



Õiguskantsler

Teie 17.10.2014 nr

Meie 02.12.2014 nr 6-1/141346/1404948

Vastuolu mittetuvastamine
Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 43 lg 15 põhiseaduspärasus

Austatud

Pöördusite minu poole küsimusega, kas tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 43 lg 15 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse printsiibiga. Tänan Teid kirja eest.

Vastuseks Teile selgitan, et ma **ei näe põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega vastuolu selles, et teatud isikute töötuna arvelolemise tähtaega on lühendatud.**

Põhjendan oma seisukohta järgnevalt.

1. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi [TTTS](#)) § 43 lõike 15 järgi võib 2014. aasta 1. mail töötuna arvel olnud sihtasutuse, mittetulundusühingu või -ühistu juhtimis- või kontrollorgani liige, kes saab väiksemat tasu kui pool töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär, äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht olla töötuna arvel kuni 2014. aasta 1. novembrini.

2. TTTS-s reguleeritakse lisaks muudele aspektidele töötute ja tööotsijate üle arvestuse pidamist, tööturuteenuse osutamist, tööturutoetuste maksmist. TTTS § 2 punkt 3 alusel on töötuna isik, kes ei tööta, kuid on töötuna arvele võetud Eesti Töötukassas ja otsib tööd. Töötuna arvelolemise kaasnivad teatud õigused ja kohustused. Töötuna arvel olles on isikul õigus saada ajakohast informatsiooni tööturul toimuvast ning abi ja tuge tööotsingutel, taotleda töötuskindlustushüvitist või töötutoetust ning osaleda töölesaamist toetavatel teenustel.

3. TTTS § 6 lg 5 sätestab juhud, millal isik ei saa end töötuna arvele võtta. Alates 01.05.2014 ei võeta töötuna arvele isikut, kes on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht (TTTS § 6 lg 5 p 4). Samuti ei võeta töötuna arvele juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liiget¹, kes saab oma tegevuse eest tasu (TTTS § 6 lg 5 p 4¹). Teie kirjas

¹ Tulumaksuseaduse §-s 9 nimetatud juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgan igasugune volitatud organ või isik, kellel on tulenevalt vastava juriidilise isiku kohta käivast seadusest, ühingulepingust, põhikirjast või muust

viidatud TTTS § 43 lg 15 järgi saavad eelnevalt nimetatud isikud olla töötuna arvel 1. novembrini, seejärel kaovad töötuna arvelolemisega kaasnevad õigused ja kohustused. Seega on küsimus eelkõige selles, kas TTTS § 43 lõikes 15 loetletud isikutele töötuna arvelolemist piirava tähtaja kehtestamine on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega.

4. Riigikohus on õiguspärase ootuse põhimõtte kohta öelnud, et igaühel peab olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.² Õiguspärase ootuse printsiibi kohaselt „on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.”³ Riigikohus on eraldi rõhutanud, et õiguspärane ootus võib tekkida nii tähtajalise kui ka tähtajatu regulatsiooni puhul, ent tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul. Seepärast peavad tähtajalise regulatsiooni isikule ebasoodsas suunas muutmiseks olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatu regulatsiooni muutmiseks.⁴

5. Näiteks olukorras, kus töötuna arvele võetud inimesel on õigus saada töötuskindlustushüvitist, siis tema töötuna arveloleku lõppemine toob vältimatult kaasa töötuskindlustushüvitise saamise lõppemise. Seda põhjusel, et töötuskindlustuse seaduse (edaspidi [TKindLS](#)) § 6 lg 1 p 1 järgi on kindlustushüvitise saamise üheks tingimuseks töötuna arvelolek (vt ka [TKindLS](#) § 13 lg 1 p 1). Arvestades, et [TKindLS](#) § 8 lg 1 p-de 2 ja 3 järgi on töötuskindlustushüvitist õigus saada kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on 5 kuni 10 aastat, kogu töötuna arvel oleku ajal, kuid mitte kauem kui 270 kalendripäeva, ning kindlustatul, kelle kindlustusstaaz on 10 aastat või enam, on seda hüvitist õigus saada kogu töötuna arvel oleku ajal, kuid mitte kauem kui 360 kalendripäeva, kitsendab TTTS § 43 lg 15 töötuskindlustushüvitist 01.05.2014 seisuga saanute õigusi. Nimelt on seadusandja neile algselt lubanud hüvitist vastavalt 270 ja 360 päeva ulatuses, ent TTTS § 43 lõikega 15 on seda õigust neil vähendatud vastavalt 3 kuu ja 6 kuu võrra. Samuti jääb kõnealune isik ilma tööturuteenustest. Kui töötuna arvelolev isik on arvestanud aga töötutoetusega, siis seda makstakse TTTS § 30 lg 1 alusel kuni 270 päeva ulatuses, mis märgib 9-kuulist perioodi. Seega jääb TTTS § 43 lg 15 jõustumise korral isik ilma kuni 3 kuu ulatuses töötutoetusest ning muudest töötuna arvelolemisest tulenevatest õigustest.

6. Seega on seadusandja TTTS § 43 lõikega 15 riivanud põhiseaduse §-s 10 sätestatud õiguspärase ootuse põhimõtet. Kuna põhiõiguse riive esinemine ei pruugi alati tähendada põhiõiguse rikkumist, tuleb järgnevalt tuvastada, kas riivel on olemas legitiimne eesmärk ja kas avalik huvi kaalub riive üles.

7. Riigikogu on TTTS § 43 lõikes 15 nimetatud isikute töötuna arvelolemise lõpetamist selgitanud sellega, et äriühingu juhtide ja prokuristi ning mittetulundusühingu ja sihtasutuse juhtimis- ja kontrollorgani liikmete erinev kohtlemine võrreldes teiste töötavate inimestega ja

juriidilise isiku tegevust reguleerivast õigusaktist õigus osaleda juriidilise isiku tegevuse juhtimisel või juhtorgani tegevuse kontrollimisel (lõige 1). Juhtimis- või kontrollorganiks on muu hulgas juhatus, nõukogu, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, prokurist, asutaja kuni juriidilise isiku registrisse kandmiseni, likvideerija, pankrotihaldur, audiitor, revident või revisjonikomisjon. Juhtorganina käsitatakse ka välismaa äriühingu filiaali juhatajat ning mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha tegevjuhti (lõige 2).

² [RKPKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13](#). Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012, § 10, kumm 3.4.3.2.

³ RKPKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

⁴ RKPKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 69.

füüsilisest isikust ettevõtjatega töötuna arvelevõtmisel ei ole põhjendatud ega vajalik.⁵ Nimelt, TTTS § 6 lg 5 p 3 alusel ei võeta töötuna arvele isikut, kes töötab muu hulgas käsunduslepingu⁶ alusel. Samas pole selgitatud, millest tuleneb 6-kuuline ajavahemik 01.05.2014 kuni 01.11.2014, millega on TTTS § 43 lõikes 15 nimetatud ja juba töötuna arvele võetud isikutel piiratud töötuna arvel olemist. Arvata võib, et selline regulatsioon on kehtestatud raha kokkuhoiu kaalutlustel. Kuna raha kokkuhoiu saab pidada legitiimseks eesmärgiks, mille nimel võib põhiõigusi piirata, hindan seadusandja tegevust järgnevalt sellest eesmärgist lähtuvalt.

8. Käesolevat olukorda võib käsitleda kui tähtajaliselt antud õiguste muutmist ebasoodsas suunas. Seejuures on isiku põhiõigusi riivatud siis, kui ta on hakanud juba oma õigusi realiseerima ehk asunud kasutama seadusega antud õigusi ja vabadusi, tuginedes õigusnormile ning lootes selle kehtima jäämisele. Inimene on jäänud nendest õigustest ilma enne tähtaja lõppemist (seadusel on ebaehtne tagasiulatav jõud).

9. Leian, et asjas seisukoha võtmisel tuleb arvestada, et inimestel oli enne 01.11.2014 võimalus loobuda oma juhatuse või kontrollorgani liikmelisuse staatusest. Sellisel juhul, kui isik loobunuks oma juhatuse liikme staatusest, saanuks ta olla töötuna arvel ning tal olnuks õigus saada töötutoetust ning töötukindlustushüvitist edaspidigi. Seega isikul oli võimalus säilitada töötuna arvelevõtmisega kaasnevad õigused ja kohustused, kui ta oleks 6 kuu jooksul, mida pean sellise sammu astumiseks piisavaks ajaks, kõnealusest staatusest loobunud.

10. Mis aga peamine, tuleb silmas pidada, et töötuna arvelevõtmisel on Eesti Töötukassa eesmärk aidata isikut tööturuteenuste osutamise kaudu võimalikult kiiresti ning efektiivselt tagasi tööturule. Seepärast pole töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse saamine ning maksmine vaadeldavad tööturuteenuste osutamise eesmärgist lahus: töötu kaotab õiguse hüvitistele, kui ta pole valmis tööle asuma või kui ta on mõjuva põhjuseta keeldunud sobivast tööst (TTTS § 7 lg 1 p-d 6 ja 10). Et inimene oleks motiveeritud tegema pingutusi uue töö leidmiseks ja saaks hakkama ühiskonna toeta võimalikult kiiresti, on seadusandja piiranud hüvitiste saamise õigust ka ajaliselt (vt nt TTTS § 30 lg 1, TKindlS § 8 lg 1). Ühtlasi tuleneb eelnevast, et seadusandja on töötuna registreeritule ette teatanud, et töötuna registreeritul tuleb teha pingutusi uue töö leidmiseks ning ta kaotab õiguse hüvitistele, kui a) tal on võimalik tööle asuda või b) ta ei leia tööd seaduses sätestatud tähtaegade jooksul. Seega esiteks pole kellelgi võimalik tugineda õigusele olla töötuna arvel kindlal ajaperioodil, teiseks aga on töötuhüvitisi nii ehk nii võimalik saada vaid piiratud aja jooksul.

11. Viimasest tulenevalt tõusetub minu hinnangul avaldusaluses asjas küsimus, kas olukorras, kus seadusandja on inimesele teatanud piisavalt pikalt ette, et tal tuleb töö leidmiseks teha pingutusi senisest veelgi kiiremalt ja tõhusamalt, on seadusandjale ette heidetav taandumine n-ö varasemalt antud lubadusest anda inimesele sobiva töö leidmiseks rohkem aega. Leian, et vastus sellele küsimusele on eitav, kuna kellelgi pole võimalik tugineda õigusele olla töötuna arvel kindlal ajaperioodil ning piisavalt pika etteteatamistähtaja järgimisel ei sea seadusandja inimest ka ülemäära keerulisse olukorda.

⁵ Seletuskiri tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 521 juurde, lk 9. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, [otsetee](#).

⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 26. 04. 2005. a määrus nr 3-2-1-39-05, 08. 10. 2008. a kohtuotsus nr 3-2-1-65-08 ja 13.03.2009 kohtuotsus nr 3-2-1-7-09 kohaselt „juhatuse liikmeks olemine äriühingus on olemuslikult lepingusarnane võlaõiguslik suhe. Sellele viitab muuhulgas äriseadustiku § 184 lg 1 kolmas lause, mille järgi peab juhatuse liikmeks valimiseks olema isiku nõusolek. See suhe on kolleegiumi arvates olemuselt sarnane käsunduslepingule, kus pooled lepivad kokku teatud ülesannete täitmises teatud aja jooksul, ning sellele on vastavalt kohaldatavad võlaõigusseaduse käsunduslepingut reguleerivad sätted.“

12. Arvestades eespool esitatud küsimusele antud vastust, tuleb järgnevalt anda hinnang, kas 6-kuuline etteteatamistähtaeg töötuna arveloleku lõpetamisest on piisav selleks, et end töötuna registreerinud inimene ei leiaks end ülemäära keerulisest olukorrast. Et sellist hinnangut kujundada, tutvusin Eesti Töötukassa andmetega töötuskindlustushüvitise maksmise keskmiste perioodide kohta. Sain teada, et näiteks 2012. a leidis inimene, kel oli maksimaalselt õigus saada töötuskindlustushüvitist 270 päeva jooksul, töö 192 päevaga (ca 6,5 kuuga), inimene, kel oli maksimaalselt õigus saada töötuskindlustushüvitist 360 päeva jooksul, aga 244 päevaga (ca 8 kuuga).⁷ Töötutoetust saanute töölemineku keskmine ajanäitaja oli 2012. a 132 päeva (4,4 kuud).⁸ Kuigi 2014. a võib tööturu situatsioon olla muutunud, võib nende ja teiste kättesaadavate andmete põhjal järeldada, et keskmiselt leiab inimene töö varem kui 270 päeva jooksul. Samuti saab järeldada, et mida ebasoodsamal alusel inimene töötuse puhul hüvitist saab, seda kiiremini ta töö leiab. Sellist järeldust kinnitavad ka nii Eestis kui ka teistes riikides tehtud uuringud.⁹ Seega ei saa Eesti Töötukassa andmetele tuginedes väita, et töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmise perioodi lühendamise määral, mil inimesele on jäetud töö leidmiseks senise 9-12 kuu asemel 6 kuud, tooks paratamatult kaasa olukorra, kus suur hulk töötuna arvel olnud inimesi oleksid sunnitud elama nii töö kui piisava asendussissetulekuta. Kuna 6 kuuga peaks olema võimalik tööd leida, siis seadusandja on töötuna arveloleku tähtaja muutmisel andnud inimestele piisavalt aega uue töö leidmiseks ja pole neid oma tegevusega seadnud ülemääraselt keerulisse olukorda.

13. Neil põhjustel leian, et seadus ei ole vastuolus põhiseadusega. Siinjuures selgitan veel, et selles asjas võetud seisukoht ei puuduta küsimust, kas äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht peaksid teatud juhtudel saama end töötuna arvele võtta. Sellele küsimusele vastan teise minu menetluses oleva asja raames eelduslikult 2015. a I pooles.

Täna Teid, et kirjutasite mulle oma probleemist. Loodetavasti on minu hinnang abiks Teie probleemi lahendamisel.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

⁷ Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://www.tootukassa.ee>, [otsetee](#).

⁸ Andmed kättesaadavad arvutivõrgus: <https://www.tootukassa.ee>, [otsetee](#).

⁹ Vt ka R. Leetmaa jt. Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#), lk 18: „Enamuses jõutakse järeldusele, et kõrgem hüvitise määr pikendab töötuskehtust, kuid mõju ulatuse osas üksmeel puudub. Lisaks on leitud, et hüvitise maksmise kestus mõjutab töötusest väljumise tõenäosust enam kui selle suurus (Atkinson ja Micklewright 1991), kõrgema määraga toetused lühikese ajaperioodi kestel kahjustavad tahet tööle asuda vähem kui pika ajaperioodi kestel makstavad madalama määraga toetused (OECD 1999) ja töötusperioodi pikenedes vähenev hüvitise määr soodustab aktiivset töötuskehtust ning liikumist hõivesse (Schmidt, Reissert 1996).“ ning lk 25: „2011. aastal avaldatud töös analüüsis Lauringson, milline oli töötushüvitiste mõju töötuse kestusele majanduskriisi ajal, uurides 2008. aasta teisel poolel ja 2009. aasta esimeses kvartalis töötushüvitist saama hakanud inimeste andmeid ning jälgis nende tööturuseisundit kuni 2010. aasta märtsini. Kasutades kestusanalüüsi meetodeid, leidis autor, et nii kõrgem hüvitist kui ka pikem hüvitise maksmise aeg vähendavad töötusest hõivesse väljumise tõenäosust.“