Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 14.12.2016 nr 6-1/140521/1605150

Taotlus tunnistada tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punktiga 1 kehtetuks põhiseadusvastases osas

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punktiga 1 vastuolu tõttu Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lõikega 1, §-ga 31 ja § 32 lõikega 2. Kehtetuks tunnistamist taotlen osas, milles vaidlusalused sätted jätavad tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud ilma õigusest töötuskindlustushüvitisele töise sissetuleku katkemisel.

01.05.2014 jõustus tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (TTTS) § 6 lõike 5 punkti 4 muudatus, mille järgi ei saa äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht enam end töötuna arvele võtta. See muudatus ei luba TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikutel (edaspidi kõigi punktis 4 nimetatud isikute kohta lühidalt: *juhatuse liige*) saada töötuskindlustushüvitist, kuna töötuskindlustuse seaduse (TKindlS) § 6 lõike 1 punktist 1 tulenevalt on töötuskindlustushüvitise saamise eelduseks töötuna arvelolek. Põhiseaduse sätetega ei ole vastuolus keeld võtta juhatuse liikmeid töötuna arvele, vaid nende ilma jätmine töötuskindlustushüvitisest pelgalt juhatuse liikme staatuse tõttu.

Tegin Riigikogule 17.12.2015 ettepaneku kõnealuste sätete kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega. Riigikogu täiskogu 09.02.2016 istungil toetas ettepanekut 69 Riigikogu liiget, erapooletuks jäi kolm, vastu ei olnud keegi. Sotsiaalkomisjon sai ülesandeks algatada vajalik eelnõu, kuid ei ole seda käesolevaks hetkeks teinud.

Palun asja läbivaatamist suulises menetluses.

I Põhiõiguste riived

1. Töötuskindlustusmaksete maksmise kohustus, mis jätab töötuskindlustusskeemiga kindlustatud riski realiseerumisel inimese vastusooritusest ilma, riivab Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-g 32 kaitstud omandipõhiõigust.

2. Töötuskindlustuse puhul on tegemist sundkindlustusega. See tähendab, et riski realiseerumise võimalus peab vähemalt teoreetiliselt eksisteerima nende isikute puhul, kellelt kindlustusmakse

maksmist nõutakse. Kui vastusoorituse võimalus täielikult puudub, on sisuliselt tegemist maksuga. Juhatuse liikme staatus ei vabasta kedagi sissemaksete tegemisest töötuskindlustusskeemi, kuid välistab samal ajal vastusoorituse saamise võimaluse. Kuna töötuskindlustushüvitise kui rahaliselt hinnatava nõudeõiguse realiseerimine on piiratud, riivab vaidlusalune regulatsioon väga tugevalt omandipõhiõigust. Niisugust järeldust kinnitab ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika.[1]

3. Asjakohane ei ole argument, mille järgi juhatuse liikmeid ei jäeta ilma õigusest töötuskindlustushüvitisele, kuna nende töötuskindlustusstaaž säilib ja neil tekib õigus vastusooritusele siis, kui nad enam juhatuse liikmed ei ole. Sisuliselt on tegemist väitega, et juhatuse liikme staatusega isikul ei ole kindlustatud risk ehk vastusoorituse saamise hetk veel kätte jõudnud. Töötuskindlustusmaksete maksmisega kindlustatakse aga töise sissetuleku kaotuse riski, mille eest pelk juhatuse liikme staatus ei kaitse (vt p 10 jj).

4. Samamoodi riivab kõnealune regulatsioon PS §-ga 31 kaitstud õiguse kaitseala seeläbi, et paneb inimese kindlustusjuhtumi saabumisel (töise sissetuleku kaotamisel) valiku ette, kas jääda registreeritud juhatuse liikmeks ja kaotada õigus töötuskindlustushüvitisele või lahkuda juhatusest või äriühing likvideerida. Ettevõtlusvabaduse riive on selge, kui juhatuse liige on ühtlasi äriühingu omanik. Alternatiiviks ei saa pidada mitteametlikult või varjatult juhatuse liikme ülesanne täitmist, kasutades juhatuse liikmena variisikut või jättes äriühingu mõneks ajaks juhita, kuna see on otseselt vastuolus piirangu eesmärgiga (vt p 26).

5. Piirangul on ka suur ettevõtlust pärssiv mõju, kuna see muudab keerukaks uute ettevõtete loomise. Väikeettevõtte loomine muu püsiva sissetulekuta inimeste puhul on reeglina võimalik nõnda, et ettevõtluse algperiood ühildatakse palgatööga (*palgatöö* käesolevas tekstis: töötamise või tegevuse vorm, mis annab õiguse kindlustatud isiku staatusele ja mille eest saadud sissetulekult tuleb maksta töötuskindlustusmakset). Hooajaline või ebaregulaarse majandustegevuse või tagasihoidliku käibega ettevõtlus jääb aga põhitöö kõrval paratamatult kõrvaltegevuseks. Kui seadus jätab niisugused inimesed töösuhte katkemisel töötuskindlustushüvitiseta, siis võivad nad sissetuleku kaotamise riski tõttu ettevõtlusest loobuda või ei alusta üldse ettevõtlusega.

6. Veel riivab vaidlusalune piirang võrdsuspõhiõigust. PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte nõuab, et seadus kohtleks ühtmoodi kõiki sisuliselt sarnases olukorras olevaid isikuid, kui erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

7. Töötuskindlustushüvitist saama õigustatud isikutega on sisuliselt samas olukorras need juhatuse liikmed, kes on kaotanud neile põhisissetuleku taganud palgatöö. Näiteks kaotas üks õiguskantsleri poole pöördunud isikutest koondamise tõttu töö tootmisdirektorina ühes põllumajandusettevõttes, kuid oli põhitöö kõrvalt asutatud infotehnoloogiaalase äriühingu omanik ja juhatuse liige.

---

[1] Näiteks leidis Euroopa Inimõiguste Kohus otsuses asjas nr 57028/00 Klein vs Austria, et kohustuslikest pensionimaksetest tulenevalt võis kaebajal tekkida õigustatud ootus saada pensionihüvitist ja moodustas seega konventsiooni 1. protokolli artikli 1 mõistes kaitstava vara (p-d 41-47). Asjas nr 17371/90 Gaygusuz vs Austria pidas kohus rahaliselt hinnatavaks nõudeõiguseks konventsiooni 1. protokolli artikli 1 mõistes ka töötutele mõeldud sotsiaalabi (*emergency assistance*), kuna see oli seotud varasemate panustega: nimelt maksti seda isikutele, kelle õigus töötuskindlustushüvitisele oli lõppenud; töötuskindlustushüvitist rahastati aga osaliselt töötuskindlustusmaksetest (p-d 21, 39-41). Asjas nr 5849/72 Müller vs Austria märkis kohus, et kohustus panustada sotsiaalkindlussüsteemi võib teatud juhtudel luua aluse omandiõiguse tekkeks sel viisil moodustunud varade suhtes (*„[---] the duty to contribute to a social security scheme may, in certain circumstances, give rise to a property right over certain assets thus constituted [---]*“).

8. Sarnaselt töötuskindlustushüvitisele õigustatud isikutega on juhatuse liikmed maksnud töötuskindlustusmakseid sel määral, et neile on arvestatud vähemalt 12 kuu pikkune töötuskindlustusstaaž (TKindlS § 6 lõike 1 punkt 2) ja kaotanud töö endast sõltumatul põhjusel (TKindlS § 6 lõige 2). Vaatamata töötuskindlustushüvitise saamise sisuliste eelduste täitmisele jätab TKindlS § 6 lõike 1 punkt 1 koosmõjus TTTS § 6 lõike 5 punktiga 4 juhatuse liikmed ilma õigusest töötuskindlustushüvitisele, koheldes neid ebasoodsamalt võrreldes isikutega, kellel on kehtiva seaduse järgi õigus töötuskindlustushüvitisele.

II Põhjendused

9. Eespool kirjeldatud põhiõiguste riived võiksid õigustatud olla siis, kui töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk ei oleks juhatuse liikmete puhul realiseerunud. Seepärast tuleb esmalt välja selgitada, milles seisneb töötuskindlustusmaksete maksmisega kindlustatud risk ja kas juhatuse liikme staatus takistab selle riski realiseerumist. Järgnevalt esitatud põhjendused puutuvad asjasse kõigi põhiõiguste puhul, mille riivet on eelmises peatükis kirjeldatud.

A. Töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk ja selle realiseerumine äriühingu juhatuse liikmete puhul

10. Töötuskindlustusskeem on loodud PS § 28 lõikest 2 tuleneva kohustuse täitmiseks. PS § 28 lõikes 2 on sätestatud riigi kohustus anda abi sotsiaalsete riskide, sh töötuse riski, realiseerumisel. PS § 28 lõige 2 töötust otsesõnu sotsiaalse riskina ei nimeta, kuid PS § 28 lõike 2 kaitsealas on ka töötus. Selliselt kaitseb põhiseadus inimese õigust saada asendussissetulekut töise sissetuleku (palgatöö) ärajäämisel.[2]

11. Kohustus kaitsta isikuid töötuse riski realiseerumisega kaasnevate tagajärgede eest tuleneb ka Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest: Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artiklist 19 jj, parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklist 12, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artiklist 9. Neist Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks peab nt töötuse puhul kindlustatavaks riskiks „[---] töise tulu katkemist, nagu on määratletud siseriiklikes õigusaktides, kui kaitstav isik, kes on töövõimeline ja valmis tööle asuma, ei ole suuteline leidma sobivat tööd“ (artikkel 20).

12. TKindlS § 2 järgi on töötuskindlustushüvitise eesmärgiks kompenseerida kindlustatule töötuse korral osaliselt tööotsingute ajaks kaotatud sissetulek. TKindlS §-dest 36 ja 37 tuleneb, et töötuskindlustushüvitiste maksmist rahastatakse kindlustatute töötuskindlustusmaksetest. Seega kindlustatakse töötuskindlustusmaksete maksmisega töise sissetuleku kaotuse riski, mille realiseerumisel tekib kindlustatud isikul õigus töötuskindlustushüvitisele.

13. Vastamist vajab küsimus, kas töötuskindlustusskeemiga kindlustatav risk saab juhatuse liikme puhul realiseeruda. Teisisõnu, kas juhatuse liige, kes täidab töötuskindlustushüvitise saamise tingimusi (välja arvatud vaidlusalune piirang), on PS § 12 mõttes võrreldav töötuskindlustusskeemist hüvitist saavate isikutega.

14. Rõhutamaks erinevust juhatuse liikmete ja töötuskindlustushüvitisele õigustatud isikute vahel, esitatakse enamasti kolm argumenti

- juhatuse liige on tööga hõivatud, sest äriühingu juhtimine on olemuselt töö;

[2] RKHK otsus asjas nr 3-3-1-27-11, p-d 11 ja 13.

- juhatuse liige ei ole ilma töise sissetulekuta, kuna ta saab juhatuse liikme tasu;
- juhatuse liige, kelle töö ei ole tasustatud, võiks äriühingu juhtimise eest tasu saada.

15. Väide, et äriühingu juhtimine on tööga sarnane tegevus, ei ole töötuskindlustusskeemiga kindlustatud riski hindamisel asjassepuutuv. Selle riski realiseerumisel on määrav, kas töise sissetuleku kaotus on aset leidnud või mitte. Asjakohase võrdluse saab tuua mittetulundusühinguga, mille juhatuse liikmele TTTS § 6 lõike 5 punktist 4^1 tulenevalt vaidlusalune piirang ei kehti, kui ta tasu ei saa. Mittetulundusühingu juhatuse liikmel on äriühingu juhatuse liikmega sisuliselt samasugused kohustused ja vastutus. Mittetulundusühingu juhtimist ei peeta aga tööks, mistõttu mittetulundusühingu juhatuse liikme tegevus, kui see ei ole tasustatud, ei ole kehtiva õiguse järgi takistuseks töötuskindlustushüvitise saamisel.

16. Niisiis ei ole olukorras, kus juhatuse liikme töö ei ole tasustatud, seadusandja jaoks olnud oluline, kas ühingu juhtimine on tööga sarnanev tegevus või mitte. Lisaks, kui arvestada, et juhatuse liige varem töötas, võimaldab see teha järelduse, et tema puhul ei takista juhatuse liikmeks olek täiendavalt palgatöö tegemist. Vastupidi, siit saab järeldada, et sellisel inimesel on olnud vaja palgatööd teha. Kui isik varem töötas ja kaotas endast sõltumatul põhjusel töö, järeldub, et juhatuse liikmel on enesele elatise kindlustamiseks täpselt samasugused valikud nagu igal teisel palgatöötajal, sh on tal piisavalt aega uue töö otsimiseks ja valmisolek uue töö leidmisel tööle asuda.

17. Järgmine argument – juhatuse liige ei ole töötuga sarnases olukorras, kuna talle tagab sissetuleku äriühing – omab kaalu üksnes juhul, kui juhatuse liikme töö on tasustatud. Olukorras, kus juhatuse liige tasu ei saa, ei kaitse juhatuse liikme staatus teda töise sissetuleku katkemise riski eest.

18. Eelnevaga on lähedalt seotud kolmas argument, mille järgi võiksid juhatuse liikmed endale ise sissetuleku tagada. See väide lähtub eeldusest, et juhatuse liikme tegevust tuleb ja saab alati tasustada. Selline eeldus ei pea aga paika.

19. Äriühingu juhtorgani liikmeks olekuga ei kaasne automaatselt õigust saada tasu.[3] Eeldus, et juhatuse liikme tegevus peaks olema tasustatud, kehtib vaid juhul, kui puudub selgesti mõistetav motiiv tasuta tegutsemiseks: näiteks siis, kui isik täidab juhatuse liikme ülesandeid talle mitte kuuluvas äriühingus ning tasuta töötamine ei ole põhjendatav mõne muu asjaoluga (nt optsioonileping, edasilükatud tasu saamise võimalus). Tasu maksmist ega selle maksmise vajadust ei saa aga alati eeldada olukorras, kus juhatuse liige tegutseb samal ajal ka osaniku rollis.

20. Näiteks alustava äriühingu puhul on selgesti mõistetav motiiv juhatuse liikme tasu mitte maksta, kuna ettevõte võib hakata kasumit teenima alles pika aja möödumisel. Seepärast ei pruugi ettevõtlusega alustamise faasis juhatuse liikme tasu (ega ka dividendide) maksmine isegi faktiliselt võimalik olla. Seda eriti juhul, kui ettevõte on loodud laenuraha toel ja äriühing asutatud osakapitali sissemakseta. Samasugune olukord valitseb siis, kui pärast palgatöö kaotamist on tarvis ettevõtte majandustegevus uuesti käivitada. Teisalt ei saa aga ka siis, kui äriühing juba tulu teenib, ette heita ettevõtte arendamise huvides tehtud valikut kasum äriühingusse investeerida: konkurentsitingimustes ellujäämiseks võivad investeeringud vältimatult vajalikud olla.

---

[3] RKTK 3-2-1-72-13, p 14.

21. Tegemist võib olla ka ettevõttega, mille tegevuse aktiivsus kõigub (nt hooajalised teenused) või mis mõnel muul põhjusel on parasjagu passiivne või mille juhatuse liikme tegevus on minimaalne. Näiteks võib palgatöö ajal oma ettevõtlusega tegelemine tahaplaanile jääda. Eesti õigusruumis puudub nõue, et äriregistris oleksid registreeritud vaid tulu teenivad või aktiivse majandustegevusega ettevõtted. Sellest, et äriühingul mingil ajaperioodil aktiivne tegevus puudub, ei saa järeldada, et tal ei ole kavatsust edaspidi tegutseda.

22. Töise sissetuleku kaotuse risk võib realiseeruda ka juhul, kui juhatuse liikme tasu ei maksta, kuid juhatuse liikmest osanikule või aktsionärile makstakse dividende. Ettevõtja võib olla teinud suuri investeeringuid, mille kasumi ta nüüd dividendituluna tagasi saab. Samuti võib dividendide, aga mitte juhatuse liikme tasu maksmine olla põhjendatud mõnes sellises olukorras, kus juhatuse liikme tegevus on sisuliselt eristamatu omaniku rollist (kuritarvituste kohta vt p 28 jj). Kehtiva seaduse järgi ei sea omanikuõiguste teostamine mingeid piiranguid töötuna arvelevõtmisele ega töötuskindlustushüvitise saamisele. See tähendab, et juba praegu võib töötuna arvel olla ja töötuskindlustushüvitist saada äriühingu aktsionär või osanik, ilma et dividendide saamise fakt või dividendide suurus seda õigust mõjutaks. Samamoodi ei peaks juhatuse liikme roll ühildatuna osaniku või aktsionäri rolliga saama takistuseks töötuskindlustushüvitise maksmisele. Seega ei saa väita, et dividende saava ettevõtja puhul ei saaks töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk realiseeruda.

23. Niisiis ei saa pelgalt juhatuse liikmeks olemise fakti lugeda tööks TKindlS mõttes. Töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk on realiseerunud vähemalt selliste juhatuse liikmete puhul, kes täidavad töötuskindlustushüvitise saamise sisulisi eeldusi ega saa juhatuse liikme töö eest (ka mitte varjatud kujul) tasu.

B. Kulude kokkuhoid

24. Vaidlusaluse piirangu legitiimse eesmärgina võib näha kulude kokkuhoidu ainult siis, kui töötuskindlustushüvitise saajate hulgast välistatakse need juhatuse liikmed, kelle puhul töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk ei ole realiseerunud. Rääkida ei saa aga kokkuhoiust, mis kaasneb kõigile juhatuse liikme staatust omavatele isikutele töötuskindlustushüvitise maksmata jätmisega, sest legitiimseks ei saa pidada eesmärki jätta abi tagamata neile, kelle puhul põhiseadus seda nõuab, ehk teisisõnu, kelle puhul on töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk realiseerunud.

25. Kõnealuse piirangu asemele on võimalik luua alternatiivne regulatsioon, mis välistab hüvitise saajate hulgast vaid sellised juhatuse liikmed, keda töise sissetuleku kaotuse risk ei puuduta. Võimalikke lahendusi on mitmeid, alates sellest, et igal üksikul juhul selgitatakse kaalumise teel välja, kas konkreetse juhatuse liikme puhul on töötuse risk realiseerunud (kulukam alternatiiv), kuni selleni, et automaatse süsteemi abil kontrollitakse vaid juhatuse liikme tasu saamise fakti (vähem kulukam alternatiiv). Seega on põhiõigusi vähem piiravama regulatsiooni loomine võimalik, kuid kehtiva regulatsiooniga võrreldes oleks kulude kokkuhoid väiksem.

26. Samas ei pruugi ka kehtiv regulatsioon kulusid olulisel määral kokku hoida. Nimelt pole ka praegu välistatud hüvitise maksmine faktilisele juhatuse liikmele, kuna juhatuse liikme staatusest tulenev piirang on hõlpsasti välditav. Äriühingu juhatuse liikmeks saab määrata mõne teise isiku („variisik" või „tankist"). Sellele on viidanud paljud õiguskantsleri poole pöördunud ettevõtjad, samuti on probleemile tähelepanu juhitud Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringu „Tööd mitteotsivad registreeritud töötud ja nende töötuna arveloleku põhjused" lõpparuandes. Juhatusest vormiliselt lahkunud, kuid äriühingu tegelikku juhtimist jätkaval isikul on võimalik

registreerida end töötuna ja täita töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalikke eeldusi. Lisaks võib mõnel juhul olla võimalik töötuskindlustushüvitise saamise perioodiks äriühingu juhatusest lihtsalt tagasi astuda (tagasi astumine iseenesest ei too kaasa äriühingu sundlõpetamist) ja taastada hiljem juhatuse liikmelisus, et esitada majandusaasta aruanne.

27. Kokkuvõttes jätab vaidlusalune regulatsioon töise sissetuleku kaotuse korral töötuskindlustushüvitisest ilma kõik need juhatuse liikmed, kelle puhul on töötuskindlustusmaksete maksmisega kindlustatud risk täielikult realiseerunud, kuid kes ei saa või ei soovi leida piirangu eesmärgiga vastuolus olevaid viise selle vältimiseks.

C. Kuritarvitused

28. Samuti ei ole piirangul olulist mõju kuritarvituste vältimisel. Kuritarvitamist saab tõenäoliseks pidada vaid siis, kui oodatav kasu on suurem või kaalukam kui selle saamiseks vajalikud kulutused või pingutused.

29. Otsustamaks, kas kehtiv regulatsioon annab motiivi töötuskindlustusskeemi kuritarvitamiseks, tuleb hinnata, kui tasuv on luua näiline töökoht, maksta vähemalt aasta jooksul töötuskindlustusmaksetega maksustatavat töötasu (et omandada töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalik minimaalne töötuskindlustusstaaž), tasuda muid tööjõumakse ning mõjutada töösuhte lõppemist nii, et see ei välistaks õigust töötuskindlustushüvitisele. Kui võtta arvesse kõiki neid tingimusi, siis selgub, et piirangu kaotamisel ei suureneks töötuskindlustussüsteemi kuritarvitamise risk üldse või suureneks vähesel määral. Arvutused näitavad, et võimalus saada töötuskindlustushüvitist ei ärgita looma fiktiivseid (õigus)suhteid või varjama olulisi asjaolusid eesmärgiga saada kasu töötuskindlustusskeemist.[4]

30. Põhimõtteliselt on võimalik töötuskindlustusstaaži omandamiseks kasutada ka võlaõiguslikku lepingut, millele ei laiene nõue maksta töötasu vähemalt miinimummääras. Nii on võimalik omandada piisav töötuskindlustusstaaž mistahes suurusega tasult tööjõumakse tasudes ja saada vastu miinimummääras töötuskindlustushüvitist (TKindlS § 9 lõige 5). See lünk lihtsustab aga ka kõigil teistel juhtudel (st mitte ainult juhatuse liikmete puhul) töötuskindlustusskeemi kuritarvitamist, võimaldades võlaõigusliku lepingu alusel süsteemi väga vähe panustada ja miinimummääras hüvitist vastu saada. Kuritarvituste vältimiseks saaks seadusandja kehtestada miinimumnõuded töötuskindlustussüsteemis osalemiseks või seada täiendavaid nõudeid töötuskindlustusstaaži omandamisele juhtumitel, kus töötuskindlustusstaaži tekkimiseks aluseks olev töösuhe on seotud kindlustatud isiku juhitud äriühinguga.

31. Teatud kuritarvitamise ohtu saab näha asjaolus, et tegelikult eksisteerivaid töösuhteid soovitakse lõpetada (nende lõpetamist vormistada) viisil, mis annab alust maksta töötuskindlustushüvitist. Selline oht esineb aga sõltumata sellest, kas tegemist on juhatuse liikmega või mitte, st tegemist pole ohuga, mida on mõeldud ära hoidma kõnealune piirang.

---

[4] Töötuskindlustusskeemi kuritarvitamise mittetasuvust töölepingu puhul näitab järgmine arvutus. Oletame, et osaühingu ainus juhatuse liige, kes on samaaegselt ka ainuosanik, on soovinud saada riigilt töötuskindlustushüvitist. Selleks on ta sõlminud endaga töölepingu ja maksnud 12 kuu jooksul endale miinimumtöötasu, et saada pärast töösuhte lõppemist töötuskindlustushüvitist. See tähendab, et 180 päeva eest kokku 1290 euro suuruse töötuskindlustushüvitise saamiseks 2016. aastal oleks tal eelmisel kalendriaastal tulnud riigile tööjõumaksudena tasuda ca 2208 eurot ehk ligi kaks korda rohkem kui saadav töötuskindlustushüvitis. Ka siis, kui eesmärk on kasu saada nii töötuskindlustushüvitisest kui sellega kaasnevast ravikindlustuskaitsest (mille saamiseks tuleks muidu tasuda vähemalt sotsiaalmaksu miinimummääras ja muid tööjõumakse), ei ületa saadav kasu märkimisväärselt panustatut.

32. Kuritarvitamise ajendiks ei pruugi olla ainult loodetud kasu töötuskindlustushüvitisest. Selleks võivad olla töötuna arvelolekuga kaasnevad muud eelised: kogu töötuna arveloleku ajal kehtiv ravikindlustuskaitse, õigus saada tööturuteenuseid (nt koolitust) ja tööturutoetusi (nt töötutoetust). Juhatuse liikmete töötuskindlustuskaitsest ilma jätmine ei ole aga sobiv meede, et võidelda töötuna arvelolekuga kaasnevate hüvede eesmärgipäratu või ebatõhusa kasutamise vastu.

33. Erinevust juhatuse liikmete ja töötuskindlustushüvitisele õigustatud isikute vahel rõhutatakse mõnikord ka sellega, et juhatuse liikmed kasutaksid saadavat töötuskindlustushüvitist ettevõtluse toetamiseks (ei kasutaks hüvitist eesmärgipäraselt). Selline õigustus võiks olla asjakohane, kui töötuskindlustushüvitis oleks sihtotstarbeline toetus. Nii see aga ei ole. Riik ei kontrolli ega peagi sotsiaalkindlustussüsteemi eesmärkide täitmiseks kontrollima, kuidas töötuna registreeritud inimene kindlustushüvitist kasutab. Ka praegu võib palgatöö kaotanud isik uue palgatöö otsimise asemel asuda iseseisvalt tegelema ettevõtlusega, kasutades selleks töötuskindlustushüvitisega saadud vahendeid, sh Eesti Töötukassa heakskiidul ja toetusel.

34. Eksisteerib ka risk, et kehtiva piirangu puudumisel näitavad juhatuse liikmed, et nende puhul on töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk realiseerunud, kasutades näiteks dividende, kuluhüvitisi või muid tasusid varjatud töötasu maksmiseks juhatuse liikme töö eest. Varjatud töötasu maksmine (kaudse) eesmärgiga kuritarvitada töötuskindlustusskeemi pole väga tõenäoline, kuna täita tuleb ka teisi töötuskindlustushüvitise saamise eeldusi. Varjatud töötasu maksmise juhtumite välja selgitamine ja selle riski maandamine on Maksu- ja Tolliameti pädevuses. Kui varjatud töötasu maksmise fakt on kindlaks tehtud, on võimalik alusetult makstud töötuskindlustushüvitis tagasi nõuda (TKindlS § 46).

35. Nagu näha, ei pruugi kehtiv regulatsioon kuritarvitusi alati ära hoida või on võimalik kasutada teisi kuritarvituste vältimisele või avastamisele suunatud meetmeid. Samal ajal on juba praegu võimalik vältida kehtiva regulatsiooni rakendumist ja eesmärgi saavutamist juhatuse liikme kohalt tagasi astumise või variisiku määramisega juhatusse. Seega ei pruugi kehtiva regulatsiooni säilitamine lõppastmes olulist kulude kokkuhoidu anda ega õigusta nende juhatuse liikmete ilma jätmist töötuskindlustushüvitisest, kelle puhul on töötuskindlustusskeemiga kindlustatud risk realiseerunud.

III Järeldus

36. Kuivõrd juhatuse liikmete erinevaks kohtlemiseks ei ole veenvat ja kaalukat põhjendust, on TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindlS § 6 lõike 1 punktiga 1 vastuolus PS §-dega 12, 31 ja 32, osas, milles vaidlusalused sätted jätavad TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud ilma õigusest töötuskindlustushüvitisele töise sissetuleku katkemise vastu kindlustatud riski realiseerumisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Angelika Sarapuu
Hent Kalmo