



Õiguskantsler

Lauri Hussar
Riigikogu esimees
riigikogu@riigikogu.ee

Meie 09.05.2024 nr 6-1/221434/2402739

Ettepanek viia töövõimetoetuse seadus põhiseadusega kooskõlla

Lugupeetud Riigikogu esimees

Õiguskantsleri poole pöördus puuduva töövõimega inimene, kes jäi pärast töösuhte lõppemist ilma töövõimetoetusest, sest talle maksti ühel kalendrikuul lisaks eelmise kuu töötasule välja ka töösuhte lõpetamisel ettenähtud tasud: sellesama kuu töötasu ja saamata jäänud puhkusetasu.

Töövõimetoetust makstakse [töövõimetoetuse seaduse](#) (TVTS) alusel ja selle eesmärk on pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega inimese töötamise ja töölesaamise toetamine ning talle sissetuleku tagamine (TVTS § 1 lg 1, § 11). Töövõimetoetuse maksmisega tagatakse inimesele tema põhiõigus saada töövõimetoetuse korral riigilt abi ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 28 lõige 2).

Kui vähenenud töövõimega inimene töötab ja tema brutosissetulek kuus ületab 1851 eurot ja 30 senti, siis vähendatakse talle makstavat töövõimetoetust (TVTS § 13 lõige 3).

Mõnikord teeb tööandja töötajale ühes kuus väljamakse mitme kuu eest. Kui seda arvesse ei võeta, vähendatakse inimesele makstavat töövõimetoetust. Riigikogu on otsustanud, et kui inimese sissetulek on ühes kuus suurem seetõttu, et talle on makstud puhkusetasu, haigushüvitist, ajutise töövõimetoetuse hüvitist või et talle makstava tasu või hüvitise väljamaksmise aega on temast olenemata põhjusel muudetud, siis töövõimetoetust ei vähendata (TVTS § 13 lõige 3¹). Need erandid ei hõlma praegu olukorda, kus inimene on saanud ühes kuus mitme kuu töötasu selle tõttu, et ta on sellel kuul töölt lahkunud: näiteks siis, kui ta on tavapäraselt saanud eelmise kuu eest töötasu järgmise kuu alguses, kuid lahkunud töölt samal kuul ning saanud ka selle kuu eest töötasu ja muud töösuhte lõpetamisel ettenähtud tasud, sealhulgas saamata jäänud puhkusetasu. Seda, kuidas inimene ebaõiglaselt kahju saab, näitlikustab tabel leheküljel 5.

Leian, et vähenenud töövõimega inimeste erinevale kohtlemisele ei ole mõistlikku õigustust ja see ei ole kooskõlas PS § 28 lõikega 2 ja § 12 lõikega 1.

Teen Riigikogule ettepaneku viia TVTS § 13 lõiked 3 ja 3¹ kooskõlla PS § 28 lõikega 2 ja PS § 12 lõikega 1 osas, milles need näevad ette töövõimetoetuse vähendamise olukorras, kus inimesele makstakse ühes kuus mitme kuu töötasu ja tasu kasutamata jäänud puhkusepäevade eest selle tõttu, et tema töösuhe lõppes sellel kuul.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Töövõimetoetuse vähendamine

1. Alates 1. aprillist 2024 on puuduva töövõimega inimese töövõimetoetuse suurus keskmiselt 617,10 eurot kuus, osalise töövõimega inimese puhul on see keskmiselt 351,75 eurot kuus (TVTS § 13 lõige 2). Toetust vähendatakse, kui inimese ühe kuu brutosissetulek on suurem kui 1851,30 eurot (90 x 20,57 eurot; TVTS § 13 lõige 3). Kui puuduva töövõimega inimese brutosissetulek on ühes kuus 3085,50 eurot [$617,10 - (3085,50 - 1851,30) / 2 = 0$] või rohkem, siis talle töövõimetoetust ei maksta. Osalise töövõimega inimesele ei maksta töövõimetoetust siis, kui tema brutosissetulek kuus on 2554,79 eurot [$351,75 - (2554,79 - 1851,30) / 2 = 0$] või rohkem.
2. Töövõimetoetuse maksmise kuu on kalendrikuu, mille eest toetust makstakse (TVTS § 13 lg 4). Töötukassa maksab töövõimetoetuse välja igakuiselt eelmise kalendrikuu eest jooksva kalendrikuu kümnendaks kuupäevaks (TVTS § 17 lg 1). Näiteks makstakse septembrikuus inimesele välja augustikuu toetus.
3. TVTS § 13 lõike 5 kohaselt arvutab inimese sissetuleku (väheste seaduses sätestatud eranditega) Eesti Töötukassa, lähtudes Maksu- ja Tolliametile esitatud sotsiaalmaksu andmetest. [Sotsiaalmaksuseaduse](#) § 9 lõike 1 punktide 4 ja 5 ning lõike 12 kohaselt esitab tööandja need andmed Maksu- ja Tolliametile töötasu maksmise kuule järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks. Seega kui tööandja teeb puuduva töövõimega inimesele väljamaksed juulis, siis tuleb tööandjal need deklareerida 10. augustiks. Kuna ka töövõimetoetus peab olema välja makstud hiljemalt 10. kuupäevaks, saab Eesti Töötukassa toetuse maksmisel arvestada inimese teenitud sissetulekuga alles septembris, mil on teada, et tööandja sääraseid makseid oma töötajale juulis tegi. Seepärast vähendatakse mitte inimese juulikuu, vaid augustikuu toetust, ning augustikuu toetus makstakse välja septembris.

Töövõimetoetuse vähendamata jätmine

4. Mõnel kuul võib inimese sissetulek ühekordselt suureneda, näiteks siis, kui talle makstakse korraga välja kahe kuu töötasu või töötasu ja puhkusetasu. Vältimaks sellisel juhul töövõimetoetuse ebaõiglast vähendamist, täiendas Riigikogu TVTS § 13 lõikega 3¹ (seaduseelnõu [468 SE seletuskirja](#) lk 3, eelnõu kohaselt oli algselt tegemist TVTS § 13 lõikega 5¹; [641 SE seletuskirja](#) lk 18 ja 19). See säte võimaldab Eesti Töötukassal maksta inimesele töövõimetoetust arvestusega, et osa inimese ühe kuu sissetulekust on saadud mitme kuu eest.
5. Näiteks kui inimese brutotöötasu oli juulikuus 1000 eurot (netotasuna on see 902 eurot) ning samal kuul maksti talle puhkusetasu augustikuu eest samuti 1000 eurot, tuleks TVTS § 13 lõike 3 järgi vähendada inimesele makstavat töövõimetoetust 74,35 euro võrra, kuna tema juulikuu sissetulek ületas 1851,30 euro piiri ([töölepingu seaduse](#) (TLS) § 70 lõike 2 esimese lause järgi makstakse puhkusetasu hiljemalt eelviimasel kalendaarsel tööpäeval enne puhkuse algust, kui tööandja ja töötaja ei ole leppinud kokku teisiti). Kui aga juulikuus makstud puhkusetasu lugeda augustikuu tasuks, siis töövõimetoetust ei vähendata, sest juulikuu eest makstud tasu jääb alla 1851,30 euro.
6. TVTS § 13 lõikes 3¹ sätestatud erandeid ei kohaldata automaatselt, vaid inimene peab ümberarvestuse tegemiseks esitama Eesti Töötukassale taotluse ja taotluse sisu kinnitava dokumendi (nt tööandja tõendi, et töötasu väljamaksmise kuupäeva muudeti või et inimesele maksti puhkusetasu).

Töövõimetoetuse vähendamine töösuhte lõpetamisel

7. Kui vähenenud töövõimega inimene on saanud ühes kuus mitme kuu töötasu selle tõttu, et ta on töölt lahkunud, siis ei võeta arvesse seda, et väljamaksed võivad olla tehtud mitme kuu eest

(TVTS § 13 lõiget 3¹ ei kohaldata). Niisugusel juhul vähendatakse inimese töövõimetoetust TVTS § 13 lõike 3 alusel sellisel määral, et inimene võib ühes kuus jääda toetusest ilma.

8. Näiteks kui puuduva töövõimega inimene sai juulikuu alguses juunikuu eest brutotöötasu 1000 eurot, juulikuu lõpus töölt lahkumisel töötasu juulis tehtud töö eest 1000 eurot ning saamata jäänud puhkusetasu 600 eurot, siis vähendatakse tema augustikuu töövõimetoetust 374,35 euro võrra. See toetuse summa makstakse talle välja septembris. Nii laekub inimesele augustis töövõimetoetus juulikuu eest 617,10 eurot ja septembris augustikuu eest vaid 242,75 eurot.

Põhiõigus riigi abile töövõimetusel korral

9. Põhiseaduse § 28 lõige 2 kohustab riiki andma inimesele töövõimetusel korral abi. Riigikogul on õigus otsustada, mis liiki ja kui suurt abi tuleb inimesele osutada. Riigikogu otsustamisõigus ei ole siiski piiratud. Abi andmisel tuleb arvestada riigi võetud rahvusvahelisi kohustusi (vt nt Riigikohtu [otsuse 5-20-3](#) p 43), näiteks [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) ja [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga](#) sätestatud. Töövõimetusel korral inimesele antav abi peab olema mõistlikus seoses töötasuga ning igal juhul ületama elatusmiinimumi (parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta [artikli 12](#) tõlgendus).

10. Samuti tuleb Riigikogul arvestada PS § 12 lõikega 1, mille järgi ei või Riigikogu sätestada selliseid abi andmise reegleid, mis võimaldavad kohelda sarnases olukorras olevaid inimesi põhjendamatult erinevalt (erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus).

Vähenenud töövõimega inimeste erinev kohtlemine töövõimetoetuse maksmisel

11. Praegusel juhul kohtleb riik (tulenevalt TVTS § 13 lõigetest 3 ja 3¹) töövõimetoetuse maksmisel erinevalt:

1) töötavaid vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse ühes kuus nii töötasu kui ka puhkusetasu, ja

2) vähenenud töövõimega inimesi, kellele tööandja maksab ühes kuus eelmise kuu töötasu ja töösuhte lõpetamisel ettenähtud tasud: selle kuu töötasu ja tasu kasutamata jäänud puhkuse eest.

12. Esimese rühma puhul on tegemist olukorraga, kus puhkusetasu saamise kuupäeva lepidavad tööandja ja töötaja omavahel kokku (TLS § 70 lõige 2). TVTS § 13 lõige 3¹ võimaldab lugeda tööandja makstud tasud mitme kuu eest saadud tasudeks. Selle tõttu ei pruugi sellesse rühma kuuluva inimese ühe kuu sissetulek ületada 1851,30 eurot või see ületab seda vähem kui siis, kui ta oleks sellesama sissetuleku saanud ühes kuus. Seega inimesele makstavat töövõimetoetust ei vähendata või vähendatakse vähem kui teise rühma inimeste töövõimetoetust.

13. Teise rühma puhul on tööandja kohustatud töölepingu lõppemise päeval hüvitama töötajale väljateenitud, kuid veel maksmata summad (TLS § 84 lõige 1). Sellisel juhul kohaldatakse TVTS § 13 lõiget 3 (lõiget 3¹ ei kohaldata) ning arvestatakse, et kõik need tasud on inimene saanud ühe kuu eest. Kui need tasud kokku ületavad 1851,30 eurot, siis inimese töövõimetoetust vähendatakse või jäetakse see maksmata.

14. Erinev kohtlemine seisneb selles, et ühel juhul näeb seadus ette võimaluse lugeda ühes kuus saadud tasud mitme kuu sissetulekuks, aga teisel samasugusel juhul mitte. Halvemini koheldakse neid vähenenud töövõimega inimesi, kelle puhul ei arvestata asjaolu, et ühes kuus maksti neile tasu mitme kuu töö eest ja neile maksti tasu ka kasutamata puhkusepäevade eest, sest sellel kuul inimese töösuhe lõpetati.

Erineva kohtlemise põhiseadusvastasus

15. Vähenenud töövõimega inimeste erinevat kohtlemist on õigustatud sellega, et töösuhte lõpetamisel töötaja soovil või kokkuleppel tööandjaga ei ole töösuhte viimasel päeval makstavas lõpparves võimalik eristada töötasu ja muid tasusid ega arvestada töötasu teise kuu sissetulekute hulka. Erinevat kohtlemist on põhjendatud ka sellega, et lõpparve saamisel on vähenenud töövõimega inimese sissetulek piisavalt suur, et tagada endale inimväärne äraelamine. Seega võib erineva kohtlemise eesmärk olla riigi raha kokkuhoid ja toetuse maksmise administreerimise lihtsus.

16. Kuna tööandja peab teadma lõpparve kujunemise aluseid ja seda, mille eest ta töötajale raha maksis, on võimalik töötasu ja teisi tasusid lõpparves eristada. Seadusega on sätestatud, et tööandja peab andma töötajale andmed, kuidas tema töötasu on arvutatud ja makstud, kui töötaja seda soovib (TLS § 28 lõike 2 punkt 12). Inimene saab tööandja teatisega Eesti Töötukassale tõendada, et talle maksti ühes kuus nii töötasu (TLS § 33 lõige 1) kui ka töölepingu lõppemisel sissenõutav tasu (TLS § 84 lõige 1). Tööandja saab need andmed esitada inimesele makstud tasuliikide (nt töötasu, saamata jäänud puhkusetasu) kaupa. Lisaks võib inimene vajadusel esitada saadud tasude kohta pangakonto väljavõtte.

17. Uue erandi sätestamine ei tee toetuse administreerimist keerukamaks, sest ka TVTS § 13 lõike 3¹ järgi peab töötaja tõendama asjaolusid, mis tingisid ühes kuus mitme kuu tasu saamist. Puudub mõistlik põhjus, miks ühel juhul on peetud õiglaseks arvestada osa ühes kuus saadud tasu teise kuu sissetulekuks ja sellega on muudetud toetuse maksmise administreerimine keerulisemaks, aga teisel samasugusel juhul mitte.

18. Õiguskantslerile on selgitatud ka seda, et kui inimene saab töösuhte lõppemisel ühes kuus mitme kuu töötasu, siis võimaldab eelnevalt saadud sedavõrd suur sissetulek inimesel toime tulla riigi abita. Teisisõnu on leitud, et riik ei pea vähenenud töövõimega inimest aitama siis, kui tal on piisav sissetulek. Seega on erinevat kohtlemist õigustatud sellega, et inimene ei vaja toimetulekuks riigi abi.

19. Niisugune selgitus ei arvesta seda, et TVTS § 13 lõige 3¹ juba reguleerib olukordi, kus Riigikogu on otsustanud, et kuigi inimese sissetulekust piisab tema toimetulekuks, tema töövõimetoetust siiski ei vähendata. Nii võtab Eesti Töötukassa TVTS § 13 lõikes 3¹ ettenähtud juhtudel arvesse töötasu maksmise tegelikke asjaolusid ning maksab töövõimetoetuse välja nii, nagu inimene oleks osa ühe kuu sissetulekust saanud sellel kuul, millal ta selle välja teenis või mille eest ta puhkusetasu sai. Sellisel juhul ei pruugi Eesti Töötukassa inimese töövõimetoetust vähendada. Erineva kohtlemise tagajärg on, et teisel juhul peab inimene ühes kuus saadud suuremast sissetulekust ära elama ka mitu järgmist kuud, sest tema töövõimetoetust vähendatakse, esimesel juhul sellist vajadust pole. Puudub mõistlik põhjus, miks ühel juhul on peetud õiglaseks lähtuda toetuse maksmisel tegelikest asjaoludest, teisel samasugusel juhul aga mitte.

20. Neid inimesi, kellele tavaliselt makstakse töötasu kuu alguses ja kes lahkuvad töölt kuu lõpus, ei saa olla väga palju. Kuna seaduses on juba sissetuleku saamise kuu arvestuse kohta ette nähtud erandid ja selleks on vajalikud rakendused loodud, siis ei too veel ühe erandi lisamine kaasa administreerimise suurt ümberkorraldamist ega sellega seotud kulutusi. Samas võib uue erandi lisamata jätmine tuua kaasa selle, et samasuguses olukorras olev vähenenud töövõimega inimene, kes töölt lahku, kaotab märkimisväärse osa talle makstavast toetusest.

Tabelis on esitatud näide, kuidas kahe kuu töötasu maksmine ühes kuus mõjutab töövõimetoetuse saamist, kui inimese sissetulek on 1000 eurot kuus ja töösuhte lõpetamisel makstud tasud on kokku 1600 eurot.

Tabel. Töövõimetoetuse suuruse erinevus sõltuvalt töötasu laekumise ajast

Töötasu maksmise aeg	Töölt lahkumise aeg	Tegelik sissetulek (brutopalk, eurodes) juulis koos töövõimetoetusega	Tegelik sissetulek (brutopalk, eurodes) augustis koos töövõimetoetusega	Tegelik sissetulek (eurodes) septembris koos töövõime-toetusega	Kokku sissetulek (eurodes) juulist septembrini
kuu algus, nt 01.07	kuu lõpp, nt 31.07	2600 + 617,10 ¹	617,10 ²	242,75	4076,95
kuu algus, nt 01.07	järgmise kuu algus, nt 01.08	1000 + 617,10 ³	1600 + 617,10 ⁴	617,10	4541,30

21. Toodud näites on selgelt näha, et vähenenud töövõimega inimesele riigi antava abi suurus on ebaproportsionaalselt erinev sõltuvalt sellest, kas ühes kuus laekunud töötasusid pidada ühe kuu eest saadud tasuks või mitme kuu tasudeks.

22. Pole ühtegi mõistlikku ja asjakohast põhjust, miks TVTS § 13 lõikes 3¹ nimetatud juhtudel ei pea riik kulu kokku hoidma, kuid töösuhte lõpetamisel ettenähtud töötasu ja kasutamata puhkuse eest ettenähtud tasu väljamaksmisel peab seda tegema, ning seeläbi eelistama ühe vähenenud töövõimega inimeste rühma huve teise vähenenud töövõimega inimeste rühma huvidele. Seega ei ole praegusel juhul töövõimetoetuste maksmise süsteemi lihtne administreerimine ega riigi raha kokkuhoid piisavalt kaalukad argumendid, mis õigustaksid selliste tagajärgedega erinevat kohtlemist sõltuvalt sellest, kas töösuhte lõpetamise tõttu laekub neile ühes kuus töötasu kahe kuu eest või mitte.

23. Kuigi Riigikogul on majandus- ja sotsiaalpoliitiliste otsuste langetamisel avar otsustusruum, ei anna see Riigikogule õigust sarnases olukorras olevaid inimesi põhjendamatult erinevalt kohelda. Seda enam, et töövõimetoetuse maksmisega täidab riik PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustust.

24. Leian, et olukorras, kus vähenenud töövõimega inimese töövõimetoetust vähendatakse selle tõttu, et ta on töösuhte lõppedes saanud ühes kuus mitme kuu töötasu, on vastuolus PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõigusega saada töövõimetoetuse korral riigilt abi ja PS § 12 lõikes 1 tagatud võrdsuspõhiõigusega.

Lugupidamisega
/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kärt Muller 693 8412; Merle Malvet 693 8426; Merle.Malvet@oiguskantsler.ee

¹ Juuniku töötasu (brutosumma) 1000 + juuliku töötasu koos töösuhte lõpetamisel saadud tasude ja hüvitistega (sealhulgas puhkusetasu, brutosumma) 1600 = 2600 + töövõimetoetus 617,10 eurot; kokku = 3217,10 eurot.

² Töötasu augustikuus ei ole, ainus sissetulek on töövõimetoetus 617,10 eurot.

³ Juuniku töötasu (brutosumma) 1000 + töövõimetoetus 617,10; kokku = 1617,10 eurot.

⁴ Juuliku töötasu (brutosumma) koos töösuhte lõpetamisel saadud tasude ja hüvitistega (sealhulgas puhkusetasu, brutosumma) 1600 + töövõimetoetus 617,10; kokku = 2217,10 eurot + 1 päeva töötasu, mis on makstud augustiku alguses.