



Õiguskantsler

Eesti Töötukassa
info@tootukassa.ee

Teie nr

Meie 06.10.2026 nr 7-6/262235/2608283

Töötuskindlustushüvitise maksmise peatamine

Lugupeetud Gert Tiivas

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes küsis, kas Eesti Töötukassa käitus temaga õiguspäraselt. Nimelt ei makstud avaldajale töötuskindlustushüvitist 10. kuupäeval, nagu seadus ette näeb. Avaldajale ei teatatud hüvitise maksmise peatamisest ega selle põhjustest. Tema küsimise peale selgitas Eesti Töötukassa, et oli tekkinud kahtlus, kas ta vastab töötutingimustele. Hüvitise väljamaksmine oli peatatud asjaolude väljaselgitamise ajaks.

Seadus lubab Eesti Töötukassal peatada hüvitise maksmine, kui puuduvad andmed, kas inimene vastab hüvitise saamise tingimustele (nt on kahtlus, et inimene töötab varjatult). Eesti Töötukassa kinnitas, et enamasti teavitatakse inimest maksmise peatamise kavatsusest ning talle antakse võimalus esitada asja kohta oma arvamus (ta kuulatakse ära). Kui inimeselt või mujalt saadud andmed kinnitavad, et inimene võib hüvitist saada ja 10. kuupäev pole veel kätte jõudnud, siis hüvitise maksmist ei peatata.

Kahetsusväärset seda praktikat kõnealusel juhul ei järgitud. Eesti Töötukassa on avaldajalt vabandust palunud.

Eesti Töötukassa ametnikud mõnsid, et kui vajalike andmete puudumine ilmneb vahetult enne 10. kuupäeva, siis võib esineda juhtumeid, et hüvitise maksmine peatatakse, ilma et inimest ära eelnevalt kuulataks. Sellisel juhul võetakse inimesega ühendust pärast seda, kui hüvitise maksmine on juba peatatud. Samuti võib juhtuda, et Eesti Töötukassa küsib küll selgitusi, kuid inimene ei jõua selgitusi anda enne 10. kuupäeva. Ka sellisel juhul peatatakse hüvitise maksmine, ilma et võetaks arvesse inimeselt ärakuulamise käigus saadud teavet.

Leian, et töötuskindlustushüvitise maksmise peatamine enne inimese ärakuulamist ei ole õiguspärane. Inimesel on õigus oma seisukoht esitada, kui avaliku võimu otsus on talle ebasoodne, nagu praegu on juhtunud. Ärakuulamisel puudub mõte, kui seda tehakse pärast seda, kui otsus on juba tehtud. Nii tehakse otsus inimese tagaselja ega arvestata väärtuslikku teavet, mida ta võiks asja kohta anda.

Olenemata sellest, kas hüvitise maksmise peatamist käsitada toiminguga või haldusotsusena, nõuab seadus inimese ärakuulamist enne, kui hüvitise maksmine peatatakse (haldusmenetluse seaduse § 40 lg 1 ja 2). Töötuskindlustuse seaduse järgi kehtib ärakuulamisõigus kõigi kohta ja ilma

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

eranditeta. Kui inimeselt saadud andmete põhjal ei ole Eesti Töötukassa siiski veendunud, et inimesel on õigus hüvitist saada, on võimalik hüvitise maksmine peatada seniks, kuni selgitatakse välja kõik asjaolud.

Peatamist tuleb kirjalikult põhjendada, kui inimene seda soovib (haldusmenetluse seaduse § 55 lg 2, § 56 lg 1, § 108).

Palun Eesti Töötukassal edaspidi töötuskindlustushüvitise maksmise peatamisel lähtuda haldusmenetluse seaduse nõuetest.

Eesti Töötukassa praktika

1. Seaduse kohaselt tuleb Eesti Töötukassal maksta töötuskindlustushüvitis välja eelmise kalendrikuu eest jooksva kuu 10. kuupäevaks ([töötuskindlustuse seaduse \(TKindIS\) § 12 lg 1](#)). See on üldreegel.

2. Kui inimesel on õigus töötuskindlustushüvitist saada ja talle tuleks hüvitis välja maksta, kuid Eesti Töötukassal puuduvad andmed selle kohta, kas inimene vastab endiselt hüvitise saamise tingimustele, on Eesti Töötukassal õigus hüvitise maksmine peatada ([TKindIS § 12 lg 1¹](#) esimene lause). Puuduvad andmed on Eesti Töötukassa sõnul näiteks vihjed varjatud töötamise kohta.

3. Seaduse järgi tuleb maksmine peatada alates esimesest kuust, mille kohta hüvitise väljamaksmiseks vajalikud andmed puuduvad ([TKindIS § 12 lg 1¹](#) esimene lause). Kui Eesti Töötukassa saab puuduolevad andmed, tuleb hüvitis maksta välja tagantjärele, kui inimene siiski vastas kindlustushüvitise tingimustele ([TKindIS § 12 lg 1¹](#) teine lause).

4. Eesti Töötukassa selgitas, et hüvitist makstakse ja selle maksmine peatatakse toiminguga, mitte haldusaktiga. Esialgset haldusakti, millega oli inimesele antud õigus töötuskindlustushüvitist saada, peatamise korral ei muudeta. See otsus tunnistatakse kehtetuks või tehakse hüvitise maksmise lõpetamise otsus alles siis, kui pärast peatamist selgub, et inimesel ei ole õigust töötuskindlustushüvitist saada.

5. Eesti Töötukassa selgituste kohaselt on võimalik inimesele hüvitise maksmise peatamise kavatsusest teatada ja ta ära kuulata, juhul kui 10. kuupäevani on veel aega. Sellisel juhul küsib Eesti Töötukassa inimeselt puuduolevaid andmeid ning selgitab, et hüvitise maksmine võidakse peatada. Küsimustele vastates saab inimene esitada asja kohta oma arvamuse ja vastuväited. Kui inimene vastab enne 10. kuupäeva ning Eesti Töötukassa veendub vastuste põhjal, et andmed on olemas, ei peatata hüvitise väljamaksmist.

6. Eesti Töötukassa sõnul peatatakse hüvitise maksmine enne seda, kui inimest teavitatakse ja ta ära kuulatakse, kui hüvitise maksmiseks vajalike andmete puudumine ilmneb vahetult enne 10. kuupäeva. Pärast väljamaksmise peatamist teatatakse inimesele esimesel võimalusel, miks seda tehti. Siis saab inimene saata oma selgitused asja kohta. Selliseid juhtumeid tuleb ette siiski väga harva.

7. Võib juhtuda ka nii, et inimest teavitatakse ja temalt küsitakse selgitusi enne 10. kuupäeva, kuid Eesti Töötukassa peatab siiski hüvitise maksmise, sest inimene ei jõua vastuseid esitada enne 10. kuupäeva. Sellisel juhul peatamise otsust tehes ärakuulamise käigus saadud teavet arvesse ei võeta, st tulemus on sama, kui ärakuulamist ei toimuks.

Inimese ärakuulamise kohustus enne hüvitise maksmise peatamist

8. Inimesel on õigus olla ära kuulatud, kui menetlusel on talle ebasoodne mõju ([põhiseaduse § 14](#), [Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus \(2007\)7](#) jpm).

9. Ärakuulamisel puudub mõte, kui seda tehakse alles pärast seda, kui otsus või toiming on juba tehtud. Inimese seljataga otsuseid tehes koheldakse inimest objektina. See ei ole kooskõlas inimväärikuse põhimõttega. Ärakuulamine on väga oluline ka uurimispõhimõtte seisukohalt, sest ärakuulamise käigus võib haldusorgan teada saada väärtuslikku teavet, mida ta muidu teada ei saaks, ning teha sisuliselt õigema otsuse.

10. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) kohaselt on Eesti Töötukassal kohustus inimene ära kuulata enne hüvitise maksmise peatamist olenemata sellest, kas peatamist käsitada toiminguna või haldusaktina.

11. Menetlusosaline tuleb ära kuulata enne haldusakti tegemist ([HMS § 40 lg 1](#)). Töötuskindlustushüvitise maksmise peatamise otsust võib käsitada haldusaktina, mis peatab esialgse haldusakti (millega anti inimesele õigus töötuskindlustushüvitist saada) kehtivuse (vt [HMS § 64 lg 1 ja § 70 lg 1](#)). Järelikult tuleb inimene enne sellise otsuse tegemist ära kuulata.

12. Menetlusosaline tuleb ära kuulata ka enne toimingute tegemist, kui toiming võib kahjustada tema õigusi ([HMS § 40 lg 2](#)). Kui toimingute sisu on hüvitise väljamaksmise peatamine, piirab see tema võimalust kasutada töötuskindlustushüvitist äraelamiseks.

13. Seaduses toodud alused, mis võimaldavad erandjuhtudel ärakuulamisest loobuda, ei saa ärakuulamata jätmist õigustada. Nii ei saa öelda, et Eesti Töötukassa võiks inimese jätta ära kuulamata seetõttu, et Eesti Töötukassal on vaja viivitamata tegutseda, et ära hoida viivitusest tulenevat kahju või kaitsta avalikke huve ([HMS § 40 lg 3 p 1](#)). Kahju kannab inimene, kelle hüvitise maksmine peatatakse. Eesti Töötukassale ärakuulamise tagajärjel kahju ei teki.

Isegi kui Eesti Töötukassa maksab peatamise asemel inimesele hüvitise välja ja hiljem selgub, et inimesel polnud siiski õigus hüvitist saada, on võimalik hüvitis inimeselt tagasi nõuda ([TKindLS § 46](#)). On ebamõistlik järeldada, et riik ei saa alusetult makstud hüvitisi tagasi, sest see põhineks eeldusel, et kõik inimesed rikuvad seadust (vabatahtlikult enammakstud hüvitist tagasi ei maksa) ning on varatud (sundtäitmise korras seda raha kätte ei saa).

14. Inimese ärakuulamist ei takista ka töötuskindlustuse seaduse reeglid. Kuigi [TKindLS § 12 lõige 1¹](#) näeb ette, et hüvitise maksmine peatatakse „alates esimesest kuust, mille kohta hüvitise väljamaksmiseks vajalikud andmed puuduvad“, ei tähenda see, et peatamine tuleb otsustada inimest ära kuulamata. Sätte sõnastusest ega selle [eelnou materjalidest](#) ei selgu, et Riigikogu oleks selgelt soovinud näha ette erandi haldusmenetluse seaduses sätestatud ärakuulamisõigusest.

15. [TKindLS § 12 lõiget 1¹](#) on võimalik tõlgendada mõistlikult kooskõlas haldusmenetluse seadusega. Enne kui inimest ei ole ära kuulatud, pole ka selge, kas hüvitise maksmiseks vajalikud andmed tegelikult puuduvad või mitte. Kui inimene kuulatakse ära ja saab selgeks, et andmed on siiski puudu (neid on vaja juurde koguda, täpsustada vms), on võimalik hüvitise maksmine peatada.

16. Näiteks kui töötamise registrisse on tekkinud kanne töötamise kohta, siis tuleb inimesele anda võimalus esitada asja kohta oma selgitused enne hüvitise maksmise peatamist. Inimesele

tuleb ära kuulamiseks anda mõistlik tähtaeg. Ära kuulamise käigus saadud teave võib olla piisav ja peatamiseks põhjust polegi (nt on kanne pahatahtlik, inimene tegelikult ta ei tööta, tööandja kustutab kande). Võib olla ka vastupidi: saadud teabe põhjal on selge, et hüvitise maksmine tuleb lõpetada. Kui aga asjaolusid on veel vaja täiendavalt uurida (vt sellise juhtumi kohta selgitusi [Tööelu portaalist](#)) ning sellega läheb aega, võib olla vajalik peatada hüvitise maksmine järgmise kuu 10. kuupäevast kuniks asjaolud selguvad ehk Eesti Töötukassa saab puuduolevad andmed hüvitise maksmiseks.

17. Kokkuvõtvalt: soovitan Eesti Töötukassal alati enne töötuskindlustushüvitise maksmise peatamist inimene ära kuulata. Sealjuures ei tohiks hüvitise maksmist peatada, kui inimesele on antud võimalus küsimustele vastata ja oma seisukoht esitada, kuid Eesti Töötukassa vajab ise aega, et inimese selgitustega tutvuda või neist järeldusi teha.

Peatamise põhjendamine

18. Kui Eesti Töötukassa on inimese ära kuulanud, kuid pidanud siiski vajalikuks töötuskindlustushüvitise maksmine peatada, tuleb seda inimesele kirjalikult põhjendada, kui inimene seda soovib.

19. Kui peatamise otsust käsitada haldusaktina, tuleb otsus anda kirjalikult ja seda põhjendada. Erandjuhul võib otsuse teha ka muus vormis, aga kui inimene soovib, tuleb see tagantjärele kirjalikult vormistada ja seda põhjendada ([HMS § 55 lg 2, § 56 lg 1](#)).

20. Kui peatamist käsitada toiminguna, on inimesel õigus nõuda toimingu kirjalikku põhjendamist, kui toiminguga piiratakse inimese õigusi ([HMS § 108 lg 1](#)). Sellisel juhul tuleb inimesel viivitamata pärast toimingust teada saamist esitada Eesti Töötukassale kirjalikult taotlus, et toimingut põhjendataks ([HMS § 108 lg 2](#)).

21. Soovitan Eesti Töötukassal edaspidi anda inimesele, kelle hüvitise maksmine on peatatud, peatamise kohta kirjalik põhjendus, kui inimene seda soovib.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise