



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 15

Tallinn

10. aprill 2012. a.

Töötuskindlustusstaaži arvestamine

Analüüsisin töötuskindlustusstaaži arvestamist ja töötuskindlustushüvitise maksmise põhiseaduspärasust siis, kui kindlustatu on tööandjalt ühes kuus saanud töötuskindlustusmaksuga maksustatavat tasu mitme kuu eest korraga.

Leian, et töötuskindlustuse seaduse § 7 lg 2 on vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles see jätab töötuse vastu kindlustatud isikud juhtudel, mil tööandja on töötuskindlustusmaksu tasunud küll iga nõutud kuu eest, aga mitte igal kuul, töötuskindlustushüvitiseta või lubab hüvitist maksta oluliselt lühemal ajavahemikul erinevalt töötuse vastu kindlustatutest, kelle kindlustusmaksuid on tööandja tasunud igal kuul.

Sellised juhud on põhjustatud näiteks sellest, et tööandja maksab töötajale enne tolle pikemale puhkusele minekut puhkusetasu ja töötasu välja korraga või maksab kuni 12 kuuks sõlmitud töölepingu lõppemisel töötajale korraga nii töötasu kui ka lõpparve. Seadusandja eesmärk nende töötajate töötuskindlustushüvitisest ilmajätmisel või neile hüvitise olulisemalt lühemal ajavahemikul maksmisel oli tagada töötuskindlustuse süsteemi tõhus toimimine ja töötuskindlustushüvitise arvutamise aluseks olevate andmete lihtne kontrollitavus. Kuigi seadusandja eesmärk on mõistetav, põhjustab seadus töötuse puhuks kindlustatule põhjendamatult raskeid tagajärgi: isik jääb hüvitisest täielikult ilma või saab seda oluliselt lühemal ajavahemikul. Seejuures ei ole need tagajärjed kuidagi põhjustatud töötuskindlustusmaksu maksmata jätmisest või töötaja enda hooletust käitumisest, vaid sellest, millal (kas ühes kuus ühe või mitme kuu eest) teeb tööandja enda ja kindlustatu nimel töötuskindlustusmaksu. Töötaja kui kindlustatu ise ei pruugi saada midagi ette võtta, et tööandja maksaks töötuskindlustusmaksu töösuhte kestel igal kuul. Ka ei pruugi tööandja ühes kuus mitme kuu eest tasu makstes olla käitunud seadusevastaselt.

Tuginedes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen seepärast **Riigikogule ettepaneku viia töötuskindlustuse seaduse § 7 lg 2 kooskõlla põhiseaduse § 12 lg 1 esimese lausega.**

Järgnevalt selgitan oma seisukoha tagamaid pikemalt. Selleks kirjeldan kõigepealt ettepaneku tegemise asjaolusid ja menetluse käiku (I), seejärel toon välja vaidlusaluse sätte (II) ning pärast seda esitan õigusliku põhistuse (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Eelmise aasta novembris laekus mulle avaldus, millest nähtus, et 12 kuuks sõlmitud töölepingu alusel töötanud isikud, kellele tööandja oli eelviimase töötasu välja maksnud koos lõpparvega töötamise üheteistkümnendal kuul, olid jäänud töötuskindlustushüvitisest ilma. Seda põhjusel, et neil puudus töötuskindlustuse seaduse (edaspidi TKindLS) § 6 lg 1 p 2 järgi nõutav 12-kuuline töötuskindlustusstaaz. 12-kuuline töötuskindlustusstaaz puudus kõnealustel isikutel seetõttu, et TKindLS § 7 lg 2 järgi arvestatakse üks kuu kindlustusstaazi kindlustatule iga kalendrikuu eest, mil kindlustatule maksti tasu, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks töötuskindlustuse seaduses sätestatud korras. Avaldaja leidis, et TKindLS § 7 lg 2 riivab õigustamatult võrdsuspõhiõigust.

2. Alustasin avaldaja pöördumise alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kontrollimaks, kas TKindLS § 7 lg 2 on kooskõlas põhiseadusega, ning pöördusin asjas selgituste saamiseks sotsiaalministri poole.

3. Oma vastuses minu teabe nõudmisele viitas sotsiaalminister Riigikontrolli 2004. aasta kontrolliaruandele „Eesti Töötukassa majandustegevus“¹, milles Riigikontroll oli leidnud, et Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) ei saanud kontrollida kindlustusstaazi ja kindlustatule makstud tasude kohta käivaid tööandja tõendites toodud tekkepõhiseid andmeid, sest nimetatud andmed ei olnud olemusliku erinevuse tõttu võrreldavad MTA andmebaasis olevate andmetega. Kindlustusstaazi ja kindlustatule makstud tasude kohta käivate tööandja tõendite kontrollimiseks puudus MTA-l pädevus ja spetsialistid, lisaks oluaks see kulukas ja koormav tööandjate jaoks. Riigikontroll tegi sotsiaal- ja rahandusministrile ettepaneku luua terviklik kontrollsüsteem, et ennetada pettusi ja rikkumisi töötuskindlustushüvitiste maksmisel. Selle tulemusena muudeti töötuskindlustuse seadust selliselt, et Eesti Töötukassa läks üle töötuskindlustusstaazi arvestamisele kontrollitavate kassapõhiste MTA andmete alusel. Muudatused jõustusid 1.01.2007.

Sotsiaalministri hinnangul vähendas üleminek kassapõhiste andmete kasutamisele oluliselt tööandjate ja kindlustatute halduskoormust. Lisaks võimaldab kehtiv süsteem menetleda töötuskindlustushüvitise taotlust lühikese tähtaja jooksul ja sedakuudu anda abi isikule kiirelt. Minister oli arvamusel, et töötuskindlustuse toimimise ja jätkusuutlikkuse seisukohast on oluline kehtivat töötuskindlustusstaazi arvestamise süsteemi mitte muuta.

4. Kuna sotsiaalministri selgitused ei veennud mind TKindLS § 7 lg 2 põhiseaduspärasuses, pöördusin 23.05.2011 ministri poole märgukirjaga, milles asusin seisukohale, et vaidlusalune säte on vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles see kohtleb töötuskindlustusstaazi arvutamisel neid isikuid, kes on töötanud töölepingu alusel 12 kalendrikuud ja kellele on tööandja mingil põhjusel maksnud töötasu välja vähem kui 12 kalendrikuul, erinevalt isikutest, kelle töösuhe kestis samuti 12 kalendrikuud, kuid kellele on tööandja teinud rahalisi väljamakseid 12 või enamal kalendrikuul.

5. Sotsiaalminister minu seisukohaga ei nõustunud ja ei esitanud Vabariigi Valitsusele Riigikogule esitamiseks töötuskindlustuse seaduse § 7 lõiget 2 muutvat seaduse eelnõud.

6. Mõni aeg pärast sotsiaalministrile märgukirja saatmist pöördusid minu poole kaks avaldajat, kelle tööandja oli talle maksnud palka ja pidanud sellelt kinni töötuskindlustusmaksu iga töötatud

¹ Riigikontroll. Eesti Töötukassa majandustegevus. 02.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/52, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee> (lühendatud otseviit: <http://goo.gl/9NB5i>).

kuule järgnenud kuu alguses. Kui avaldaja läks tavapäraselt juuli teisel poolel puhkusele, maksis tema tööandja talle vahetult enne puhkusele jäämist välja nii juuli palga kui ka puhkusetasu ning pidas neilt tasudelt kinni töötuskindlustusmaksu. Avaldaja naasis tööle augustis. Selle kuu palga maksis tööandja talle välja ja pidas sellelt kinni töötuskindlustusmaksu septembri alguses. Seega augustikuus tööandja avaldajale palka ei maksnud ja ei pidanud sellelt kinni ka töötuskindlustusmaksu. Kuna TKindLS § 7 lg 2 järgi arvestatakse üks kuu kindlustusstaaži kindlustatule iga kalendrikuu eest, mil kindlustatule maksti tasu, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaksu, jäi avaldaja puhul põhjusel, et ta läks juulis puhkusele ja naasis sealt augustis mitmel järjestikkusel aastal, arvestamata neli kuud töötuskindlustusstaaži. Neist neljast kuust sõltus aga talle hüvitise maksmise periood: 114 kuu asemel arvestati tema töötuskindlustusstaažiks 110, mistõttu sai ta töötuskindlustushüvitist 90 päeva võrra lühemal perioodil. Ka too avaldaja leidis, et TKindLS § 7 lg 2 riivab õigustamatult Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tulenevat võrdsuspõhiõigust.

II Vaidlusalune säte

7. TKindLS § 7 lg 2 sätestab:

„§ 7. Kindlustusstaaži arvestus

[---]

(2) Üks kuu kindlustusstaaži arvestatakse kindlustatule iga kalendrikuu eest, mil kindlustatule maksti tasu, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaksu käesolevas seaduses sätestatud korras.

[---]“

III Õiguskantsleri seisukoht

8. Eespool esitatud kaasuste (vt punkte 1 ja 6) põhjal tõusetub küsimus, kas seadusandja kohtleb TKindLS § 7 lõikega 2 kooskõlas võrdsuspõhiõigusega isikuid, kellele tööandja on maksnud tasu välja ühes kuus mitme kuu eest korraga ja kellel seetõttu läheb töötuskindlustusstaažina arvesse vaid makse tegemise kuu. Et sellele küsimusele vastata, selgitan kõigepealt võrdsuspõhiõiguse riive lubatavuse tingimusi (p 9). Seejärel toon avaldusaluste asjade pinnalt esile võrdsuspõhiõiguse riive (p-d 10-14) ning lõpuks hindan isikute erineva kohtlemise põhiseaduspärasust ehk õigustatust (p-d 17-29).

3.1. Võrdsuspõhiõiguse riive lubatavuse tingimused

9. Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, sh õigusloome võrdsuse põhimõtte, mis nõuab seda, et seadused kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.² Võrdsuspõhiõiguse kaitseala riivega on tegu siis, kui võrreldavaid isikuid koheldakse erinevalt, st kui seadusandja kohtleb analoogilises olukorras olevaid isikuid konkreetse diferentseerimise seisukohast erinevalt.³ Võrdsuspõhiõiguse riive on lubamatu siis, kui selleks puudub legitiimne eesmärk või kui riive on seatud eesmärgi suhtes ebaoproportsionaalne.⁴

² Vt nt RKPJKo 26.09.2007, nr 3-4-1-12-07, p-d 18 ja 19.

³ RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p 24.

⁴ RKÜKo 7.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 35.

3.2. Võrdsuspõhiõiguse riive

10. Eespool mulle esitatud avalduste kirjeldusest (vt punkte 1 ja 6) nähtub, et kindlustatute erinevat kohtlemist põhjustab peaaasjalikult see, et mõningatel juhtudel ei maksa tööandja töötajale välja töötuskindlustusmaksuga maksustatavat tasu igal kuul, vaid maksab sellist tasu ühel kuul mitme kuu eest. Näiteks maksab tööandja vastavalt töölepingu seaduse § 33 lõikele 1 ja § 70 lõikele 2 töötajale enne tolle puhkusele minekut puhkusetasu välja koos eelmise kuu palgaga. Peale selle võivad mõned kuud töötuskindlustusstaaži jääda arvestusest välja siis, kui tööandja viivitab töötasu väljamaksmisega ja maksab isikule korraga välja mitme kuu töötasu või maksab töötaja palvel avanssi.

11. Sellistel juhtudel **võib** töötuskindlustusstaaži arvestamine üksnes tasu väljamaksmise kuude põhjal **mõjutada** tulenevalt TKindlS § 8 lõikest 1 **töötuskindlustushüvitise saamise perioodi pikkust**. Nimelt näeb see säte ette, et kindlustatul on õigus saada töötuskindlustushüvitist kogu töötuna arvel oleku ajal, kuid mitte kauem kui 1) 180 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on lühem kui 56 kuud; 2) 270 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on 56–110 kuud; 3) 360 kalendripäeva kindlustatul, kelle kindlustusstaaž on 111 või enam kuud. Nii on kindlustatul, kes on töötanud 56 kuud, kuid kellele tööandja maksis töötasu välja kokku 55 kuu jooksul, TKindlS § 8 lg 1 alusel õigus saada töötuskindlustushüvitist maksimaalselt 180 kalendripäeva, samas kui kindlustatul, kes on samuti töötanud 56 kuud, kuid saanud tasu 56 kuu jooksul, on töötuskindlustushüvitist õigus saada maksimaalselt 270 kalendripäeva. Pikema ajavahemiku vältel võib aga isik jääda ilma ka mitmest töötuskindlustusstaaži kuust. Näiteks võib kindlustatu, kes on töötanud kokku 112 kuud, olla saanud töötasu vaid 105 kuul. Sellisel juhul on tal TKindlS § 8 lg 1 alusel õigus saada töötuskindlustushüvitist maksimaalselt 270 päeva jooksul, samal ajal kui kindlustatul, kes on samuti töötanud 112 kuud, kuid on saanud töötasu väljamakseid 112 kuul, on hüvitist õigus saada maksimaalselt 360 päeva jooksul. Mõlemal juhul oleks vahe samal perioodil tööga hõivatud olnud kindlustatute hüvitise saamise perioodi pikkuses 90 päeva.

12. Ka võib juhtuda, et töötajal jääb üks kuu töötuskindlustusstaaži arvestusest välja näiteks põhjusel, et 12 kuuks sõlmitud töölepingu lõppedes maksab tööandja ühel kalendrikuul lõpparve välja koos eelviimase töötatud kuu töötasuga.⁵ Näiteks kui töötaja ja tööandja on sõlminud töölepingu 12 kuuks ja töösuhe lõpeb 31.05.2012, ning tööandja maksab töötajale palka töötatud kuule järgneva kuu alguses, siis esimese töötuskindlustusmakse teeb tööandja töötamise teisel kuul (juulis 2011) ja viimase makse ehk lõpparve töötamise viimasel kuul (mai 2012), mitte nagu tavaks sellele järgneval (juuni 2012). Seetõttu jääb töötuskindlustusstaaži arvestusest välja töötamise esimene kuu (mai 2011) ja viimasel kuul tehtud maksed lähevad arvesse ühe kuu eest tehtud maksena ning talle arvestatakse TKindlS § 7 lg 2 järgi 11 kuud töötuskindlustusstaaži. Kuna TKindlS § 6 lg 1 punktist 2 tulenevalt on töötuskindlustushüvitise saamise üks eeldus vähemalt 12 kuud töötuskindlustusstaaži töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul, **ei teki** kõnealusel juhul **kindlustatul õigust töötuskindlustushüvitisele**. Teisisõnu ei teki isikutel, kes on töötanud 12 kuud, kuid kellele on töötasu välja makstud vähem kui 12 kalendrikuul, TKindlS § 7 lg 2 tõttu muude eelduste täitmisel õigust töötuskindlustushüvitisele. Nendel isikutel aga, kes on samuti töötanud 12 kuud, kuid kellele on töötasu koos lõpparvega makstud välja 12 või enamal kalendrikuul, on muude eelduste täitmisel töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalik töötuskindlustusstaaž olemas.

⁵ Töölepingu seaduse § 84 lg 1 järgi muutuvad töölepingu lõppemisega kõik töösuhetest tulenevad nõuded sissenõutavaks.

13. Seega võib töötajale mitme kuu eest töötuskindlustusmaksuga maksustatava tasu korruga väljamaksmine ühes kuus jätta kindlustatud isiku ilma nii õigusest saada töötuskindlustushüvitist kui ka lühendada hüvitise saamise perioodi. Seda olenemata tõigast, et võrreldes kindlustatutega, kelle tasudelt peetakse töötuskindlustusmaksu kinni igas kuus, kestab ka nende kindlustatute, kelle tööandja pole neile makstud tasudelt töötuskindlustusmaksu kinni pidanud igal kuul, töösuhe sama arvu kuid. Seepärast leian, et töösuhete kestuse alusel on võimalik omavahel võrrelda ühelt poolt kindlustatuid, kes on töötanud töölepingu alusel teatud arvu kuid ja kellele on tööandja maksnud tasu välja neist kuudest vähematel kuudel 1, ning teiselt poolt neid kindlustatuid, kelle töösuhe kestis sama arvu kalendrikuid, kuid kellele on tööandja maksnud tasu välja kõikidel kalendrikuudel.

14. Ühtlasi leian eespool toodu põhjal, et nende töötajate puhul, kellele makstakse ühes kuus välja töötasu mitme kuu eest ja kellel seetõttu ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele või väheneb periood, mille jooksul on nad õigustatud hüvitist saama, on seadusandja TKindLS § 7 lõikega 2 riivanud põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust.

15. Järgnevalt hindan võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasust.

3.3. Võrdsuspõhiõiguse riive kooskõla põhiseadusega

16. Nagu ütlesin, on võrdsuspõhiõiguse riive põhiseadusega kooskõlas kahe tingimuse koosinemisel: riive põhineb legitiimsel eesmärgil ning on eesmärgi suhtes proportsionaalne. Järgnevalt kontrollin, kas nimetatud kriteeriumid on TKindLS § 7 lg 2 puhul täidetud (vastavalt punktid 17 ja 18 ning 20-29).

Legitiimne eesmärk

17. Erineva kohtlemise põhjuse väljaselgitamiseks pöördun vaidlusaluse sätte kujunemisloo poole. TKindLS § 7 lõiget 2 muutis seadusandja Riigikontrolli Eesti Töötukassa majandustegevuse kohta koostatud kontrolliaruandest ajendatult. Nimelt selgus sellest kontrolliaruandest, et töötuskindlustusstaaži arvestamisel kasutatud tööandja tekkepõhised andmed erinesid enamikel juhtudel MTA käsutuses olevatest kassapõhistest andmetest, mistõttu tekkepõhiseid andmeid oli kassapõhistega raske võrrelda ja nende õigsust oli raske kontrollida.⁶ Kuna seadusandja hinnangul oluks tekkepõhiste andmete usaldusväarsuse kontrollimine MTA jaoks ebamõistlikult koormav, otsustas ta selleks, et võimaldada Eesti Töötukassal teha töötuskindlustusstaaži liigse bürokraatiata üldjuhul kindlaks MTA kontrollitavate andmete alusel, kassapõhise süsteemi kasuks.⁷ Muu hulgas seepärast muutiski Riigikogu 14.06.2006 töötuskindlustuse seadust.

18. Järeldan sellest, et seadusandja on eespool (vt punkte 1 ja 6 või 10-14) kirjeldatud isikuid kohelnud erinevalt, et tagada töötuskindlustuse süsteemi efektiivne toimimine ja töötuskindlustushüvitise arvutamise aluseks olevate andmete lihtne kontrollitavus. Pean neid eesmärke legitiimseteks ning leian ühtlasi, et neil eesmärkidel võib seadusandja kõnealuseid isikuid erinevalt kohelda.

⁶ Riigikontroll. Eesti Töötukassa majandustegevus. 02.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/52, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee> (lühendatud otseviit: <http://goo.gl/9NB5i>).

⁷ Töötuskindlustuse seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse ja välisteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri nr 884 SE, seisuga 20.04.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee> (lühendatud otseviit: <http://goo.gl/sH1Px>).

19. Järgnevalt hindan, kas TKindIS § 7 lg 2 järgi töötuskindlustusstaaži arvestamine üksnes kassapõhiste andmete alusel on proportsionaalne.

Riive proportsionaalsus

20. Töötus on üks klassikalistest sotsiaalsetest riskidest, mille realiseerumisel **on riik** tulenevalt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktist, parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ning Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksist **kohustatud pakkuma isikule sotsiaalset kaitset, sh kindlustuskaitset, tööturuteenuste ja asendussissetuleku pakkumise kaudu.**⁸

21. Kehtiva õiguse järgi pakub riik isikule ühelt poolt tööturuteenuste ja –toetuste seadusega (edaspidi TTTS) tööturutoetusi ja tööturuteenuseid ning teiselt poolt riikliku pensionikindlustuse seadusega ennetähtaegset vanaduspensioni ja töötuskindlustuse seadusega töötuskindlustushüvitist. Neist tööturuteenused on mõeldud töötut abistama tööturule taassisenemisel, ennetähtaegne vanaduspension võimaldama asendussissetulekut töötutele vanaduspensionieelses eas isikutele, kes oma vanuse tõttu eeldatavasti ei leia enam tööd,⁹ ning töötutoetus ja töötuskindlustushüvitis peavad tagama isikule töötuse ajaks asendussissetuleku.

Töötuskindlustushüvitise näol on tegemist sundkindlustussüsteemist saadava kindlustushüvitisega, töötutoetuse puhul aga riigi üldise maksutulu arvel rahastatava sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnustega toetusega. Mõlemad hüvitised on küll mõeldud tagama töötule asendussissetulekut, ent neist **töötutoetus on mõeldud pakkuma asendussissetulekut esmavajaduste katteks** (TTTS § 26 lg 1) puhkudeks, **mil isikul on abivajadus** (TTTS § 26 lg 1) ja ta ei saa töötuskindlustushüvitist (asendab töötuskindlustushüvitist) või enam ei saa seda (täiendab töötuskindlustushüvitist) või ei soovi seda saada (TTTS § 26 lg 7, TKindIS § 6 lg 3).¹⁰ Seevastu töötuskindlustushüvitis annab siis, kui töötaja on olnud sunnitud tööst loobuma, talle kui kindlustatule teatud tingimuste esinemisel kindlustuskaitset sõltumata tema abivajadusest ning seob kindlustushüvitise suuruse üldjuhul isiku eelneva sissetulekuga (TKindIS § 9) ja hüvitise saamise kestuse töötuskindlustusmaksu tasumise kestusega (TKindIS § 8 lg 1).¹¹ Seega on töötuks jäänud isiku seisukohast soodsam saada töötutoetuse asemel töötuskindlustushüvitist.

22. **Töötuskindlustushüvitisest kui omandist¹² võib aga töötuskindlustusmaksu tasunud ehk end töötuse puhuks kindlustanud töötu jääda** TKindIS § 7 lg 2 rakendamise tagajärjel **täielikult ilma või saada seda oluliselt lühemal** (90 päeva ehk umbes kolme kuu võrra) **ajavahemikul** ning seda **üksnes põhjusel, et tööandja pole igal kuul pidanud töötajale makstud tasudelt töötuskindlustusmaksu kinni.** Seejuures ei pruugi kindlustatu ise saada midagi ette võtta, et mõjutada töötuskindlustusstaaži arvestust. Viimast põhjusel, et töötuskindlustusstaaži arvestus sõltub tööandja tegevusest, täpsemalt sellest, millal tööandja maksab töötajale välja tasu, mille

⁸ Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee. Kommentaarid parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklile 12. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int> (lühendatud otseviide: <http://goo.gl/5UUxn>).

⁹ Vt ka R. Leetmaa, L. Leppik, P. Liimal. Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn, 2004, lk 43.

¹⁰ Vt ka R. Leetmaa, L. Leppik, P. Liimal. Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn, 2004, lk-d 42 ja 43.

¹¹ R. Leetmaa, L. Leppik, P. Liimal. Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn, 2004, lk 36: „Hüvitise maksmise perioodi varieerumises võib ühelt poolt näha õiglusetalust – kauem makseid tasunul on õigus saada kauem hüvitist. Teisalt võivad kaua ühes ametis töötanud isikud vajada töö kaotamisel pikemat ümberkohanemisaega.”

¹² Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 7.07.2011 otsust nr 37452/02 asjas Stummer vs Austria, p 82 jj.

pealt peab ta kinni pidama töötuskindlustusmaksu, mitte aga sellest, millise kuu eest on töötuskindlustusmaksu tasunud.

23. Kirjeldatud võrdsuspõhiõiguse riivet ei leevenda asjaolu, et töötuskindlustushüvitise kõrval on kindlustatul õigus saada töötutoetust ja tööturuteenuseid. Nagu öeldud, pole tööturuteenused suunatud isikule sissetuleku tagamisele, vaid isiku abistamisele tööturule taassisenemisel. Teatud miinimumsissetuleku isikule tagab küll töötutoetuse maksmine, ent see tagab vaid esmavajaduste katmise (töötutoetuse päevamäär 2012. aastal 2,11 eurot päevas¹³ ehk 63,3 eurot 30-päevases kuus, mis jääb mitte üksnes allapoole töötasu alammäära¹⁴, vaid ka allapoole toimetulekupiiri¹⁵) ning seda võib töötut saada mõningatel juhtudel oluliselt lühema ajavahemiku jooksul kui töötuskindlustushüvitist. Seetõttu võib juhtuda, et kaua makseid tasunud ja ühes ametis töötanud isikutele pole tagatud piisavat ümberkohanemisaega, mille neile tagaks töötuskindlustushüvitis. Peale selle sõltub töötutoetuse saamine töötut abivajadusest, st töötutoetuse maksmisel ei võeta arvesse isiku sissetuleku suurust enne töö kaotamist ning see ei võimalda erinevalt töötuskindlustushüvitisest katta kindlustatud isiku individuaalset kindlustusriski.¹⁶

24. Tõsi, kui tööandja tegevuse tõttu jääb kindlustatul täitmata 12-kuuline töötuskindlustusstaaž ja seega ei teki töötajal õigust töötuskindlustushüvitisele, säilib kogutud staaž edaspidiseks, st järgnevas korras, mil isik on jäänud töötuks. Ent ka see asjaolu ei saa võrdsuspõhiõiguse riivet leevendada. Seda põhjusel, et töötuskindlustushüvitist ehk asendussissetulekut vajab isik kindlustusriski realiseerumisel, st töö kaotamisel. Minu hinnangul ei ole õigustatud eeldus, et töö kaotanud isik, kellel jääb töötuskindlustushüvitis saamata 12-kuulise staaži puudumise tõttu, kaotab veel kord töö ja taotleb hüvitist taas.

25. Kokkuvõtvalt jätab töötuskindlustusstaaži arvestamine TKindLS § 7 lg 2 alusel isiku ilma töötuskindlustushüvitisest, mille saamise nimel on isik end töötuskindlustusmaksu tasumisega kindlustanud, ja seda sõltumata tema tahtest. Seetõttu **on võrdsuspõhiõiguse riive intensiivne.**

26. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.¹⁷ Seepärast vaatlen järgnevalt, kas isikuid erinevalt kohtleva meetme eesmärk – tagada töötuskindlustuse süsteemi efektiivsus ja töötuskindlustuse andmete lihtne kontrollitavus – on riive õigustamiseks piisavalt oluline ehk kas see kaalub isiku põhiõiguse riive üles. Seejuures tuleb võrdsuspõhiõiguse riive õigustamisel arvestada asjaoluga, et töötuse puhuks asendussissetuleku andmise näol **on tegemist riigi kohustusliku ülesandega, mistõttu seab võrdsuspõhiõigus riigi otsustusvabadusele kitsamad piirid.**¹⁸

27. Leian, et **töötuskindlustuse süsteemi efektiivsus ja töötuskindlustuse andmete lihtne kontrollitavus pole piisavalt kaalukas põhjus, miks jätta töötuskindlustusmaksu tegelikult maksnud isik töötuskindlustushüvitisest ilma või maksta talle seda hüvitist oluliselt väiksemal ajavahemikul.** Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

¹³ 2012. aasta riigieelarve seaduse § 2 lg 7 p 3.

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 169 „Töötasu alammäära kehtestamine“ § 1 järgi on alates 1.01.2012 töötasu alammäär 290 eurot kuus.

¹⁵ Toimetulekupiiri määr on 2012. a 76,70 eurot (2012. aasta riigieelarve seaduse § 2 lg 8 p 1).

¹⁶ Analoogselt erakindlustusega kehtib töötuskindlustuses kindlustus- ehk ekvivalentisipõhimõte, mille järgi kindlustusmaksed peavad olema vastavuses kindlustatu individuaalse kindlustusriskiga. – J. Lahe. Kindlustusõigus. Tallinn, 2007, lk 21.

¹⁷ RKPJKo 9.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 21.

¹⁸ Võrdle RKPJKo 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11, p 68.

28. TKindIS § 7 lg 2 võimaldab töötuskindlustushüvitise arvestamise aluseks olevaid andmeid lihtsalt kontrollida. Nimelt ei pea kassapõhiste andmete kasutamisel töötaja või tööandja täiendavalt deklareerima ega tõendama, millise kuu eest on töötaja tasu saanud. See vähendab nii riigi, töötajate kui ka tööandjate halduskoormust. Ka arvestatakse kassapõhiselt teisi isiku sissetulekul põhinevaid hüvitisi ja makse, mistõttu on kassapõhised andmed muude MTA käsutuses olevate andmetega kergemini võrreldavad. Lisaks saab MTA kassapõhiseid andmeid lihtsalt kontrollida, kuna erinevalt tekkepõhistest andmetest ei pea kassapõhiste andmete puhul kindlaks määrama, millise konkreetse töötatud kuu eest on isikule töötasu makstud.

Mõistan, et töötuskindlustusstaaži arvestamine nende kuude eest, mil isik tegelikult töötas, ehk nn tekkepõhise süsteemi juurutamine tekitab täiendavaid võimalusi töötuskindlustuse süsteemi kuritarvitamiseks. Sellest ei järeldu aga, et kassapõhine süsteem poleks rikkumistele ja kuritarvitustele avatud. Kuritarvituste vältimine taandub nii tekke- kui ka kassapõhise süsteemi puhul isiku staaži kohta käivate andmete kontrollimisele. Vahe tekke- ja kassapõhise arvestuse puhul on vaid selles, et kassapõhiseid andmeid on erinevalt tekkepõhistest andmetest kergem kontrollida. Seega taandub küsimus administreerimise lihtsusele. Viimase osas **on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** oma otsuses asjas nr 3-4-1-33-05, kus isiku õigus saada hüvitist sõltus samuti ainuüksi tema tööandja maksekäitumisest,¹⁹ **asunud seisukohale, et hüvitise lihtne administreeritavus ei õigusta ebavõrdset kohtlemist.**²⁰

28. Ühtlasi märgin, et kõnesolevat erinevalt kohtlemist võib minu hinnangul kõrvaldada moel, mis ei tooks kaasa tööandja ja riigi halduskoormuse olulist suurenemist. On ju selge, et **ka olemasolevate kassapõhiste andmete kontrollimine²¹ nõuab riigilt raha.** Peale selle **kasutatakse tekkepõhiseid andmeid** nähtuvalt TKindIS § 7 lõikest 4 ja § 42 lg 1 punktist 5 juba **olemasolevas süsteemis**, et määrata kindlaks töötuskindlustusstaaž viimase kolme kuu eest, mil isik töötas. Seepärast ei tähendaks tekkepõhiste andmete laiem kasutuselevõtt riigile mitte uue ülesande tekkimist, vaid olemasoleva ülesande mahu muutmist. Seejuures **ei nõuaks kõnealuse erineva kohtlemise kõrvaldamine tekkepõhiste andmete kasutamist kõikidel juhtumitel.** Nii oleks tekkepõhiseid andmeid vajalik kasutada üksnes siis, kui a) isikule on mingil põhjusel makstud ühes kuus välja mitme kuu töötasu, b) kassapõhiste andmete õigsuses tõusetuks kahtlus. Sisuliselt tähendaks see töötuskindlustusstaaži arvestamisel nn segasüsteemi juurutamist, st kehtiva kassapõhise süsteemi täiendamist tekkepõhiste elementidega. Kui määratleda piisavalt täpselt juhtumite ringi, millal tekkepõhised andmed kasutusele tulevad, ei saa see riigi halduskoormust märgatavalt suurenda ega nõua täiendavaid olulisi ressursse. **Võrreldes kehtiva lahendusega oleks segasüsteem seega võrdsuspõhiõiguse intensiivse riivega oluliselt paremini tasakaalus.**

29. Kokkuvõttes olen seisukohal, et TKindIS § 7 lg 2 on oma eaproportsionaalsuse tõttu vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 esimese lausega osas, milles see jätab kindlustatu, kellele tööandja on ühes kuus korruga maksnud välja mitme kuu töötuskindlustusmaksuga maksustatava tasu, erinevalt kindlustatust, kellele tööandja on maksnud välja töötuskindlustusmaksuga maksustatava tasu igal kuul, töötuskindlustushüvitisest ilma või annab seda hüvitist oluliselt lühemal ajavahemikul.

¹⁹ Võrdle RKPJKo 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11, p 66.

²⁰ RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p-d 29-30.

²¹ Oluline on tähele panna, et **kassapõhiste andmete lihtsam kontrollitavus ei tähenda, et MTA neid andmeid alati ka praktikas kontrollib.** Tegelikult kontrollib MTA andmeid töötajatele töötasu väljamaksmise kohta vaid üksikutele juhtumitel siis, kui tõusetub kahtlus andmete õigsuses.

Esitatud põhjendusel ning tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teengi Riigikogule ettepaneku viia töötuskindlustuse seaduse § 7 lg 2 põhiseadusega kooskõlla.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder