhe. Väga lihtsustatult saab öelda, et tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud kahju hüvitamine oleks võimalik jätta kas täielikult töötaja ja tööandja n-ö omavaheliseks asjaks, tuginedes puhtalt kahju hüvitamise eraõiguslikele normidele, või siis allutada see täies ulatuses ja absoluutselt üksnes riiklikule sotsiaalkindlustusele. Nüüdisajal kasutatakse nende kahe elemendi kombinatsiooni, kuid analüüsi lihtsustamiseks vaadeldakse nende kummagi mõju eraldi.

Tööandjate vastutuse kontseptsioon tugineb üldistele kahju hüvitamise reeglitele. Eesti õiguses sisalduvad need võlaõigusseaduses (edaspidi VÕS). Paljudes õigussüsteemides eeldab selline vastutus tööandja süüd, kuid on ka riike, mis lähtuvad rangemast vastutusstandardist, kusjuures õiguslalases kirjanduses viidatakse üldisemale vastutuse karmistamise tendentsile. Ka Eesti kuulub nende õigussüsteemide hulka, milles kahju hüvitamise üldised reeglid näevad ette rangema ehk nn garantiivastutuse (vastutusest vabastab vaid väärramatu jõud).¹

Sageli viidatakse sellele, et kahju hüvitamise peamise eesmärgi määratlemisel on juristid ja majandusteadlased eri seisukohtadel. Majandusteadlased leiavad, et selleks on eeskätt kahju tekitava käitumise ärahoidmine: kui isik seisab silmitsi ohuga, et õigusvastase käitumise korral esitatakse tema vastu hagi ning tal tuleb kahju hüvitada, siis paneb see teda hoolikamalt käituma ning selle kaudu väheneb ka tegelikult tekitatud kahju. Õigusteadlased kalduvad rõhutama pigem kompensatsioonifunktsiooni.²

Tööandjate vastutuse mudelit iseloomustab kahju täieliku hüvitamise põhimõte, mis tähendab, et hüvitamisele kuulub nii varaline kahju (VÕS terminoloogiat kasutades: *otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu*) kui ka mittevaraline kahju (füüsiline ja hingeline valu ja kannatused). Seega võiks esmapilgul konstateerida, et kahju hüvitamise tsiviilõiguslike reeglite kasutamisel ongi kompensatsioonifunktsioon tagatud. Nii see siiski ei ole. Selleks, et töötaja saaks nõuda kahju hüvitamist, ei piisa veel ainuüksi kahju tekkimise faktist, vaid täidetud peavad olema veel mõned lisaeldused, näiteks see, et kahju tekkimine oleks põhjuslikus seoses tööandja kohustuse rikkumisega. Eriti raske võib põhjusliku seose tõendamine olla kutsehaiguste puhul. Samuti raskendab kompensatsiooni eesmärgi täitmist see, et hüvitise nõudmiseks on vaja pöörduda kohtusse, mis tähendab aja-, raha- ja närvikulu. Isegi kui kohus on teinud töötajale soodsa otsuse, võib kohtuotsuse täitmine omakorda aega võtta. Lisaks jääb selle lahenduse puhul tööandja maksejõuetuse risk töötaja kanda. Kahju hüvitamise reeglite kohaselt võib hüvitist vähendada juhul, kui kannatanu oli kahju tekkimises ka ise süüdi.

Kahju hüvitamise puhul oleks kompensatsioonifunktsiooni „võimendamine“ võimalik kindlustuse kaudu, kuid samas märgitakse, et kindlustuse olemasolu nõrgendab preventatsioonifunktsiooni: kui potentsiaalne kahju tekitaja teab, et tema vastutus on kindlustatud, siis see vähendab tema motivatsiooni käituda ise kahju ennetavalt.

Mis puudutab tööandjate vastutuse preventiivset mõju, siis ühelt poolt küll leitakse, et kahju hüvitamise kohustuse „oht“ peaks innustama tööandjat panustama töökeskkonna ohutusse, kuid teisalt on arvatud, et mida rangem on tööandja vastutus, seda vähem on tal motivatsiooni töökeskkonnaga tegeleda (talle näib, et sõltumata pingutustest

¹ Seda, et tööõnnetusest põhjustatud kahju hüvitamist saab töötaja nõuda vaid siis, kui tööandja on süüdi, väidetakse sageli ka Eesti õiguse kohta. See väide ei ole siiski päris korrektne. Vastavalt Riigikohtu praktikale (3-2-1-53-06) on töötajal tervisekahju korral võimalik VÕS § 1044 lg 3 alusel valida, kas nõuda kahju hüvitamist üldiste aluste järgi, st VÕS § 115 kohaselt (see vabastab isiku kahju hüvitamise kohustusest vaid siis, kui kahju põhjustas *väärramatu jõud*) või deliktiõiguse normide ehk VÕS § 1043 alusel (see näeb ette *süüalise* vastutuse). Ainult süüline vastutus tuleb kõne alla siis, kui kahju tekitati enne 2002. aasta 1. juulit.

² Nt VÕS § 127 lõikes 1 on sätestatud: *kahju hüvitamise eesmärk on kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud.*

vastutaks ta kahju eest niikuinii). Kutsehaiguste puhul ei nähta kahju hüvitamise regulatsiooni märkimisväärset ennetavat rolli, kuna esiteks ei ole tööandjal sageli asjakohast teavet kutsehaiguse ennetamise võimalustest ning teiseks on kahju tekkimise põhjuse ja kahju ilmnemise vahel tavaliselt üpris suur ajaline vahe. Seetõttu on õiguskirjanduses leitud, et kutsehaiguste ennetamise seisukohast on kahju hüvitamise sätetest sobivam meede tööohutusnõuete sätestamine, kuid ka sellel on omad nõrkused, näiteks sõltumine rakendamis- või kontrollimehhanismide tõhususest.

Töötajate kompensatsiooni mudelit iseloomustavad kaks peamist tunnust. Esiteks ei pea töötaja tõendama tööandjapoolset kohustuse rikkumist või süüd ning tema enda süü ei ole üldjuhul ka oluline (välja arvatud ehk tahtliku enesekahjustamise juhtumid). Teiseks ei võimaldata selle mudeli alusel kõikide kahjulike täielikku hüvitamist, vaid selle eesmärk on eelkõige varalise kahju hüvitamine mõistlikus ulatuses. Mittevaraline kahju hüvitatakse töötajate kompensatsiooni süsteemide alusel vähestes riikides (nt Šveitsis, Rootsis). Peamiselt kuuluvad hüvitamisele ravi ja taastusravi kulud ning saamata jäänud tulu, needki piiratud ulatuses (nt protsent töötaja senisest palgast). Esimene töötajate kompensatsiooni mudeli rakendaja oli Saksamaa, sarnasest lähenemisest lähtuvad ka mitmed teised Euroopa riigid (nt Prantsusmaa, Šveits, Austria) ning enamik USA osariike. Selle mudeli puhul on töötajate võimalus esitada nõudeid otseselt tööandja vastu kas üldse välistatud või oluliselt piiratud, küll aga saab nõudeid esitada kolmandate isikute vastu. See selgitab, miks näiteks USAs on tootja vastutuse küsimused kohtupraktikas niivõrd suure osakaaluga: töötajad soovivad saada hüvitist selles ulatuses, mida kompensatsioonimudel ei kata, kuid tööandja asemel suunatakse nõuded kolmandate isikute vastu, kelleks võivad olla töös kasutatavate masinate ja seadmete tootjad, ehitajad, arhitektid jm. Sellist nõuete mujale suunamise võimalust on peetud üheks töötajate kompensatsiooni mudeli nõrkuseks.

Kolmandaks tööõnnetuste ja kutsehaiguste põhjustatud kahjude hüvitamise süsteemide eristamise ja võrdlemise aluseks on kindlustusega seotud aspektid. Töötajate vastutuse mudelis on kindlustus väiksema tähtsusega, kuid töötajate kompensatsiooni mudeli puhul on kohustuslik kindlustus pigem tavapärane. Mõnedel juhtudel on kindlustus riigi poolt pakutav, kas siis täielikult integreeritud riiklikku sotsiaalkindlustussüsteemi või siis sotsiaalkindlustuse eraldi osa (nt Suurbritannia *Industrial Injuries Scheme* ja Prantsusmaa *Sécurité Sociale*). Teisalt võib kindlustus olla suunatud ka täielikult erasektori teenusepakkujatele, nagu see on Soomes, Portugalis ja Belgias. Võimalikud on vahepealsed variandid avalik-õiguslike kindlustusandjate näol, näiteks Saksamaal (*Gewerbliche Berufsgenossenschaften*) ja Itaalias, kus kindlustusandjad tegutsevad majandussektori põhisel. Erinevused võivad seisneda ka selles, millist liiki kindlustuse sõlmimist tööandjalt nõutakse, kas töötajate kindlustamist tööandja poolt (*first-party insurance*, mille korral maksab kindlustusandja hüvitise välja otse töötajale) või tööandja vastutuskindlustust (*third-party insurance*, mille puhul makstakse hüvitis tööandjale).

Nagu märgitud, on kindlustuse abil võimalik tagada kompensatsioonifunktsiooni täitmist. Vastutuskindlustus kaitseb töötajat tööandja maksejõuetuse korral, kuid seda vaid siis, kui on olemas kindlustusjuhtum, st tööandja vastutab tekitatud kahju eest. Kindlustusvõtja käitumise mõjutamine preventsiooni suunas on võimalik niisuguste maksete (kindlustuspreemia) kaudu, mille kindlustusandja määrab kindlustusjuhtumi toimumise riski silmas pidades, ning samuti selle kaudu, et kindlustusandjal on võimalik kontrollida kindlustusvõtja käitumist. Lisaks suurendab kindlustuse preventiivset mõju see, kui kindlustusvõtjal tuleb arvestada võimalusega, et osaliselt peab ta kindlustushüvitise ise välja maksma (st et nähakse ette hüvitise vähendamise alused või on kokku lepitud hüvitise maksimumsumma, mille piiridest väljuva kahju peab hüvitama kindlustusvõtja). Õiguskirjanduses märgitakse, et mitmetes riikides võib täheldada tendentsi tööandja vastutuse kindlustamise suunas. Seda tingib riikliku sotsiaalkindlustuse kättesaadavuse vähenemine, mille tõttu on kannatanud suunatud rohkem tsiviilõigusliku kahju hüvitamise regulatsiooni poole.

Sotsiaalkindlustuse poolt võimaldatav kompensatsioon on piiratud ajaliselt ja summaliselt. Selle eesmärk pole mitte kahju täielik hüvitamine, vaid isikule eksistentsiks vajaliku miinimumi pakkumine. Kuna sotsiaalkindlustuse lähtepunkt on, et isikud panustavad sotsiaalkindlustussüsteemi vastavalt oma sissetulekule, siis ei anna see eriti mõjusat preventiivset efekti (välja arvatud siis, kui isiku sissetulekute suurus seotakse tööõnnetuse riski mõjutavate

faktoritega). On väidetud, et kui tööõnnetuste ja kutsehaigustega tekitatud kahju kompenseerimiseks eksisteeriks üksnes n-ö puhas sotsiaalkindlustuse süsteem, mille alusel kõikidele potentsiaalsetele ohvritele oleks tagatud hüvitis, oleks just preventiivse efekti saavutamiseks vaja veel lisaajendit, jõudmaks selleni, et võimalikud õnnetuste riski mõjutajad käituksid õiguspäraselt. Selleks sobiksid ohutusnõuded, mille täitmine oleks tagatud administratiiv- või karistusõiguslike vahenditega.

Neljandaks võib kahju hüvitamise süsteeme käsitleda ka sellest vaatenurgast, kas ja millistel alustel eristatakse tööõnnetustest ja kutsehaigustest tulenevat kahju. Töötajate kompensatsiooni mudel hõlmab tavaliselt kõiki tööõnnetusi, kuid mitte kõiki kutsehaigusi. Viimaste puhul eksisteerib igas riigis loetelu sellistest haigustest, mille seos teatud tööliikidega on tõendatud. Tööandja vastutuse süsteemis ei piira kutsehaigusest tuleneva kahju hüvitamise nõude esitamist mingi haiguste nimekirjaga. Mitmetes riikides toimivad erinevad kompensatsioonisüsteemid sõltuvalt sellest, kas kahju on tekkinud tööõnnetuse või kutsehaiguse tagajärjel. Õiguskirjanduses viidatakse, et neis riikides, kus töötajal on võimalik esitada tööandja vastu tsiviilõiguslik hagi, on osutunud probleemseks tööandja vastutuse kindlustamine kutsehaiguste eest – kutsehaiguste pika „peiteaja“ ja kohtupraktika ebakindluse tõttu on eraõiguslikud kindlustajad hakanud loobuma tööandja kutsehaiguse riski kindlustamisest. Seetõttu peetakse preventiooni ja kompensatsiooni seisukohalt sobivaimaks lahenduseks näiteks Belgias kasutusel olevat kombinatsiooni, kus kutsehaigustega seotud kahju hüvitab riik, tööõnnetuste puhul aga on kompensatsioonirisk laiendatud ka tööandjale, kellel on kohustus sõlmida vastutuskindlustuse leping.

Õiguskirjanduses on püütud omavahel võrrelda ka eri riikide süsteeme tervikuna, hindamaks seda, milline neist võiks olla tõhusaim just preventiooni aspektist, kuid on leitud, et sellele küsimusele üheselt vastata ei ole esialgu veel võimalik, sest puuduvad vajalikud (sisulist võrdlemist võimaldavad ning piisavalt pikka ajaperioodi puudutavad) empiirilised andmed, mille põhjal saaks teha järeldusi.

Age Värv
nõunik
age.varv@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Eesti Haigekassa 2011. aasta I poolaasta aruanne. – http://www.haigekassa.ee/uploads/userfiles/2011_06_30_I_poolaasta_aruanne.pdf
2. Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Tallinn, Praxis, 2011. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_sotsiaalkindlustussüsteemi_jaetkus_uutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf
3. Faure, M. G. Compensation for Occupational Diseases and the Importance of Prevention: A Law and Economics Perspective. – European Journal of Social Security, Vol 9 (2007), No 2, pp 127–168.
4. Ison, T. G. Workers' Compensation Systems, Overview. – Encyclopaedia of Occupational Health and Safety, 4th Ed, Geneva, 1998.
5. Parsons, C. Liability Rules, Compensation Systems and Safety at Work in Europe. – The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol 27 No. 3 (July 2002) pp 358–382.
6. Philipsen, N. J. Compensation for industrial accidents and incentives for prevention: a theoretical and empirical perspective. – European Journal of Law and Economics, Vol 28 (2009) pp 163–183.
7. Tööinspeksioon: tööõnnetuste ja kutsehaiguste statistika. – www.ti.ee
8. Tööinspeksiooni 2010.aasta töökeskkonna ülevaade. – http://www.ti.ee/public/files/2010_TK_ylevaade.pdf
9. Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I. Üldosa. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, 2006.