



Õiguskantsler

Hr Eiki Nestor
Riigikogu esimees
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 17.12.2015 nr 6-1/140521/1505626

Ettepanek tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Lugupeetud Riigikogu esimees

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia [tööturuteenuste ja -toetuste seaduse](#) § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes [töötuskindlustuse seadusega](#) § 6 lõike 1 punktiga 1 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 12, 31 ja 32.

Ettepanek puudutab äriühingu juhatuse liikmete õigust saada töö ja sissetuleku kaotuse korral töötuskindlustushüvitist. Selles küsimuses on õiguskantslerile poole pöördunud 20 füüsilist ja juriidilist isikut. Pärast põhjalikku analüüsi leian, et kehtiv regulatsioon ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte, ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusega.

Justiitsministeerium juba analüüsib äriühingu juhatuse liikme õigust töötuskindlustushüvitisele Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2015–2019 tuleneva ülesandena. Seetõttu loodan, et lahendus, mis aitab kaasa käesoleva ettepaneku täitmisele, töötatakse välja võimalikult kiiresti.

Kokkuvõte

Töötuskindlustusmaksleid tasunud isikul on üldjuhul õigus saada sissetuleku kaotamise korral töötuskindlustushüvist. Praegu ei laiene see õigus isikule, kes on põhitöö kõrval äriühingu juhatuse liige. Kuigi ta on end kindlustanud sissetuleku kaotuse vastu, st maksnud töötuskindlustusmaksleid, ei saa ta end töötuna arvele võtta ja saada töötuskindlustushüvist vaatamata sellele, et tal sissetulekut ei ole. Töötuskindlustushüvitise saamiseks peaks ta oma ettevõtte likvideerima või selle juhatusest tagasi astuma.

Selline ebavõrdne kohtlemine pelgalt äriühingu juhatusse kuulumise fakti tõttu on lisaks põhiseadusele vastuolus ka riigi eesmärgiga arendada väikeettevõtlust. Töötuskindlustuse süsteemi kuritarvitamist on võimalik vältida, mistõttu ei õigusta ka kuritarvituste risk taolist ebavõrdset kohtlemist

Õiguskantsleri Kantselei

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

Olulised mõisted

Palgatöö – kõik töötamise või tegevuse vormid, mis annavad õiguse kindlustatud isiku staatusele ja mille eest saadud sissetulekult tuleb maksta töötuskindlustusmakset.

Äriühingu juht – kõik tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud, sealhulgas äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht.¹

Õiguslik põhjendus

1. Äriühingu juhatusse kuuluva inimese ebasoodsamat kohtlemist võrreldes teiste töötuskindlustusmakset maksnud ja töö ning sissetulekuta jäävate inimestega on senini selgitatud sellega, et äriühingu juhatuse liikmed ei ole ilma tööta, mistõttu ei ole nende puhul realiseerunud töötuse risk. Teine võimalik põhjendus puudutab kuritarvitusi, mida kõnealune piirang on mõeldud ära hoidma. Sellest tuleb omakorda eristada kolmandat õigustust – piiranguta ei oleks tagatud töötuskindlustusmaksetega kogutud vahendite sihipärane ja säästlik kasutamine. Sellised eesmärgid on esitatud ka seadusemuudatuse aluseks olnud eelnõu [seletuskirjas](#) ja sotsiaalministri [vastuses](#) õiguskantsleri küsimustele. Leian, et need põhjendused ei õigusta pelgalt äriühingu juhatusse kuulumise fakti alusel töötuskindlustushüvitiseta jätmist.

Töötuse riski realiseerumine

2. Kehtiv seadus määratleb töötuse mõiste väga kitsalt, lähtudes põhimõttest, et töötuks saab pidada vaid sellist isikut, kes on ilma igasuguse tööta. Töötuse mõiste ja sellest sõltuv töötuskindlustuskaitse on asjakohased siis, kui kõne all on Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 lõikes 2 sätestatud riigi kohustus anda abi sotsiaalsete riskide, sh tööta jäämise riski realiseerumisel.

3. Täiesti erinev küsimus on aga see, kas riik on kohustatud tagama äriühingu juhtidele töötuskindlustuskaitse PS § 12 tõttu. Sellele küsimusele vastamisel ei ole oluline, kas äriühingu juhti saab näha töötuna kehtiva õiguse tähenduses. Samuti pole tähtis, kas äriühingu juhiks olek leevendab sotsiaalse riski realiseerumisega kaasnevat tagajärge, st kas neil on sama suur vaesumise ja tööst võõrdumise risk kui teistel tööta jäänud inimestel. Need kaalutlused puutuvad asjasse eeskätt sotsiaalse kaitse meetmete kavandamisel.

4. PS § 12 riive hindamisel on oluline hoopis see, kas äriühingu juhid on sisuliselt sarnases olukorras nende isikutega, kellele riik töötuskindlustushüvitise tagab, samuti see, kas äriühingu juhi staatus on ühildatav töötuskindlustuse eesmärkidega.²

¹ Kuigi käesolevas tekstis esitatud argumendid ei puuduta ühtmoodi kõiki tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punktis 4 loetletud isikuid, on lõppjärelendus erineva kohtlemise meelevaldsuse suhtes kõigi suhtes ühesugune.

² [Töötuskindlustuse seaduse](#) § 2 määratleb töötuskindlustuse eesmärgi järgmiselt: tööturuteenuste osutamine, tööturutoetuste, välja arvatud töötutoetuse maksimine, kindlustatule töötuse korral töötöingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine, töötajale töölepingu ülesütlemise ja ametnikule teenistussuhte lõpetamise hüvitamine koondamise korral ning töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral.

5. Nii nagu töötuskindlustushüvitist saama õigustatud isikud, on ka palgatöö kaotanud äriühingu juhid maksnud töötuskindlustusmaksid³ sel määral, et neile on arvestatud vähemalt 12 kuu pikkune töötuskindlustusstaaz, ja kaotanud töö endast sõltumatul põhjusel. Asjaolu, et äriühingu juht varem töötas ja kaotas töö tahtest sõltumatult, võimaldab teha mitu olulist järeldust.

6. Esiteks lubab see eeldada, et palgatööga teenitud sissetulek oli selle isiku jaoks oluline, mistõttu on ta eeldatavasti ka praegu huvitatud uue töö leidmisest. Teiseks võimaldab sama asjaolu väita, et isikul, kel varem jagus aega äriühingu juhi tegevuse kõrvalt töö tegemiseks, on selle võrra aega ka uue töö otsimiseks. Kolmandaks annab see alust arvata, et selline isik suudab lisaks äriühingu juhi tööle ka palgatööd teha ja on valmis uue töö leidmisel tööle asumata. Need järeldused kinnitavad palgatöö kaotanud äriühingu juhi ja nn traditsioonilise töötaja sarnast olukorda.

7. Rõhutamaks erinevust nn traditsioonilise töötaja ja palgatöö kaotanud äriühingu juhi vahel, esitatakse tihti sissetuleku argument. Väidetakse, et äriühingu juht ei ole sarnases olukorras palgatöö kaotanud isikuga ega vaja töötuskindlustushüvitise näol asendussissetulekut, sest talle tagab sissetuleku äriühing. Seejuures saab isik kehtiva õiguse järgi teatud juhtudel mõjutada seda, kas, millal ja mis vormis ta tasu saab.⁴

8. See väide muutub aga asjakohatuks, kui seadusandja kehtestab kriteeriumid ja kontrollimehhanismi, mis välistavad selliste äriühingu juhtide õiguse töötuskindlustushüvitisele, kes saavad või võiksid saada tasu äriühingu juhi tegevusest tulenevalt. Nii jääb ka äriühingu juhi puhul kehtima üldine põhimõte, et töö kaotanud isik ei tohi töötuskindlustushüvitisele paralleelselt saada muud töist sissetulekut (sissetulekute küsimust puudutavad ka p-d 16–20).

9. Eeltoodule tuginedes võib öelda, et palgatöö kaotanud äriühingu juhid võivad olla sarnases olukorras töötutega, mistõttu töötuse riski realiseerumata jäämise argument PS §-st 12 riive õigustusena ei sobi.

10. Ent samale järeldusele võiks jõuda isegi siis, kui küsida, kas riik on PS § 28 lõikest 2 tulenevalt kohustatud tagama kõnealustele isikutele töötuskindlustushüvitise. Seda põhjusel, et töötuse riski tuumaks on teise sissetuleku katkemine, mille eest ei ole kaitstud ka palgatöö ja koos sellega põhississetuleku kaotanud äriühingu juhid.

11. PS § 28 lõige 2 otsesõnu töötust sotsiaalse riskina ei nimeta, kuid põhiõiguste esemelise kaitseala laial tõlgendamisel võib öelda, et PS kaitseb õigust saada riigilt asendussissetulekut tööta oleku (töö puudumise, tööpuuduse ja töökoha kaotuse) puhul.⁵ Kohustus kaitsta isikuid selle sotsiaalse riski realiseerumisega kaasnevate tagajärgede eest tuleneb ka Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest. [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks](#) peab töötuse puhul kindlustatavaks riskiks „[---] teise tulu katkemist, nagu on määratletud siseriiklikes õigusaktides, kui kaitstav isik, kes on töövõimeline ja valmis tööle asumata, ei ole suuteline leidma sobivat tööd“ (artikkel 20).⁶

³ Käesolevas tekstis nimetatakse *töötuskindlustusmaksete maksmiseks*:

- kindlustatu töötuskindlustusmaksete kinnipidamist tööandja poolt ja
- tööandja töötuskindlustusmaksete maksmist.

⁴ Näiteks saab osatüingu juht endale tasu maksmist mõjutada siis, kui ta on samal ajal ka osatüingu osanik.

⁵ RKHK otsus asjas nr [3-3-1-27-11](#), p 11.

⁶ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikkel 20 kattub [ILO konventsiooni nr 102](#) artikli 20 sõnastusega, kuid viimast Eesti ratifitseerinud ei ole.

12. Mõlemast töötuse riski määratlusest joonistub välja, et sisuliselt seisneb töötuse risk töise sissetuleku teenimise võimaluse puudumises või selle lõppemises. Sellist lähenemist toetab ka sotsiaalse riski mõiste laiem käsitus. Sotsiaalseks riskiks peetakse tavaliselt olukordi, kus puuduvad teised sissetulekud või äraelamiseks vajalikud vahendid või tuleb kanda erilisi kulutusi. Sellest tulenevalt nähakse sotsiaalkindlustuse eesmärgina kaitse pakkumist sissetulekute puudumise või kaotamise või eriliste kulutuste kandmise puhuks.⁷

13. Äriühingu juhtide ilma jätmist töötuskindlustuskaitsest põhjendatakse veel sellega, et töötaja mõiste, mis annab õiguse vastusooritusele töötuskindlustusskeemist, määrab kindlaks seadusandja. Sellele saab vastu väita, et kuigi sotsiaalkindlustussüsteemi kujundamisel on seadusandjal tõepoolest avar otsustusõigus, on tal samal ajal ka kohustus arvestada, et asjakohase sotsiaalse põhiõiguse tuum – tagada kaitse töiste sissetulekute katkemise puhuks – ei saaks rikutud. Nii aga juhtub, kui kaitse alt välja jätta sisuliselt töötaja olukorras olevad isikud.

14. Samuti ei selgita töötuskindlustusskeemi solidaarne iseloom ega ka asjaolu, et äriühingu juhtimine on oma olemuselt töö, seda, miks ei saa äriühingu juht sattuda palgatöö kaotamisel olukorda, kus tema teised sissetulekud on katkenud. Näiteks satub põhitöö kõrvalt äriühingu loonud isik keerulisse olukorda, kui ta kaotab palgatöö ajal, kui uue ettevõtte tegevus ei ole (veel) tulutoov. Seepärast tuleb meelevaldseks pidada eranditeta eeldust, et töötuse risk ei saa realiseeruda juhul, kui palgatöö kaotanud isikuks on äriühingu juht.

Töötuskindlustusmaksetega kogutud vahendite sihipärane ja säästlik kasutamine

15. Mitmesuguseid põhjendusi, mida tuuakse vaidlusaluse piirangu õigustuseks, ühendab eesmärk kasutada töötuskindlustusmaksetega kogutud ressursse sihipäraselt ja säästlikult.

16. Esiteks ei peeta äriühingu juhtidele töötuskindlustushüvitise maksmist vajalikuks põhjusel, et äriühingu juhid saavad endale ise sissetuleku tagada. Nagu öeldud, ei tõusetugi küsimust sellest, miks tuleks maksta töötuskindlustushüvitist isikutele, kes äriühingu juhi tegevuse eest tasu saavad, kui välistada tasu (või teatud määras tasu) saavate äriühingu juhtide õigus töötuskindlustushüvitisele.

17. Võrdse kohtlemise valguses on oluline vaid selline sissetulek, mida äriühingu juhid saavad või võiksid saada äriühingu juhi töö eest. Seevastu äriühingu osaniku või aktsionärina saadud tulu sissetuleku hulka lugemine ei ole põhjendatud, kuna kehtiva seaduse järgi äriühingu osaniku või aktsionäri staatus ega sellest saadav tulu töötuna arvelevõtmisele ega töötuskindlustushüvitise saamisele piiranguid ei sea.⁸

18. Olukord on teine, kui dividende, kuluhüvitisi või muud võimalust kasutatakse varjatud töötasu maksmiseks äriühingu juhi töö eest. Selliseks puhuks on seadusandjal võimalik välja töötada kriteeriumid alusetult makstud töötuskindlustushüvitise tagasinõudmiseks.

19. Niisiis puudutab sissetuleku argument tegelikult neid kriteeriume, mille seadusandja kõnealuse piirangu ära kaotamisel kehtestaks, et mitte maksta töötuskindlustushüvitist sellistele äriühingu juhtidele, kellele tagab sissetuleku äriühing. Need kriteeriumid peaksid välistama

⁷ D. Pieters. *Social Security: An Introduction into the Basic Principles*. 2nd ed. Kluwer Law International 2006, lk 2-3.

⁸ Erandiks on täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, kes kuulub äriühingu juhtorgani liikmete hulka ja kelle õigus end töötuna arvele võtta on sarnaselt teiste äriühingu juhtidega TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 tulenevalt välistatud.

töötuskindlustushüvitise maksmise ka isikutele, kellel oleks võimalik äriühingu juhi töö eest tasu saada, kuid kes seda võimalust ei kasuta.⁹

20. Tõsi, kriteeriumide kehtestamine ehk piiri tõmbamine selle vahele, millisele äriühingu juhi töötuskindlustushüvitist maksta ja millisele mitte, ei ole lihtne. Regulatsiooni väljatöötamise keerukus ei saa aga üksinda õigustada ebavõrdset kohtlemist.¹⁰ Samuti ei kaalu piiranguga kaasneva õiguste riive intensiivsust üles see, et kriteeriumidele vastavuse hindamine võib praktikas olla aeganõudev ja kulukas. Nii kriteeriumide väljatöötamist kui ka rakendamist hõlbustab asjaolu, et riik kogub äriühingute kohta põhjalikke andmeid, mida Eesti infosüsteemide võimekust arvestades on võimalik hüvitise maksmise põhjendatuse kontrollimiseks kasutada.

21. Teiseks põhjendatakse äriühingu juhtide ilmajätmist töötuskindlustushüvitisest sellega, et äriühingu juhid kasutavad saadavat hüvitist ettevõtluse toetamiseks. Selline õigustus oleks asjakohane siis, kui töötuskindlustushüvitise näol oleks tegemist sihtotstarbelise toetusega. Nii see aga ei ole. Riik ei kontrolli, kuidas töötuskindlustushüvitisest saadud rahalisi vahendeid kasutab, mistõttu toetatakse töötuskindlustushüvitisega juba täna laias mõttes kõiki töötus tegevusi. Näiteks võib palgatöö kaotanud isik uue palgatöö otsimise asemel asuda iseseisvalt tegelema ettevõtlusega, kasutades selleks töötuskindlustushüvitisega saadud rahalisi vahendeid.

22. Pealegi ei välista kehtiv regulatsioon eesmärgipärast hüvitise maksmist ka praegu, kuna äriühingu juhi staatusest tulenev piirang on töötuskindlustuse saamisel hõlpsasti välditav. Olukord lahendatakse seeläbi, et äriühingu juhi kohale pannakse mõni teine isik (variisik või „tankist“).¹¹ Nii on tagasi astunud, kuid äriühingu tegelikul juhil ikkagi võimalik end töötuna registreerida ja töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalikke eeldusi täita. Seega ei täida piirang oma eesmärki, kuid halvendab samal ajal nende äriühingu juhtide olukorda, kes on samuti palgatööst ilma jäänud, kuid kes ei saa või ei soovi oma senise ettevõtte juhtimist variisiku abil korraldada.

23. Kolmandaks tuuakse piirangu õigustuseks asjaolu, et äriühingu juhil on töötuskindlustushüvitise saamiseks igal ajal võimalik oma tegevus lõpetada äriühingu vabatahtliku likvideerimise läbi. Teisiti öeldes tähendab see isiku panemist valiku ette, kas jätkata ettevõtlusega tegelemist, kuid kaotada õigus töötuskindlustushüvitisele, või ettevõtte likvideerida. Töötuskindlustusmaksete maksmise kohustus ilma vastusoorituseta riivab omandipõhiõigust,¹² ettevõtte likvideerimise sund aga ettevõtlusvabadust.¹³

⁹ Näiteks saab kriteeriumidega reguleerida ka sellist olukorda, kus isik on ühe või mitme äriühingu juhatuse liige, kuid mitte osanik. Sellisel juhul (ehk nn võõrorgani põhimõtte korral) on juhatuse liikmel eelduslikult õigus tasu saada. Vt lähemalt K. Saare, U. Volens jt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Juura 2015, lk 131.

¹⁰RPJKo asjas nr [3-4-1-7-03](#), p 39.

¹¹ Sellele on viidanud paljud õiguskantsleri poole pöördunud ettevõtjad, samuti on probleemile tähelepanu juhtinud Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringu „Tööd mitteotsivad registreeritud töötud ja nende töötuna arveloleku põhjused“ [lõpparuandes](#).

¹² Ühtpidi kitsendab regulatsioon omandipõhiõigust seeläbi, et töötuskindlustusmaks maksjal tekib omandi teatud osa käsutamise kohustus. Teistpidi tõusetub küsimus omandipõhiõiguse riivist seoses rahaliselt hinnatava nõudeõigusega riigi vastu. Ka olukorras, kus seadus ei näe ette sõnaselgelt nõudeõigust, kuid kohustab isikut tegema sotsiaalkindlustusskeemi sissemaksid, võib isikul tekkida nõudeõigus riigi vastu. Näiteks leidis Euroopa Inimõiguste Kohus otsuses asjas nr [57028/00 Klein v Austria](#), et kohustuslikest pensionimaksetest tulenevalt võis kaebajal tekkida õigustatud ootus saada pensionihüvitist ja moodustas seega konventsiooni 1. protokolli artikli 1 mõistes kaitstava vara.

¹³ Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt (RPJKo asjas nr [3-4-1-1-02](#), p 12).

24. Regulatsioon, mis seab isiku olukorda, kus kasulik on loobuda püüdlustest iseendale äraelamiseks vajalikke vahendeid hankida, ei ole pikas perspektiivis jätkusuutlik.¹⁴ Samuti võib see olla vastuolus riigi eesmärgiga edendada ettevõtlust: töötajad saavad sageli hakata ettevõtlusega tegelema vaid juhul, kui see on ühildatav põhisissetulekut tagava palgatööga ega too kaasa sissetuleku kaotamist töösuhte katkemisel.

Kuritarvituste vältimine

25. Esmapilgul võib tunduda, et kõnealuse piirangu puudumisel oleks töötuskindlustusskeemi lihtne kuritarvitada.¹⁵

Selle kinnitamiseks tuleb aga näidata, et palgatöö kaotanud äriühingu juhtidele töötuskindlustushüvitise saamise õiguse andmine ärgitab looma fiktiivseid (õigus)suhteid eesmärgiga töötuskindlustusskeemist kasu saada. Kuritarvitamist saab tõenäoliseks pidada vaid siis, kui oodatav töötuskindlustushüvitis on suurem või kaalukam kui selle saamise nimel tehtud kulutused või pingutused.

26. Seejuures ei tohi tähelepanuta jätta asjaolu, et töötuskindlustushüvitise saamiseks ei piisa vaid töötuna arvelevõtmisest: täita tuleb ka töötuskindlustusstaaži puuduvat tingimust, mis tähendab töötuskindlustusmaksete maksmist. Samuti ei tohi viimane töö- või teenistussuhe olla lõppenud põhjusel, mis on töötajast sõltuv.¹⁶ Lisaks tuleb arvestada, et praktikas on näiliste suhete skeemi tekitamine mõeldav eelkõige juhul, kui töötuskindlustushüvitise maksmise aluseks olev töösuhe on võimalik siduda ettevõttega, kus äriühingu juhil on võimalik ainuisikuliselt äriühingu otsuseid mõjutada.

27. Õeldu tähendab, et töötuskindlustusskeemi kuritarvitamist tuleb vaadata tervikuna ja hinnata, kui tasuv on luua näiline töökoht, maksta vähemalt aasta jagu töötuskindlustusmaksetega maksustatavat töötasu, et omandada töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalik minimaalne töötuskindlustusstaaž, tasuda muid tööjõumakse ning mõjutada töösuhte lõppemist nii, et see ei välistaks õigust töötuskindlustushüvitisele.

28. Töötuskindlustusskeemi kuritarvitamise mittetasuvust näitab järgmine arvutus. Oletame, et osaühingu juhataja, kes on samaaegselt ka ainuosanik, on soovinud saada riigilt töötuskindlustushüvitist. Selleks on ta endale loonud näilise töökooha ja maksnud 12 kuu jooksul endale miinimumtöötasu, et saada pärast töösuhte lõppemist töötuskindlustushüvitist 180 päeva jooksul.¹⁷ See tähendab, et ca 1065 euro suuruse töötuskindlustushüvitise saamiseks 2015. a

¹⁴ Riigikohus on mitmel juhul leidnud, et jätkusuutlik ei ole sellise olukorra soosimine, kus isikul on mingil põhjusel töötamisest loobuda kasulik kui tööd teha: nt RKPJKo asjas nr [3-4-1-7-13](#) (p 49), RKÜKo asjas nr [3-3-1-51-13](#) (p 87).

¹⁵ Nii võib esmapilgul kuritarvitamise ohuga seostada mitmesuguseid küsimusi, näiteks tegelike töösuhete varjamist, mida puudutas Riigikohus oma hiljutistes lahendites (asjades nr [3-2-1-82-14](#), [3-3-1-25-15](#), [3-3-1-12-15](#)). Lähemal uurimisel aga selgub, et kuigi tegelike töösuhete varjamise asjades on samuti tegemist näilike tehingutega, ei ole need suunatud töötuskindlustushüvitise, vaid maksueelise saamisele.

¹⁶ [Töötuskindlustuse seaduse](#) § 6 lõike 2 järgi ei ole töötuskindlustushüvitisele õigust kindlustatul, kelle viimane töö- või teenistussuhe lõppes:

1) töölepingu ülesütlemisel töötaja algatusel või teenistussuhte lõpetamisel ametniku algatusel, välja arvatud töösuhte lõpetamisel töölepingu seaduse § 37 lõikes 5, § 91 lõikes 2 ja § 107 lõikes 2 nimetatud alustel;
2) töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud põhjusel või avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel distsiplinaarsüüte eest teenistusest vabastamisega;

3) poolte kokkuleppel.

¹⁷ Kindlustusstaaž, mis on lühem kui 5 aastat, annab õiguse saada töötuskindlustushüvitist 180 päeva.

aastal oleks tal eelmisel kalendriaastal tulnud riigile tööjõumaksudena tasuda ca 2047 eurot ehk ligi kaks korda rohkem kui saadav töötuskindlustushüvitis.

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

30. Siiski ei pruugi kuritarvitamise ajendiks olla (ainult) loodetud kasu töötuskindlustushüvitisest, vaid ka töötuna arvelolekust tulenev sotsiaalne kaitse ja võimalus kulude kokkuhoiuks või täiendavaks sissetulekuks. Täpsemalt annab töötuna arvelolek ravikindlustuskaitse, võimaldab kasutada töötule mõeldud tööturuteenuseid ja saada teatud tingimuste täitmisel, kuid mitte samaaegselt töötuskindlustushüvitisega, töötutoetust.

31. Siin on aga oluline meeles pidada, et töötuna arvele võetud isikule tagatakse abi eesmärgiga aidata tal võimalikult kiiresti uus sobiv töökoht leida. Seepärast eeldab töötuna arvelolek aktiivset tegevust töö otsimisel. Seda, et töötuna arvel olevad inimesed tõepoolest tööd otsivad, tagavad esmajoonel seadusega töötule kehtestatud kohustused: kohustus käia Eesti Töötukassas vastuvõtul, täita individuaalset tööotsimiskava, võtta vastu sobiv töö ja olla valmis kohe tööle asuma. Kui töötu neid kohustusi ei täida, lõpetab Eesti Töötukassa sellise isiku arveloleku.¹⁸

32. Kui töötuna on arvel inimesed, kes tegelikult tööd ei otsi, või kui töötutele osutatakse teenuseid (nt kooolitusi), mida neil tegelikult uue töö otsimisel tarvis ei lähe, taandub küsimus hoopis sellele, kas töötu kohustusi puudutavad normid on tõhusad. On põhjust arvata, et piisavalt tõhusa kontrollimehhanismi puudumisel kasutavad paljud – ja mitte ainult äriühingu juhid – süsteemi hüvesid enda huvides. Seega võib kitsaskoht seisneda hoopis selles, et Eesti Töötukassal puuduvad vajalikud hoovad tagamaks, et töötuna oleksid registreeritud vaid sellised isikud, kes vajavad toetusi, teenuseid ja ravikindlustuskaitset aktiivseteks tööotsinguteks.

33. Kui aga tegemist on inimesega, kes tegelikult tööd otsib ja selleks riigi abi vajab, langeb töötuna arvelolekuga kaasneva sotsiaalse kaitse kuritarvitamise võimalus ära, sest seadusandja eesmärk ongi tagada töö kaotanud inimesele aktiivsete tööotsingute ajaks asendussissetulek, ravikindlustuskaitse ning pakkuda talle selliseid teenuseid, mis aitaksid tal võimalikult kiiresti tööturule naasta.

34. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et töötuskindlustusskeemi kuritarvitamine ei ole tõenäoline, sest võimalik hüve – töötuskindlustushüvitis – ei kaalu üles kuritarvitamiseks vajalikke kulutusi ja pingutusi. Seevastu leidub mitmeid põhjusi, miks on töötuna arvelolekust on huvitatud sellised isikud, sh äriühingu juhid, kes tegelikult tööd ei otsi. Äriühingu juhtide töötuskindlustuskaitsest ilma jätmine ei ole aga sobiv meede, et võidelda töötuna arvelolekuga kaasnevate hüvede eesmärgipäratu või ebatõhusa kasutamise vastu.

¹⁸ [Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse](#) § 7 lg 1 järgi lõpetab töötukassa töötuna arveloleku mh siis, kui:

- 1) kui töötu vähemalt kord 30 päeva jooksul ei tule töötukassasse vastuvõtule, välja arvatud juhul, kui töötu ei saanud tulla mõjuva põhjuse tõttu;
- 2) kui töötu kolmandat korda mõjuva põhjuseta ei tule talle määratud ajal töötukassasse vastuvõtule;
- 3) kui töötu keeldub individuaalse tööotsimiskava kinnitamisest;
- 4) kui töötu kolmandat korda mõjuva põhjuseta keeldub individuaalse tööotsimiskava täitmisest;
- 5) kui töötu kolmandat korda mõjuva põhjuseta keeldub sobivast tööst;
- 6) kui töötu ei ole valmis kohe tööle asuma.

35. Kuivõrd äriühingu juhtide erinevaks kohtlemiseks töötuskindlustushüvitise saamise õiguse andmisel võrreldes teiste töö kaotanud isikutega ei ole veenvat ja kaalukat põhjendust, on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punktiga 1 vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 12, 31 ja 32.

Palun Riigikogul viia kõnealused normid Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise