



Õiguskantsler

Eesti Töandjate Keskliit
employers@employers.ee
Eesti Ametiühingute Keskliit
eakl@eakl.ee
Teenistujate Ametiliitude
Keskorganisatsioon
talo@talo.ee

Teie 11.10.2013 nr 1-3/490

Meie 04.12.2013 nr 6-2/131498/1305073

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta 2014. aastaks kehtestatud töötuskindlustusmakse määrad

Lugupeetud Toomas Tamsar, Peep Peterson ja Ago Tuuling

Täna Teid ühise avalduse eest, milles palusite minul algata põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus juhul, kui Vabariigi Valitsus otsustab 2014. aastaks kehtestada Eesti Töötukassa nõukogu ettepanekust erinevad töötuskindlustusmakse määrad. Sellest lähtudes alustasin menetlust Vabariigi Valitsuse 28.11.2013 määruse nr 167 „Töötuskindlustusmakse määrad 2014. aastal“ põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.

Teatan, et ma ei tuvastanud Teie avalduse põhjal 2014. aastaks kehtestatud töötuskindlustusmakse määrade põhiseadusevastasust.

Oma seisukohta põhjendan järgnevalt.

Asjaolud ja Teie avalduse kokkuvõte

1. Eesti Töötukassa (edaspidi *Töötukassa*) nõukogu tegi oma 17.09.2013 otsusega nr 7 sotsiaalministri kaudu Vabariigi Valitsusele ettepaneku kehtestada 2014. aasta töötuskindlustuse määradeks kindlustatule 1,4% ja tööandjale 0,7% töötuskindlustuse seaduse (edaspidi TKindS) §-s 40 nimetatud summadel.
2. 24.10.2013 esitas Sotsiaalministeerium teistele ministeeriumitele ja Töötukassale kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse määruse „Töötuskindlustusmakse määrad 2014. aastal“ eelnõu. Nimetatud eelnõu § 2 sätestas, et kindlustatu töötuskindlustusmakse määr 2014. aastal on 1,4% TKindS §-s 40 nimetatud summadel ning sama eelnõu § 3 sätestas, et tööandja töötuskindlustusmakse määr 2014. aastal on 0,7% TKindS §-s 40 nimetatud summadel.¹
3. Oma 08.11.2013 kirjaga nr 1.1-13./12821 jättis Rahandusministeerium eelnimetatud töötuskindlustusmakse määrasid puudutava eelnõu kooskõlastamata ja tegi ettepaneku jääda

¹ 24.10.2013 kooskõlastamiseks esitatud eelnõu koos seletuskirjaga on internetis kättesaadaval aadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a31f9a5-3d0c-4e25-a2dc-8b2f446b5412>.

(2013. aastal) kehtivate töötuskindlustusmakse määrade juurde² (s.o kindlustatule 2% ja tööandjale 1% TKindS §-s 40 nimetatud summadel vastavalt Vabariigi Valitsuse 25.09.2012 määruse nr 76 „Töötuskindlustusmakse määrad 2013. aastal“ §-dele 2 ja 3).

4. 19.11.2013 esitas sotsiaalminister eeltoodule vaatamata Vabariigi Valitsuse istungile määruse „Töötuskindlustusmakse määrad 2014. aastal“ eelnõu, milles sätestati, et 2014. aastal on kindlustatu töötuskindlustusmakse määr 1,4% ja tööandja töötuskindlustusmakse määr 0,7%. Eelnõu seletuskirjale lisatud eelnõu kooskõlastajate märkuste ja ettepanekute tabelis selgitati seejuures vastuseks Rahandusministeeriumi 08.11.2013 kirjas toodud märkustele: „Mittearvestatud. Sotsiaalministeerium jääb eelnõu Eesti Töötukassa nõukogu esitatud maksemäärade ettepaneku juurde.“³

5. Seejärel esitas Sotsiaalministeerium 28.11.2013 valitsusele 2014. aasta töötuskindlustusmakse määrasid puudutava määruse eelnõu koos seletuskirjaga muudetud kujul.⁴ Samal päeval toimunud istungil kiitis Vabariigi Valitsus muudetud kujul esitatud eelnõu heaks ning võttis vastu 28.11.2013 määruse nr 167 „Töötuskindlustusmakse määrad 2014. aastal“. Nimetatud määruse §-de 2 ja 3 järgi on 2014. aastal kindlustatu töötuskindlustusmakse määr 2% ja tööandja töötuskindlustusmakse määr 1% TKindS §-s 40 nimetatud summadel.

6. Viimatinimetatud eelnõu seletuskirjas analüüsitakse muu hulgas Vabariigi Valitsuse pädevust töötuskindlustusmakse määrade kehtestamisel. Seejuures asutakse seisukohale, et Töötukassa nõukogu ettepanek ei saa sisaldada valitsusele siduvat eelotsust, sest see piiraks lubamatult põhiseadusest (edaspidi PS) tulenevat valitsuse õigusloomepädevust. Nimelt märgitakse seletuskirjas, et töötuskindlustusmakse näol on tegemist sundkindlustusmaksega, mis riivab selle maksmiseks kohustatud isikute omandipõhiõigust. Otsus kõnealuste maksemäärade kohta on osa riigi maksupoliitikast. Sundkindlustusmakse kehtestamise pädevus on põhiseaduse §-st 113 tulenevalt seadusandjal, kes on TKindS § 41 lõigetes 1 ja 2 kehtestanud töötuskindlustusmakse ülem- ja alampiiri ning delegeerinud konkreetse töötuskindlustusmakse määra kehtestamise Vabariigi Valitsusele. Seletuskirjas märgitu kohaselt peab valitsus kaalutlusõigust teostades arvesse võtma Töötukassa nõukogu ettepanekut, kuid Vabariigi Valitsus ei ole Töötukassa nõukogu ettepanekuga vältimatult seotud. Seda ka põhjusel, et lõppastmes vastutab valitsus maksemäärade kehtestamisel Töötukassa eesmärkide täitmiseks vajalike vahendite tagamise eest.⁵

7. Erinevalt eelkirjeldatud seisukohast leiate minule esitatud avalduses, et töötuskindlustuse seaduse kohaselt on Töötukassa nõukogu ettepanek valitsusele siduv. Selle põhjenduseks osundate ennekõike TKindS §-s 41 töötuskindlustusmakse määrade kehtestamise kohta sätestatule.

8. Täiendavalt leiate, et Töötukassa nõukogu on oma 17.09.2013 ettepaneku tegemisel järginud seaduses sätestatud tingimusi ja arvestanud töötuskindlustusmakse alam- ja ülemääruga. Mõnate, et valitsusel on õigus ja kohustus hinnata, kas seaduses sätestatud nõuded ettepaneku tegemiseks on Töötukassa nõukogu poolt täidetud. Teie hinnangul on aga praktiliselt

² Rahandusministeeriumi 08.11.2013 kiri nr 1.1-13./12821 on internetis kättesaadaval aadressil: <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/81757fc7-5956-4695-a0bf-52d395fca2c8>.

³ 19.11.2013 esitatud eelnõu koos seletuskirja ja selle lisaga on kättesaadaval internetis aadressil: <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/eea4b6f1-3ee6-4ae5-a8ad-ec31b7c15257>.

⁴ 28.11.2013 esitatud eelnõu koos seletuskirja on kättesaadaval internetis aadressil:

<https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/a7aaff0-1fdf-4485-92b0-7d4d4c042f3c>.

⁵ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Töötuskindlustusmakse määrad 2014. aastal“ eelnõu juurde (seisuga 28.11.2013), lk 5 – 6.

võimatu jõuda järeldusele, et kõnealuses Töötukassa nõukogu ettepanekus toodud töötuskindlustusmaksete määrad ei arvesta tööturu olukorda ja võimalikku arengut ning majandusprognnoosi viisil, mis seaks ohtu töötuskindlustuse süsteemi eesmärgipärase ning järjepideva toimimise ja töötukassa eesmärkide täitmise.

Õiguskantsleri seisukoht

9. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas Vabariigi Valitsus võib määrusega kehtestada Töötukassa nõukogu TKindlS § 41 lõikes 3 nimetatud ettepanekust erinevad töötuskindlustusmakse määrad. Ehk teisisõnu öeldes analüüsin järgnevalt küsimust, kas Töötukassa nõukogu ettepanek töötuskindlustusmakse määrade kohta on Vabariigi Valitsusele siduv.

10. Töötuskindlustusmakse määrade kehtestamise menetlus on reguleeritud TKindlS § 41 lõigetes 3 ja 4. Töötukassa nõukogu esitab sotsiaalministri kaudu Vabariigi Valitsusele töötuskindlustusmakse määrade kehtestamise kohta ettepaneku hiljemalt jooksva kalendriaasta 1. novembriks. Ettepanekule lisatakse arvestus, millest nähtub töötuskindlustusmakse määrade piisavus Töötukassa eesmärkide täitmiseks, arvestades makromajanduslikku ja tööturu arengu prognoosi. Kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad järgmiseks kalendriaastaks kehtestab Vabariigi Valitsus hiljemalt jooksva kalendriaasta 1. detsembriks.

11. Neid sätteid tõlgendama asudes märgin kõigepealt, et seadusandja on töötuskindlustuse seadusega loonud töötuskindlustust puudutavates küsimustes erilise töötuturu osapoolte kaasamise mehhanismi, kus ametiühingute ja tööandjate esindajad osalevad Töötukassa juhtimises.⁶ Seetõttu leian, et Vabariigi Valitsus peab Töötukassa nõukogu ettepanekut töötuskindlustusmakse määrade kohta põhjalikult kaaluma ega tohi sellest kergekäeliselt kõrvale kalduda. Kui valitsus seda siiski teha otsustab, leian, et töötuskindlustuse seaduse mõtte kohaselt peab Vabariigi Valitsus põhjendama, miks kaldutakse kõrvale Töötukassa nõukogu enamuse vastuvõetud ettepanekust.⁷

12. Ma ei nõustu aga Teie avalduses väljendatud seisukohaga, et TKindlS § 41 lõigetest 3 ja 4 tulenevalt on Töötukassa nõukogu ettepanek töötuskindlustusmakse määrade kohta Vabariigi Valitsuse jaoks siduv ning sellest ei tohi kõrvale kalduda. Esiteks ei ole seadusandja Töötukassa nõukogu ettepaneku sellist õiguslikku tagajärge sätestanud. Teiseks on vastavalt TKindlS § 28 lõikele 2 punktile 2 Töötukassa nõukogu pädevuses üksnes Vabariigi Valitsusele asjakohastel arvestustel põhineva maksemäärade kehtestamise ettepaneku esitamine, mitte töötuskindlustusmakse määrade lõplik kehtestamine.

13. Järeldust, et TKindlS § 41 lõikes 3 nimetatud ettepanek ei ole valitsuse jaoks siduv, toetavad ka Riigikohtu seisukohad põhiseaduse sätete ja põhimõtete kohta, mis reguleerivad avalik-õiguslike tasude kehtestamist ja õigustloovate aktide andmise pädevust.

14. Nimelt on töötuskindlustusmakse sundkindlustusmakse, mida peavad maksma kõik TKindlS § 4 lõikes 1 määratletud isikud sama seaduse §-s 40 ära toodud töötasudelt. Riik tagab

⁶ Vt ennekõike TKindlS § 29 lg 1.

⁷ Vt ka Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 64 koostoimes § 50 lõikega 1: Seletuskirja osas „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon“ märgitakse: 1) millisele riigi- ja omavalitsusasutusele oli eelnõu kooskõlastamiseks või arvamuse saamiseks esitatud ning millisele asjaomasele avalik-õiguslikule institutsioonile, huvirühmale ja eksperdile oli eelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud; 2) milliseid arvamusi ja ettepanekuid esitati kaasamise ja avaliku konsultatsiooni käigus; 3) mil määral esitatud arvamusi ja ettepanekuid eelnõus arvestati.

töötuskindlustusmaksete maksmist sunniga Maksu- ja Tolliameti kaudu (TKindLS § 42 lg 4). Seega on töötuskindlustusmakse tasumise kohustus avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 tähenduses. Viidatud põhiseaduse sättest tulenevalt on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste – maksude, koormiste, lõivude, trahvide ja sundkindlustusmaksete – kehtestamine Riigikogu kui ainsa vahetult demokraatlikult legitimeeritud riigiorgani ainupädevuses.

15. Täpsemalt tähendab PS §-s 113 sätestatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse seadusega sätestamise nõue seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid (sh kohustuse ulatus või selle suuruse määramise tingimused) peavad olema kindlaks määratud seaduses.⁸ Seetõttu võib seadusandja üksnes piiratud ulatuses ja piisavalt määratletud volitusnormiga delegeerida avalik-õigusliku rahalise kohustuse reguleerimise täitevvõimule.⁹

16. Seadusandja ei saa aga anda volitust avalik-õigusliku rahalise kohustuse reguleerimiseks igale täitevvõimu organile. Seda põhjusel, et Riigikohtu korduvalt väljendatud seisukohtade järgi saavad PS § 3 lõikest 1 tulenevalt üldkohustuslikke abstraktseid õigusnorme kehtestada üksnes organid, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada õigustloovaid akte (määruseid ja seadusi).¹⁰ Organid, kel puudub õigustloovate aktide vastuvõtmise õigus, ei saa üldkohustuslikke õigusnorme kehtestada.¹¹

17. Ka töötuskindlustusmakse määr kehtestatakse üldkohustusliku õigusnormina, kuna seda rakendatakse kõigi TKindLS § 4 lõikes 1 sätestatud abstraktsete tunnuste alusel määratlevate isikute suhtes. Nagu eespool märgitud, on seadusandja delegeerinud iga-aastase maksemäära kehtestamise TKindLS § 41 lõigetes 1 ja 2 sätestatud raamides Vabariigi Valitsusele, kellel on põhiseaduse § 87 punktist 6 tulenevalt õigus anda õigustloovaid akte (määrusi).

18. Kui omistada aga TKindLS § 41 lõikes 3 sätestatud ettepanekule siduvus valitsuse jaoks, tähendaks see sisuliselt Töötukassale õiguse andmist reguleerida töötuskindlustusmakse määra. Ometi ei võimalda põhiseadus Töötukassale sellist õigust anda, sest Töötukassal või tema nõukogul puudub õigustloovate aktide andmise pädevus. Seda põhjusel, et Töötukassa on avalik-õiguslik juriidiline isik, mis on loodud seadusega (mitte põhiseadusega). Töötukassa ei kuulu ka nende avalik-õiguslike juriidiliste isikute ringi, kellel on põhiseadusest tulenevalt riigi ees autonoomia garantii.¹²

19. Täiendavalt märgin, et töötuse korral mõistliku aja jooksul adekvaatse sotsiaalkindlustushüvitise tagamine on parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta artiklist 12 (ja PS § 28 lõikest 2)¹³ tulenevalt riigi kohustus.¹⁴ Töötuskindlustuse seadusega on

⁸ RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

⁹ RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19: „Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.“ Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektile piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41).

¹⁰ RKPJKo 15.12.2008, nr 3-4-1-14-08, p 33.

¹¹ RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 14.

¹² M. Ernits. Kommentaar § 9 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaarid 5.2.2 ja 5.2.3. Internetis kättesaadaval aadressil: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-9/>.

¹³ A. Henberg. Kommentaar § 28 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 6.1. Internetis kättesaadaval aadressil: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-28/>.

¹⁴ Vt Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008 (internetis kättesaadaval aadressil: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_en.asp), lk 89 jj.

selle ülesande osaline täitmine pandud Töötukassa kui avalik-õiguslikule juriidilisele isiku ülesandeks, kuid lõppastmes vastutab töötuskindlustushüvitiste maksmise ja töötuse korral osutatava muu abi eest ikkagi riik.¹⁵ Ka eelmärgitust lähtudes on minu hinnangul põhjendatud jätta valitsusele õigus teha lõplik otsus küsimuses, kui palju vahendeid töötuskindlustuse toimimiseks kindlustusmaksetega kogutakse.

20. Seega olen seisukohal, et Töötukassa nõukogu TKindLS § 41 lõikes 3 sätestatud ettepanek ei ole Vabariigi Valitsuse jaoks siduv ning sellest võib kõrvale kalduda. Mis puudutab konkreetselt 2014. aastaks kehtestatud töötuskindlustusmakse määrasid, siis märgin, et 28.11.2013 esitatud Vabariigi Valitsuse eelnõu seletuskirjas, millele viitasin ülalpool, on ära toodud ka põhjused, miks Vabariigi Valitsus kaldus see kord Töötukassa nõukogu ettepanekust kõrvale.¹⁶

21. Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud ma Teie avalduse põhjal 2014. aastaks kehtestatud töötuskindlustusmakse määrade põhiseadusevastasust. Loodetavasti on Teile minu selgitustest siiski kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kaarel Eller 6938426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

¹⁵ Vt sellega seoses ka TKindLS § 24 lg 3 ja § 39 lg 2. Nende sätete kohaselt ei saa Töötukassa olla pankrotivõlgnik. Samuti on Töötukassal nõukogu otsusega õigus reservkapitali vahendite ebapiisavuse korral võtta laenu enda omandis olevate asjade või riigi tagatisel.

¹⁶ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Töötuskindlustusmakse määrad 2014. aastal” eelnõu juurde (seisuga 28.11.2013), lk 2 – 3. Täiendavalt märgin, et põhjenduse olemusolu ei mõjuta otseselt töötuskindlustusmakse määrade kehtestamiseks antud valitsuse määruse põhiseadusele vastavust või kehtivust. Vt selle kohta: RKÜKo 31.05.2011, nr 3-3-1-85-10, p 26: „Määruse andmisel ei ole ette nähtud haldusorgani kohustust määrust põhjendada ega lisada aktile vaidlustamisviidet - nende nõuete kohustuslikkuse välistab HMS § 89 lõige 2.“