



Õiguskantsler

Teie 22.05.2015 nr

Meie 09.07.2015 nr 6-1/150727/1503073

## **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Töötamine töötuna arveloleku ajal**

Lugupeetud [ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole küsimusega, miks ei luba Eesti Töötukassa Teil töötuna arveloleku ajal töötada ja oma perele ülalpidamist teenida. Leidsite, et selline keeld on eelkõige ebaõiglane olukorras, kus Te tööotsingute ajal riigilt rahalist toetust ehk töötutoetust ei saa. Lisaks tõite oma avalduses välja, et Teid on hiljuti tunnustatud püsivalt töövõimeetuks töövõime kaotusega 50% ja Te saate töövõimeetuspensionini.

Õiguskantsler mõistab Teie pahameelt, kuid ei leia siiski, et keeld töötada töötuna arveloleku ajal oleks Teie tõstatatud osas põhiseadusega vastuolus. Õiguskantsler loodab, et järgnevalt antud selgitused aitavad Teil mõista, miks õiguskantsler sellisel seisukohal on.

1. Eesti [Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi põhiseadus) § 28 lõikest 2 tuleneb muu hulgas õigus riigi abile töötada oleku (töö puudumise, tööpuuduse, töökoha kaotuse) korral.<sup>1</sup> Lisaks sätestab põhiseaduse § 29 lõige 3, et riik abistab tööotsijaid töö leidmisel. Üheskoos tuleneb nendest põhiseaduse sätetest esiteks õigus sissetulekule (hüvitisele), mis asendab töötuse perioodil osaliselt varasemat sissetulekut, ja teiseks õigus sellisele abile, mis aitab tööturule (taas)siseneda.

2. Põhiseaduse § 28 lõige 2 ei kirjuta seadusandjale ehk Riigikogule ette, kuidas töötada isikuid aidata. See, millist abi, mis ulatuses ning millistel tingimustel töötada isikutele pakkuda, on jäetud seadusandja otsustada.<sup>2</sup> Lisaks tuleb arvestada, et põhiseaduse järgi vastutab igäüks esmalt ise oma toimetuleku eest. Seepärast on seadusandja õigustatud kehtestama töötada isikutele abi saamiseks sellised reeglid, mis soodustavad igäühe enese vastutust oma toimetuleku ja heaolu eest. Samuti on riigil õigus keelduda abi andmisest siis, kui isikul endal või tema perekonnal on äraelamiseks piisavad vahendid.

<sup>1</sup> Nii on leidnud Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses asjas nr [3-3-1-27-11](#), p 11.

<sup>2</sup> Otsustusõigus on seadusandjal, kuna tema kujundada on riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve. Seda on märkinud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma otsuses asjas nr [3-4-1-7-03](#), p 15. Samas otsuses märkis Riigikohus ka seda, et sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega (p 16). Lisaks tuleb seadusandjal põhiseaduse sisustamisel lähtuda ka Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest.

3. Eelpool kirjeldatud õiguste realiseerimiseks on seadusandja kehtestanud kaks seadust: [töötuskindlustuse seaduse](#), mis võimaldab maksta teatud tingimustel töö kaotanud isikule töötuskindlustushüvitist, ning [tööturuteenuste ja -toetuste seaduse](#) (edaspidi lühendatult TTTS), mis reguleerib tööturuteenuste osutamist ja tööturutoetuste (sh töötutoetuse) maksmist.

4. TTTS järgi on töötü selline isik, kes ei tööta, on Eesti Töötukassas töötuna arvele võetud ja otsib tööd (TTTS § 2 punkt 3). Sellest lähtudes on seadusandja kehtestanud tingimused, mil isikut töötuna arvele ei võeta või mil tema arvelolek lõpetatakse. Nii ei võeta töötuna arvele isikut või töötuna arvelolek lõpetatakse selle isiku puhul, kes tegelikult töötab. Töötav isik ei vaja Eesti Töötukassalt sellist abi, mis on mõeldud ilma tööta inimese tööturule aitamiseks. Seejuures ei ole oluline, kas ta töötab töölepingu alusel või osutab teenust mõne muu lepingu (nt töövõtulepingu, käsunduslepingu) alusel, tegutseb ettevõtjana või töötab avalikus teenistuses (TTTS § 6 lõike 5 punktid 3 – 5).

5. Kuna seadusandja on leidnud, et üks isik ei saa samaaegselt töötada ja olla registreeritud töötü, ei ole oluline ka see, kas tegemist on lühiajalise tööga – ka lühiajalist tööd loetakse tööks ning sellise töö tegemisel töötuna arvelolek lõpetatakse. Lühiajalise töö osas erandi tegemata jätmine on põhjendatud sellega, et lühiajalist töötamist tuleb soodustada pideva töötuse asemel, sest lühiajalise töökogemuse omandamine tõstab inimese töövalmidust ja konkurentsivõimet; samuti seepärast, et esialgsest lühiajalisest tööst võib saada pikaajaline töö.<sup>3</sup> Töötuna arveloleku ajal lühiajalise töötamise lubamine võib kaasa tuua ka teatud kuritarvitamise ohu. Praktikas võib olla keeruline kontrollida, kas töötü tõepoolest töötab lühiajaliselt või ainult näitab oma töösuhet lühiajalisena selleks, et saada riigilt töötule mõeldud toetusi ja teenuseid.

6. See ei tähenda, et tööd otsivad isikud ei peaks end töötuna arvele võtma kartuses, et tulevikus võib neil ette tulla ka lühiajalist või ajutist töötamist. Sellistel puhkudel on võimalik Eesti Töötukassale töötamisest teada anda, et Eesti Töötukassa saaks töötuna arveloleku lõpetada, ja pärast töötamist end uuesti arvele võtta.<sup>4</sup> Nimelt on töötul seadusest tulenev kohustus teada viivitamatult Eesti Töötukassale asjaoludest, mis toovad kaasa töötuna arveloleku lõpetamise (TTTS § 5). See tähendab, et teavitada tuleb ka töötamisest (TTTS § 7 lõige 1 punkt 3).

7. Kui töötü seda ei tee ja Eesti Töötukassa on sellest tulenevalt talle maksnud tööturutoetusi (nt töötutoetust) või osutanud tööturuteenuseid (nt pakkunud koolitust), on Eesti Töötukassal TTTS § 41 lõike 1 järgi õigus tagasi nõuda raha, mille Eesti Töötukassa on sellisele isikule põhjendamatult kulutanud. Teiste sõnadega, kui registreeritud töötü asub tööle, ilma et teavitaks sellest Eesti Töötukassat, ning Eesti Töötukassa, pidades teda endiselt töötuks, osutab talle tööturuteenuseid või maksab tööturutoetusi, võib Eesti Töötukassa selliselt isikult tagasi nõuda summad, mida ta on alusetult maksnud sellisele isikule tööturutoetusena või kulutanud talle tööturuteenuse osutamiseks.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Nii on põhjendatud lühiajalise töö osas erandite kehtestamata jätmist tööturuteenuste ja -toetuste seaduse eelnõu 611SE seletuskirjas, lk 53.

<sup>4</sup> Eesti [Töötukassa kodulehe andmetel](#) on võimalik töötuna arveloleku lõpetamiseks Eesti Töötukassat teavitada muu hulgas telefoni, e-posti ja internetipõhise iseteeninduse teel. Töötuna arvele võtmiseks tuleb TTTS § 6 lõigete 1 ja 4 järgi esitada avaldus ja nõutavad dokumendid Eesti Töötukassa osakonnas või internetipõhise infotehnoloogilise lahenduse kaudu. Otsuse töötuna arvelevõtmise kohta teeb Eesti Töötukassa hiljemalt teisel tööpäeval avalduse esitamisest.

<sup>5</sup> Kui varem tuli Eesti Töötukassal seaduse järgi igal juhul tööturutoetusteks alusetult makstud või tööturuteenuste osutamiseks kulunud summad tagasi nõuda, siis 22.04.2014 jõustunud Riigikohtu üldkogu otsusega asjas nr [3-3-1-51-13](#) anti Eesti Töötukassale selles küsimuses kaalutusõigus otsustamiseks, kas ja millises ulatuses isikult kirjeldatud summad tagasi nõuda. Riigikohtu otsus puudutas olukorda, kus töötü leidis endale lühiajalise töö ja ei teavitanud sellest Eesti Töötukassat. Riigikohtu üldkogu leidis, et TTTS § 41 lõige 1 piiras ebaproportsionaalselt põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, kuivõrd ei võimaldanud Eesti Töötukassal arvesse võtta

8. Isikutele, kes otsivad tööd, kuid kes ei saa või ei soovi end töötuna arvele võtta, on seadusandja alternatiivina ette näinud võimaluse võtta end arvele töötajana. Selline võimalus sobib ka isikutele, kes juba töötavad, kuid kes on huvitatud Eesti Töötukassa abiga uue töö leidmisest. Töötaja võib arvelevõtmise hetkel ja arvelevõtmise ajal töötada, õppida või olla hõivatud mõne muu tegevusega, kuid ta peab otsima tööd.<sup>6</sup> Eesti Töötukassa aitab töötajatel leida tööpakkumisi ja sobivat tööd, samuti täiendada töötajateks vajalikke oskusi.

9. Erinevalt töötuna registreeritustest puudub töötajatel õigus saada töötutoetust. Töötutoetus on üldjuhul mõeldud asendussissetulekuna vahetult töö kaotanud isikutele. Nii on seadusandja esiteks ette näinud tingimuse, et töötutoetuse saaja peab olema registreeritud töötuna ja täitma töötule mõeldud kohustusi, mis aitavad tal võimalikult kiiresti uue töö leida (TTTS § 26 lõige 1). Teise tingimusena makstakse töötutoetust vaid isikutele, kelle sissetulek jääb alla 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast, mis on käesoleval aastal 124,31 eurot (TTTS § 26 lõige 1). Kolmanda tingimusena peab töötutoetuse saaja olema arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva töötanud (TTTS § 26 lõige 1). Kuna teatud juhtudel on varasema töötamise nõudmine võimatu või oluliselt takistatud, on seadusandja mõned tegevused töötamisega võrdsustanud (nt õppimine, ajateenistus, vt TTTS § 26 lõige 3) või ei nõua varasemat tööga hõivatust üldse (TTTS § 26 lõige 4). Nii ei nõuta varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust töötult, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva olnud töötaja püsivalt töövõimetuks tunnistamise tõttu (TTTS § 26 lõige 4 punkt 4).

10. Mõeldes nendele registreeritud töötutele, kes töötutoetuse saamise ajal leiavad ajutise või lühiajalise töö, on seadusandja ette näinud regulatsiooni, mis võimaldab lühiajalise töö tegemise perioodiks töötutoetuse maksmine peatada ja seda seejärel seda edasi maksta (TTTS § 27 lõige 3).<sup>7</sup> Sellisel juhul ei rakendu ka 7-päevane ooteaeg töötutoetuse esmakordse maksmise alguses (TTTS § 29 lõige 6). Ka sellise võimaluse kasutamiseks tuleb Eesti Töötukassat esmalt teavitada lühiajalisele tööle asumisest, et töötuna arvelolek lõpetada, ja pärast lühiajalise töö lõppemist end uuesti Eesti Töötukassas töötuna arvele võtta.

11. Töötutoetusele seatud tingimustest nähtub, et seadusandja ei ole töötutoetuse näol soovinud kehtestada hüvitist kõikidele töötajatele, vaid suunanud selle toetuse hiljuti töö ja seeläbi ka sissetulekuallika kaotanud isikutele. Töötutoetuse laiem eesmärk on motiveerida töötut tööd otsima ja võimalikult kiiresti tööle naasma<sup>8</sup> ning töötutoetuse maksmise tingimused on selle eesmärgiga kooskõlas. Ühtlasi on seadusandjal töötajatele abi andmise reegleid kehtestades mõistlik silmas pidada seda, et pakutav abi ei soodustaks pikaajalist töötaja jäämist ega kulutaks ebamõistlikult riigi rahalisi ressursse.

12. Täiendavalt on seadusandja loonud meetmeid, mis on suunatud inimväärse äraelamise tagamiseks. Nii näiteks võivad isikud, kellel on raskusi endale ja oma perele äraelamiseks vajalike vahendite hankimisega, taotleda toimetulekutoetust. Toimetulekutoetus on riigi rahaline abi kõikidele puudust kannatavatele isikutele. Abi toimetulekutoetuse näol võib saada ka pere, mille mõni liige töötab, kui pere kõikidest sissetulekutest ei jätku esmavajaduste rahuldamiseks.

---

teatamiskohustuse rikkumisega asjaolusid ega andnud Eesti Töötukassale kaalutusõigust otsustamiseks, kas ja millises ulatuses nõuda isikult makstud või kulutatud summad tagasi.

<sup>6</sup> Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse eelnõu 611SE seletuskiri, lk 20.

<sup>7</sup> Sellise regulatsiooni eesmärgiks on soodustada lühiajalise töö vastuvõtmist, tagades töötule õiguse saada pärast lühiajalist töötamist eelmisel töötuse perioodil saamata jäänud töötutoetuse osa. – Tööturuteenuste ja –toetuste ja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu 285 SE [seletuskiri](https://www.tootukassa.ee/content/leidsin-too/ajutiselt-tootamine), lk 9. Lähemalt saab selle kohta lugeda ka Eesti Töötukassa veebilehelt: <https://www.tootukassa.ee/content/leidsin-too/ajutiselt-tootamine> (viimane lõik).

<sup>8</sup> Tööturuteenuste ja –toetuste seaduse eelnõu seletuskiri, lk 54.

Nimelt on toimetulekutoetusele õigus üksi elaval isikul või perel, kelle kuu sissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist jääb alla toimetulekupiiri ([sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lõige 1](#)), milleks käesoleval aastal on 90 eurot.

13. Kuigi toimetulekutoetuse saamise õigus ei ole otseselt seotud töötamisega, näeb seadus ette reegli, mille järgi võib toimetulekutoetuse jätta määramata sellisele töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja kes ei ole ennast Eesti Töötukassas töötuna arvele võtnud (sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>3</sup> lõike 3 punkt 1). Samuti võib nimetatud seadusesätte järgi toimetulekutoetuse määramata jätta isikule, kes on end küll töötuna registreerinud, aga ei ole täitnud töötukohustusi (on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta jätnud individuaalse tööotsimiskava täitmata või on keeldunud talle pakutud sobivast tööst). Kuna toimetulekutoetust määrab ja maksab seadusega kehtestatud tingimustel valla- või linnavalitsus, tuleb toimetulekutoetuse saamiseks pöörduda elukohajärgse linna- või vallavalitsuse poole.<sup>9</sup>

14. Võttes arvesse põhiseadusest tulenevat seadusandja ulatuslikku otsustusõigust töötuse korral tagatava abi vormide, ulatuse ja tingimuste osas, ei leia õiguskantsler, et keeld töötada töötuna arveloleku ajal oleks Teie avalduses tõstatatud osas põhiseadusega vastuolus.

Loodame, et antud selgitustest oli Teile abi. Kui Te jääte siiski seisukohale, et töötuna registreeritud isikule peaks olema lubatud lühiajaline töötamine, ilma et ta peaks enda töötuna arveloleku Eesti Töötukassas lõpetama ja seejärel uuesti end arvele võtma, võite pöörduda vastava seadusemuudatuse ettepanekuga Sotsiaalministeeriumi või Riigikogu poole.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

---

<sup>9</sup> Palju kasulikku informatsiooni toimetulekutoetuse määramise ja maksmise tingimuste ning selle taotlemise kohta leiab Sotsiaalministeeriumi veebilehelt, vt <http://www.sotsiaalministeerium.ee/et/muud-toetused-ja-teenused#Toimetulekutoetus> ja <http://www.sm.ee/et/toimetulekutoetuse-kkk>.

Angelika Sarapuu 693 8427  
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee