

Norra käsitus tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise toetamisel: tööinspeksiooni ja ennetusteenuste roll

Kokkuvõte

Autorid: Rolf K. Andersen ja Johanne Stenseth Huseby.

Projektijuhid: Ioannis Anyfantis ja Lorenzo Munar – Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Amet (EU-OSHA).

Kokkuvõtte tellis Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Amet (EU-OSHA). Selle sisu, sealhulgas selles esitatud arvamused ja/või järeldused, kajastab üksnes autorite, mitte tingimata EU-OSHA seisukohti.

Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Amet ega ükski selle nimel tegutsev isik ei vastuta järgmise teabe võimaliku kasutamise korral.

© Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Amet, 2024

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel.

Euroopa Tööohutuse ja Tervishoiu Ameti autoriõigusega kaitsmata fotode ja muude materjalide kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba vahetult autoriõiguse omanikult.

Tõlkekeskuse (CdT, Luksemburg), poolt tõlgitud tekst põhineb ingliskeelsel originaalil.

Kiiresti arenev töömaailm, eelkõige seoses uute tööhõivevormide, ärimudelite, töö iseloomu ja globaliseerumise mõjuga, tekitab palju probleeme seoses tööohutuse ja töötervishoiu eeskirjade järgimisega ning tööohutuse ja töötervishoiu parendamisega. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ameti (EU-OSHA) aruandes „Tööohutuse ja töötervishoiu eeskirjade järgimise parandamine: üldine ülevaade“, mis avaldati 2021. aastal, rõhutatakse, et puuduvad andmed, teave ja teadmised tööinspektsioonide ja ennetusteenuste rolli kohta tööohutuse ja töötervishoiu nõuete järgimise toetamisel ELi tasandil. Selle tulemusena otsustas EU-OSHA koostada riikide juhtumiuuringud (Norra, Saksamaa, Poola, Portugal ja Iirimaa) millele järgnes nende viie riigi võrdlev analüüs. Siin aruandes¹ esitatakse Norras toimunud uurimisprojekti tulemused.

Norra tööinspektsioon on tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse ministeeriumi alluvuses olev valitsusasutus. Tööinspektsioonil on ligikaudu 600 töötajat ja see koosneb keskasutusest (direktoraat), 7 piirkondlikust büroost ja 16 kohalikust büroost kogu riigis. Töökeskkonna seadus on kõige olulisem tööohutuse ja töötervishoiu määrus Norras. Selles projektis keskendume järgmisele kahele tegevusele:

- tööinspektsiooni tavapärane ja uuenduslik jõustamistegevus ning
- seasmiste või väliste ennetusteenistuste igapäevane tegevus.

Uuringu eesmärk on uurida jõustamismeetodite läbivaatamise algatusi ja koostada tõhusalt kasutatavad reageerimisstrateegiad. Uuringus on riigiaruanne ja 6 juhtumiuuringut,² mis põhinevad kokku 27 isikuga peetud vestlustel. Lisaks koostati kaks poliitikaülevaadet³ tööinspektsiooni ja ennetusteenistuste rolli kohta nõuetele vastavuse toetamisel.

Igal aastal saab Norra tööinspektsioon töö- ja sotsiaalse kaasatuse ministeeriumilt määramiskirja. Selles on finantsraamistik ja ministeeriumi prioriteedid tööinspektsiooni jaoks, sealhulgas eesmärgid ja aruandlusnõuded järgmiseks aastaks. Tööinspektsiooni peamised eesmärgid on olnud viimased kolm aastat samad: 1) ennetav tööohutus ja töötervishoid, 2) tõsised ja inimväärsed töötingimused ning 3) sotsiaalne dumping ja tööga seotud kuritegevus.

Juhtumiuuringutes vaatleme lähemalt Norra tööinspektsiooni viimase aastakümne prioriteetide keskseid elemente, tema riskipõhist strateegiat, asutustevahelist koostööd võitluses kuritegevuse vastu, kõneteenust ja COVID-19 pandeemiast saadud õppetunde. Juhtumiuuringud hõlmavad ka keske välise ennetusteenuse näidet – töötervishoiuteenuseid. Lisaks vaatleme ka üht ennetusteenust, mis on

¹ Aruande täistekst on avaldatud aadressil https://osha.europa.eu/en/publications/norways-approach-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-role-labour-inspectorate-and-prevention-services?check_logged_in=1

² Nendele kuuele juhtumiuuringule viidatakse kogu aruandes. Juhtumid nummerdatakse „juhtum NO1“, „juhtum NO2“ jne; NO tähendab Norrat. Üksikasjalik selgitus on metoodika peatükis.

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra tööinspektsiooni riskipõhine strateegia: tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise toetamine (juhtum NO1)*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/norwegian-labour-inspectorates-risk-based-strategy-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no1>

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra asutustevaheline kuritegevuse vastane koostöö: tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise toetamine (juhtum NO2)*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-inter-agency-anti-crime-cooperation-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no2>

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra kogemused ja õppetunnid COVID-19 pandeemiast: tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise toetamine (juhtum NO3)*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-experience-and-lessons-learned-covid-19-pandemic-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no3>

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra tööinspektsiooni kõneteenus: tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise toetamine (juhtum NO4)*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/norwegian-labour-inspectorates-call-service-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no4>

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra töötervishoiuteenistus: töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise toetamine (juhtum NO5)*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-occupational-health-service-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no5>

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra piirkondlikud tööohutuse esindajad: tööohutuse ja töötervishoiu nõuete täitmise toetamine (juhtum NO6)*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/norways-regional-safety-representatives-supporting-occupational-safety-and-health-compliance-case-no6>

³ Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Norra tööinspektsiooni jõustamis- ja juhendamistegevused – kaalutlused ja ülekantavus*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/enforcement-and-guidance-activities-carried-out-norwegian-labour-inspection-authority-considerations-and-transferability>

Vt EU-OSHA – Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet, *Välised ennetusteenused Norras – kaalutlused ja ülekantavus*. Avaldatud aadressil <https://osha.europa.eu/en/publications/external-prevention-services-norway-considerations-and-transferability>

Norra tööohutuse ja töötervishoiu süsteemile spetsiifilisem ja mida meie teada ei ole muudes Euroopa riikides, nimelt piirkondlike ohutusesindajate kava.

Tööinspeksioon rakendab *riskipõhist kontrollistrateegiat*. Ettevõtteid on palju ja seepärast ei suuda tööinspeksioon kontrollida kõiki mõistliku aja jooksul. Strateegia eesmärk on jõuda ettevõtteni, mille töötajatel on töötingimuste tõttu suurim haigestumise, vigastuse või ärakasutamise risk. Tööinspeksioon on koostanud prognoosiindeksi, liigitades ettevõtted nelja riskirühma, kasutades varasemate kontrollide andmeid, Norra riikliku statistikaameti (*Statistisk sentralbyrå*) ja Norra riikliku töötervishoiuinstituudi riiklikku statistikat ning vihjeid. Indeks põhineb masinõppel, mida on õpetatud ära tundma omadusi ettevõtetes, mis on selliste riskidega tavaliselt seotud. Valimisel, mis ettevõtteid kontrollida, on koos indeksiga samuti väga olulised inspektorite kogemused, eriteadmised ja kohalikud teadmised. Koos annavad need vahendid tööinspeksioonile tõhusa strateegia, kuidas parendada tööohutuse ja töötervishoiu nõuete järgimist Norra tööelus.

Asutustevaheline kuritegevuse vastane koostöö on Norra tööinspeksiooni, Norra töö- ja sotsiaalameti, politsei ja Norra maksuameti koostöö, mille eesmärk on võidelda tööga seotud kuritegevusega Norra tööelus. Keskustes töötavad iga asutuse esindajad teadmus- ja kontrollrühmades, kogudes teavet isikute kohta, kes võivad sooritada tööga seotud kuritegusid, ning neid kontrollides. Selle üks aspekt on avastada töötingimuste õigusaktide rikkumisi. Üks näide on tööohutuse ja töötervishoiu eeskirjade rikkumine kasumi teenimiseks, mis valdkonnas on tööohutuse ja töötervishoiu tegevus ning tööga seotud kuritegevus tihedalt seotud. Asutuste paiknemist üksteise lähedal on nimetatud üheks koostööst saadud suureks kasuks, sest see võimaldab neil teha otsuseid kiiresti ja vahetada eriteadmisi. Lisaks on väljendatud muret probleemide pärast seoses konfidentsiaalse teabe jagamisega asutuste vahel. Selle probleemi lahendamiseks rakendati 2022. aastal määrus.

Pandeemia tabas Norra ühiskonda ja tööelu 2020. aasta talvel. Samal aastal sai tööinspeksioon ministeeriumilt täiendava määramiskirja, milles kohustati tööinspeksiooni võtma meetmeid, et piirata viiruse levikut Norra töökohtadel. Tööinspeksioon hakkas selleks kiiresti tegema kontrolle, kuid rõhuasetusega muudel vahenditel kui enne pandeemiat. Digitaalsete ja dokumendikontrollide osakaal oli suurem. 2021. aastal toimus samal tasemel kontrolle kui viimasel aastal enne pandeemiat, ligi 12 000. Valitsus otsustas ka, et majutuse, mida annavad tööandjad karantiinis olevatele töötajatele, peab heaks kiitma tööinspeksioon. 2021. aastal sai tööinspeksioon üle 7000 majutustaotluse, millest 77% kiideti heaks.

Kõneteenus on Norra tööinspeksiooni juhendamise- ja nõustamisteenistus. See annab tööandjatele, töötajatele, ohutusesindajatele ja teistele isikutele teavet ja juhiseid tööohutuse ja töötervishoiuga seotud küsimustes vastavalt töökeskkonna seadusele, üldisele rakendusaktile ja tööinspeksiooni reguleerimisalasse kuuluvatele muudele õigusaktidele. Teenistus saab küsimusi paljudel teemadel alates psühhosotsiaalsetest kuni loo- ja lihaskonna töökeskkonna probleemideni ning liigitab saadud päringud 80 kategooriasse, kusjuures kõige sagedamini korduv kategooria on tööaeg. Kutseteenistus vastab küsimustele telefoni, vestluse ja e-posti kaudu ning võttis hiljuti kasutusele algoritmipõhise juturoboti. Koostöös välisriigi töötajate teeninduskeskusega pakub kõneteenus vastuseid mitmes keeles. Samuti oli teenusel keskne roll tööga seotud küsimustele vastamisel COVID-19 pandeemia ajal.

Töötervishoiuteenuste kava on hinnatud viimase seitsme aasta jooksul mitu korda. Need hindamised on näidanud, et suur osa juhtivtöötajatest ja ohutusesindajatest usub, et tööohutuse ja töötervishoiu kava tugevdab pingutusi heade ja tervislike töötingimuste loomisel. Tööohutuse ja töötervishoiu kava puhaskasu on hinnanguliselt 1,3 miljardit Norra krooni (NOK) (koostamise ajal ligikaudu 114 270 000 eurot). Eksperdirühm märkis sisski, et on veel arenguruumi, rõhutades, et tööohutuse ja töötervishoiu kava peaks kõigepealt keskenduma sellele, et aidata ettevõtteid süstemaatilises tööohutuse ja töötervishoiu tegevuses, mitte pakkuda töötajatele isiklike tervishoiuteenuseid. Koostöös sotsiaalpartneritega tegi valitsus mitu muudatust tööohutuse ja töötervishoiu kava määramisesse, tugevdades tööohutuse ja töötervishoiu kui eelkõige ennetava teenuse rõhuasetust töökeskkonna seaduses.

Piirkondliku ohutusesindajate kava laiendab töökeskkonna seaduse eeskirju ohutusesindajate kohta, sätestades, et kõik üle 10 töötajaga ettevõtteid on kohustatud valima ohutusesindaja. Ohutusesindaja võib otsese ohu korral elule või tervisele peatada töö, töötoimingu või ohtlike seadmete kasutamise. Väiksemate ettevõtete kaitsmiseks haavatavates tööstusharudes, nimelt ehitus-, puhastus- ning hotelli- ja restorani tööstuses, on kehtestatud piirkondlike ohutusesindajate süsteem. Nad jälgivad tööd

ettevõtetes, mis ei ole valinud ohutusesindajat; nad võivad täita ettevõtte ohutusesindaja rolli, kuni ettevõtte on valinud ohutusesindaja. 2022. aastal külastasid piirkondlikud ohutusesindajad ligi 7000 ettevõtet. Ohutusesindajana tegutsedes tohib piirkondlik ohutusesindaja peatada ohtliku töö. See on kõige tavalisem ehitussektoris; selle sektori piirkondlikud ohutusesindajad peatasid töö 2022. aastal töökeskkonna seaduse paragrahvi 6-3 alusel kokku 1696 korda.

Kõigi kuue juhtumi korral juhtisid teavet andnud isikud tähelepanu sellele, et tööinspeksiooni ning siseste ja väliste ennetusteenistuste tegevusel on väärtuslikke aspekte, mis võivad olla väärtuslikud ka ELi liikmesriikidele. Sellegipoolest on kõigil juhtudel olulised mitu riigipõhist alustegurit, näiteks õigusaktid, load, eri ministeeriumide korraldused, rahastamismehhanismid, teadusasutused jne. Nende tegevuste ja teenuste tõlgendamist ning riiklikke kohandusi tuleb seega arvestada ka siis, kui arutatakse nende ülekantavust ELi liikmesriikide vahel.

Selle uuringu raames on meie eesmärk olnud anda ülevaade Norra tööinspeksioonist ning tööohutuse ja tervishoiu ennetusteenustest. Sellele vaatamata aitab see kaksikkäsitus – nõuete täitmise tagamine ja tööinspeksiooni pakutav juhendamine – koos muude väliste ja seesmise ennetusteenustega oluliselt kaasa ohutuskultuuri loomisele Norra tööelus.

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet

(EU-OSHA) aitab muuta Euroopat ohutumaks, tervislikumaks ja tootlikumaks töötamise kohaks. Amet kogub, arendab ja levitab usaldusväärset, tasakaalustatud ja erapooletut ohutuse ja tervise teavet ning korraldab üleeuroopalisi teabekampaaniaid. 1994. aastal Euroopa Liidu asutatud ja Hispaanias Bilbaos asuv amet ühendab Euroopa Komisjoni, liikmesriikide valitsuste, tööandjate ja töötajate organisatsioonide esindajaid ning juhtivaid tööohutuse ja töötervishoiu spetsialiste Euroopa Liidu liikmesriikidest ja mujalt.

Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Amet

Santiago de Compostela 12 (5. korrus)

48003 Bilbao, Hispaania

E-post: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>