



Õiguskantsler

Andres Herkel
Eesti Vabaerakonna fraktsioon
andres.herkel@riigikogu.ee

Teie 10.09.2015 nr

Meie 28.10.2015 nr 6-1/151254/1504755

Madala sissetulekuga töötava isiku tagasimaksele kehtestatud vanusepiirangu põhiseaduspärasus

Lugupeetud Andres Herkel

Analüüsisin Teie palvel [tööturuteenuste ja toetuste seaduse](#) (TTTS) § 37² lõike 1 punkti 2 kooskõla [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS).

TTTS § 37² lg 1 p 2 näeb madalapalgalistele töötavatele isikutele mõeldud tagasimakse saamiseks ette tingimused, mille tõttu 16- ja 17-aastased ning juulist detsembrini sündinud 18-aastased ei kuulu tagasimakse saamiseks õigustatud isikute hulka.¹

Teie hinnangul võib see olla vastuolus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Seda põhjusel, et pärast kohustusliku põhihariduse omandamist on ka nimetatud isikutel võimalik töötada täistööajaga, kuid aasta sissetulekut suurendavat tagasimakset nad ei saa. Leidsite oma kirjas, et vanusepiirangu kehtestamist ei saa õigustada ka väitega, et tagasimaksed suunavad noori õpingutest töötamise kasuks loobuma, kuna seda kinnitavatele uuringutele eelnõu ettevalmistamise käigus ei viidatud. Teatud juhtudel on sellises vanuses noored sunnitud töötama keeruliste majanduslike olude tõttu, kuna mõned neist on ainsad pere toitjad, kelle toeta võib perekond lausvaesusesse langeda.

Kõnealust küsimust analüüsisides jõudsin järeldusele, et tagasimakse saamiseks õigustatud isikutele kehtestatud vanusepiirang ei pruugi küll arvestada tänapäeva tegelikkust, ent seda ei saa siiski pidada põhiseadusvastaseks.

1. On õige, et [töölepingu seadus](#) (TLS) lubab töölepingu alusel töötada ka 16- ja 17-aastastel isikutel, sealjuures täistööajaga (vt lähemalt p 7).² Seega on tagasimakse saamise sisulist eeldust

¹ Täpsemalt sätestab TTTS § 37² lg 1 p 2:

„§ 37². Tagasimakset taotlema õigustatud isik

(1) Tagasimakse taotlemise õigus tekib füüsilisel isikul, kes on eelmisel kalendriaastal täitnud kõiki järgmisi tingimusi iga arvestatava kalendrikuu kohta vähemalt kuue kalendrikuu jooksul:

/.../

2) olnud kogu kalendrikuu vältel vähemalt 18-aastane;

/.../“

² TTTS § 37² lg 1 järgi laieneb tagasimakse saamise õigus ka avalikus teenistuses töötavatele isikutele, kuid arvestades [avaliku teenistuse seaduse](#) § 14 lg-st 1 tulenevat nõuet, mille järgi võib ametnikuna teenistusse võtta

– täistööajaga töötamine töölepingu alusel – vähemalt teoreetiliselt võimalik täita nii 16- kuni 17-aastastel kui ka vanematel isikutel.³

2. Nagu Te oma pöördumises märkisite, on vanusepiirangu kehtestamise aluseks seadusandja soov, et alaealised ei valiks hariduse omandamise asemel töötamist.⁴ Vaatamata sellele, et tagasimakse regulatsiooni väljatöötamisel teistele eesmärkidele või põhjustele ei viidatud, võib vanusepiirangu kehtestamise taga näha veel üht olulist õigustust, mis tuleneb vanemate ülalpidamiskohustusest oma laste ees.

3. Kui täisealise isiku jaoks on töö peamine sissetuleku hankimise vahend, siis alaealiste jaoks mitte. Nimelt näeb PS § 27 lg 3 ette vanemate kohustuse hoolitseda oma laste eest. Selle põhimõtte leiab ka [perekonnaseadusest](#), mis sätestab vanemate kohustuse anda ülalpidamist lastele (§ 97). See asjaolu paneb alla 18-aastased ja üle 18-aastased oluliselt erinevasse olukorda: esimesed ei ole kohustatud end ise ülal pidama, teised aga küll, välja arvatud juhul, kui nad jätkavad õppimist.⁵ Teiste sõnadega ei peeta vanemate ülalpidamiskohustust arvestades alaealise töötamist vahendiks, et endale või oma perele äraelamiseks vajalik sissetulek hankida.

4. Tõsi, tegelikus elus ei pruugi kõigil vanematel olla võimalik pakkuda oma alaealistele lastele piisavat majanduslikku tuge. See võib omakorda viia olukorrani, kus alaealine on sunnitud tööle minema ja ise endale ülalpidamist teenima. Pole sugugi välistatud, et tema teenitud sissetulekut kasutatakse kogu pere hüvanguks. Seepärast on mõistetav ka Teie mure, et alaealised on tagasimakse saamiseks õigustatud isikute hulgast välistatud. Tagasimakse vanusepiirangu langetamine tähendaks aga sellise olukorra aktsepteerimist, mitte lahendamist.

5. Puudust kannatavate perede toimetuleku parandamiseks on seadusandja ette näinud teisi abinõusid. Siia kuuluvad meetmed, millega riik täidab põhiseaduslikku kohustust pakkuda abi mõne sotsiaalse riski realiseerumisel, kui isik ise enda äraelamise kindlustamisega hakkama ei saa (nt toimetulekutoetus), aga ka sellised meetmed, mis toetavad tööturule naasmist või seal püsimist, et täisealistel isikutel oleks võimalik ise endale ja oma perele ülalpidamist teenida (nt tööturuteenus). Ka kõnealune tagasimaksete süsteem on mõeldud selleks, et soodustada täisealiste isikute tööle siirdumist ja aidata neid oma elujärje parandamisel, mille tulemusena saavad nad muu hulgas oma pere eest paremini hoolt kanda.⁶

6. Vanusepiirangu kehtestamist õigustavad ka erinevused alaealiste ja täisealiste töötamises. Kuna 16- ja 17-aastaste töötamine on alaealiste kaitse huvides allutatud mitmesugustele piirangutele, moodustavad nad töajuturul eriliselt kaitstud grupi, mis ei võimalda neid võrdsustada täisealiste töötajatega.

vähemalt keskharidusega täieliku teovõimega isiku, ei ole avalikus teenistuses töötamine 16- ja 17-aastaste jaoks võimalik.

³ Praktikaks võib see aga teatud juhtudel osutuda keerukaks või võimatuks. Näiteks on õppival alaealisel on keeruline täita tingimust, mille järgi tuleb tagasimakse saamiseks töötada vähemalt kuue kalendrikuu jooksul täistööajaga, sest vaatamata vähendatud täistööajatundidele tähendaks see gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppiva alaealise puhul 7-tunniseid tööpäevi (vt lähemalt p 8).

⁴ [Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 40 SE](#) seletuskirjas, märgitakse, et riigi eesmärk ei ole motiveerida alaealisi hariduse omandamise asemel töötama madalalpalgalistel töökohtadel täistööajaga.

⁵ PKS § 97 p 2 järgi on vanemate ülalpidamisel ka kuni 21-aastane järeltulija, kes omandab kesk- või kõrgharidust või õpib kutseõppe tasemeõppes.

⁶ [Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 40 SE](#) seletuskiri.

7. Esmalt on alaealiste puhul olulisel määral kitsendatud lubatud tööde ring.⁷ Teiseks näeb seadus ette piirangud töö tegemise ajale. Kui üldiselt eeldatakse, et täistööajaga töö tähendab 8-tunnist tööpäeva (TLS § 43 lg 1), siis alaealiste puhul loetakse täistööajaks väiksem arv töötunde: 4 tundi päevas koolikohustusliku isiku puhul ning 7 tundi päevas 16-aastasel mittekoolikohustusliku isiku ja 17-aastase isiku puhul (TLS § 43 lg 4 p-d 2 ja 4). Täiendavalt kehtivad alaealise tööle TLS-s sätestatud piirangud, mis puudutavad ületunnitööd, öötööd, igapäevast puhkeaega, põhipuhkust ja mitmeid muid tegureid.

8. Eelpool esitatud argumente silmas pidades on raske leida mõistlikku põhjendust, miks on alaealiste puhul tarvis saavutada tagasimakse eesmärgi. Tagasimakse kehtestamise aluseks olnud eelnõu seletuskirja järgi on tagasimaksel kaks suuremat eesmärki: esiteks, madalapalgaliste töötajate sissetuleku suurendamise läbi parandada nende endi ja nende perede toimetulekut, mis omakorda toob kaasa ka vähenenud vajaduse sotsiaaltoetuste järele, ja teiseks, innustada isikuid tööd vastu võtma või tööturul püsima isegi siis, kui töötamise eest saadav tasu on väike, et suurendada tööjõupakkumist tööjõuturul.⁸

9. Nagu öeldud, ei peeta alaealise töötamist vahendiks, et endale või oma perele äraelamiseks vajalik sissetulek hankida, mistõttu puudub vajadus tagasimakse kaudu alaealiste toimetulekut parandada. See aga ei tähenda alaealiste toimetulekuga seonduvate probleemide tähelepanuta jätmist: need tuleks lahendada teiste meetmetega. Ka ei ole alaealiste puhul põhjendatud eesmärk motiveerida neid vastu võtma madalapalgaline töökoht, et aidata kaasa tööjõupakkumise suurendamisele. Kuna alaealisi ei saa töötamisele seatud piirangute tõttu võrdsustada täisealiste töötajatega, ei ole ka põhjust arvata, et suurem arv alaealisi tööturul aitaks tõsta tööjõupakkumist ja elavdaks seeläbi Eesti majanduse arengut.⁹

10. Öeldut ei tule aga mõista nii, et alla 18-aastaste noorte töötamist peaks pidama taunimisväärseks. Vastupidi, sobivad ja jõukohased töökogemused enne täisealiseks saamist toetavad töötahte ja -harjumuste tekkimist ning suurendavad vastutustunnet ja iseseisvust. Madalapalgaliste tagasimakse ei ole aga oma eesmärgi arvestades see meede, mille abil soodustada noorte töökogemuse saamist.

11. Asjaolu, et tagasimaksesüsteem ei ole kõigi puudust kannatavate isikute toimetuleku parandamiseks mõeldud toetus, on võrdse kohtlemise riive põhiseaduspärasuse hindamisel määrava tähtsusega. PS § 28 lg 2 näeb riigile ette kohustuse anda abi puuduse korral. Tagasimakseskeem ei ole aga seatud sõltuvusse sellest, kas isik elab puuduses või mitte. See tähendab, et kui riik ei oleks otsustanud kehtestada regulatsiooni, mis annab õiguse tagasimaksele, ei oleks isikul üksnes PS alusel õigus seda nõuda. Kuna tagasimaksete süsteemi

⁷ Koolikohustusliku alaealisega, kelleks on [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) § 9 lg 2 järgi isik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni, tohib sõlmida töölepingu vaid sellise töö (kerge töö) tegemiseks, kus töökohustused on lihtsad ega nõua suurt kehalist või vaimset pingutust (TLS § 7 lg-d 1 ja 4). Alaealisele lubatud tööd on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määruses nr 93 „[Alaealisele lubatud kerged tööd](#)“. Lisaks ei ole lubatud ühegi alaealisega sõlmida töölepingut sellise töö tegemiseks, mis ületab alaealise kehalisi või vaimseid võimeid, ohustab alaealise kõlblust, sisaldab ohte, mida alaealine ei suuda õigel ajal märgata ega ära hoida kogemuse või väljaõppe puudumise tõttu, takistab alaealise sotsiaalset arengut või hariduse omandamist või ohustab alaealise tervist töö iseloomu või töökeskkonna ohutegurite tõttu (TLS § 7 lg 2).

⁸ [Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 40 SE](#) seletuskiri. Sotsiaaltoetuste vajaduse vähendamise eesmärk esitatakse seletuskirjas küll eraldiseisva eesmärgina, kuid arvestades selle tugevat seotust toimetuleku parandamise eesmärgiga (st sisuliselt on tegemist toimetuleku parandamise eesmärgi saavutamise tagajärjega), ei ole seda kõnealusel tekstis eraldi eesmärgina käsitletud.

⁹ Samas. Seletuskirjas märgitakse, et eelnõuga ettenähtud tagasimakse aitab suurendada tööjõupakkumist, et Eesti majanduse areng ei seiskuks olukorras, kus peagi ületab pensionile jääjate arv uute tööturule sisenejate oma.

näol ei ole tegemist PS-st tuleneva kohustusliku abiga, tuleb ka abi andmise tingimuste põhiseaduspärasuse hindamisel seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust arvestada.¹⁰

12. Põhimõtteliselt kehtib siiani öeldu ka nende 18-aastaste suhtes, kelle õigust tagasimaksele on vanuse tõttu piiratud. Täpsemalt on 18-aastase õigus tagasimakse saamiseks TTTS § 37² lg 1 p-st 2 tulenevalt piiratud siis, kui ta ei ole täitnud vanusele seatud tingimust iga arvestatava kalendrikuu kohta vähemalt kuue kalendrikuu jooksul. Kuigi esmapilgul võib tunduda ebaõiglane, et aasta teises pooles 18-aastaseks saavaid isikuid koheldakse tagasimakse õiguse andmisel erinevalt, selgitab siin piirangu olemasolu kuue kuu töötamise nõue. Kuna tagasimakse saamise eelduseks on tagasimakse saamise aluseks oleval kalendriaastal täistööajaga töötamine vähemalt kuue kalendrikuu jooksul, ei ole TTTS § 37² lg 1 p-s 2 sätestatud tingimust mittetäitval isikul (s.o isikul, kes saab 18-aastaseks tagasimakse aluseks oleva kalendriaasta teises pooles) võimalik töötada vähemalt kuus kalendrikuud 18-aastasena. Põhjused, miks seadusandja ei ole soovinud tagasimakse abil soodustada alla 18-aastaste töötamist, on aga juba esitatud eespool.

14. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et seadusandjal on vanusepiirangust tulenevaks erinevaks kohtlemiseks olemas mõistlikud ja kaalukad põhjused. Seepärast ei saa öelda, et seadusandja kehtestatud vanusepiirang tagasimaksele oleks meelevaldne ja rikuks ebaproportsionaalselt PS § 12 lg-ga 1 tagatud võrdsuspõhiõigust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Angelika Sarapuu 693 8427
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

¹⁰ Sarnaselt on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma otsuses asjas nr [3-4-1-23-11](#) leidnud, et vanemahüvitise puhul on tegemist poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüvega, mitte PS-st tuleneva kohustusliku abi andmisega (p 68).