



Õiguskantsler

Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 14.06.2021 nr 7-4/210264/2104038

Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Märgukiri tööandja deposiidi suuruse arvestamise kohta

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees
Austatud minister
Austatud peadirektor

Õiguskantsleri poole pöördus ettevõtja murega, et pärast 01.07.2020 jõustunud välismaalaste seaduse [muudatust](#) on Politsei- ja Piirivalveamet muutnud renditöötajaga seotud tööandja deposiidi arvestamise halduspraktika ettevõtjale ebasoodsamaks. Kui varem tuli deposiiti kanda kümme protsenti tööandja ühe kuu tööandja töötasufondist, siis nüüd tuleb ettevõtjal deposiiti kanda kümme protsenti konkreetse välismaalase 12 kuu töötasust.

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele renditöötajana töötamiseks elamisloa, kui tööandjal on töötasuga seotud kohustuste tagamiseks deposiidis [välismaalaste seaduse](#) (VMS) nõuetele vastav rahasumma. Küsimus on selles, millise ajavahemiku eest tööandja deposiiti arvestatakse.

Tööandja deposiidi kohustust kehtestavad normid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) ei vasta määratletuse nõudele, kuna ei sätesta piisavalt täpselt, milline summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Puudub ka rahalise kohustuse ülempiir. Rahalise kohustuse koormavat iseloomu ja seadusliku aluse nõuet arvestades ei ole seda puudust võimalik ületada ka põhiseaduskonformse tõlgendamise teel. VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2 ei anna PPA-le üldist kaalutusõigust otsustamiseks, kui pika perioodi alusel deposiiti arvestatakse. Sellist õigust ei ole võimalik välja lugeda kõnealuste sätete sõnastusest ning see ei oleks kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 3, 10 ja 113.

Tekib kahtlus, kas niisugune regulatsioon vastab proportsionaalsuse põhimõttele. Põhjus on selles, et ettevõtjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole tööandja deposiit leidnud reaalset kasutust. Puuduvad ka muud andmed (sh mõjuhindangud), mis lubaks arvata, et deposiit on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Seetõttu palun Siseministeeriumil ja Riigikogul esmalt analüüsida välismaalaste seaduses sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vajalikkust. Kui deposiidi nõude vajalikkus leiab kinnitust, palun Riigikogul välismaalaste seadust muuta selliselt, et rahalist kohustust sätestav

Õiguskantsleri Kantselei

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

norm vastaks määratletuse nõudele. Tööandjal peab olema võimalik ilma kõrvalise abita seadusest välja lugeda rahalise kohustuse suurus ehk see, milline summa tuleb tal deposiiti kanda või milliste kriteeriumide alusel tuleb konkreetsel juhul välja arvestada deposiidi summa. Reguleerida tuleb ka deposiidi välja- ja tagasimakse tingimusi ja sellega seotud põhilisi menetlusnorme.

Seaduse muutmiseni on PPA-l võimalik rakendada kõnealuseid sätteid nii, et isikute õigusi riivataks minimaalselt. See tähendab, et deposiidi arvestamisel tuleb võtta töötasufondi aluseks ühe kuu töötasu ja deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest (vt punktid 21 jj).

I. Tööandja deposiidi nõude määratletus ja vajalikkus

Töötasufondi mõiste sisustamine

1. VMS § 106 lõige 8 sätestab, et renditöö võib registreerida lühiajalise töötamisena, kui Eestis registreeritud tööandja tegutseb renditöö vahendajana ning tööandjal on deposiidis vahendid vähemalt kümne protsendi ulatuses välismaalase töötasufondist. VMS § 176¹ lõike 2 kohaselt võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda töötamiseks renditöötajana, kui Eestis registreeritud tööandja tegutseb renditöö vahendajana ning tööandjal on deposiidis vahendid vähemalt kümne protsendi ulatuses välismaalase töötasufondist.

VMS § 106 lõike 9 ja § 176¹ lõike 3 kohaselt peab deposiidikonto olema avatud Eestis registreeritud krediidasutuses krediidasutuste seaduse tähenduses ning deposiidis peab olema vahendeid vastavalt VMS § 106 lõikes 8 ja § 176¹ lõikes 2 kehtestatud määras kogu lühiajalise töötamise aja jooksul.

VMS rakendusmääruse „[Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord](#)“ (edaspidi määrus nr 67) § 6 lõike 2 kohaselt lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlemisel VMS § 106 lõikes 7 sätestatud alusel töötamiseks renditöötajana kinnitab taotleja taotluse allkirjastamisega, et tal on deposiidis vahendeid vähemalt kümne protsendi ulatuses välismaalase töötasufondist.

Kui deposiidi summa ei ole PPA hinnangul piisav, on PPA-l õigus lühiajalise Eestis töötamise registreerimisest keelduda või registreerimine kehtetuks tunnistada (VMS §-d 108 ja 109), elamisloa andmisest keelduda (VMS § 122 jj) või see kehtetuks tunnistada (VMS § 135).

2. Seaduseelnõu [seletuskirja](#) kohaselt on Riigikogu soovinud deposiiti kandmise tingimust seades vähendada riski, et luuakse fiktiivseid personalirendiettevõtteid ja hakatakse massiliselt välismaalasi Eestisse tooma. Deposiidi nõue võimaldab seletuskirja kohaselt täita [sanktsioonide direktiivis](#) seatud liikmesriikide kohustust tagada, et välismaalane saab töötasu ja täidetakse ka sellega seotud kohustused.

3. VMS § 106 lõige 8, § 176¹ lõige 2 ja määrus nr 67 viitavad seega tööandja deposiidi arvestamise alusena töötasufondile. Seadustes või määrustes puudub töötasufondi mõiste legaldefiniitsioon.

Töötasu on töö eest makstav tasu, milles on kokku lepitud ([töölepingu seaduse](#) (TLS) § 5 lg 5). Seadustes või määrustes puudub aga viide ajalisele määratlusele, mis võimaldaks täpselt määrata, millise perioodi töötasu töötasufondi kuulub (vrd [turismiseaduse](#) § 15¹). VMS [seletuskirjas](#), mis selgitas deposiidi kohustuse kehtestamist, ega hilisemas [seletuskirjas](#), mis selgitas sätte muutmist, pole Riigikogu tahte kohta selgitusi. Ka määruse nr 67 [seletuskirjas](#) ei ole öeldud, mis oli määruse andja soov.

Töötasufondi mõiste täpsemat sisu ei ole võimalik tuletada ka sätete eesmärgist tagada töötasu ja sellega seotud nõuete ja kohustuste täitmine, kuna VMS seletuskirjas pole selgitust, millise valemi alusel jõuti järeldusele, et just kümme protsenti töötasufondist sobib katma töötasu ja ühes sellega

seotud kohustusi. Seletuskirjas pole analüüsitud, kuidas on seotud töötasu ja kohustused konkreetse protsendilise määraga. Puudub seos ka näiteks maksukohustuste katmisega, kuna [tööjõumaksud](#) moodustavad üle kümne protsendi töötaja brutopalgast.

Töötasufondi mõistel puudub loogiline seos eesmärgiga välistada fiktiivsete ettevõtete kaudu välismaalaste Eestisse saabumist. Puudub analüüs või viited selle kohta, kas üldse ja milline deposiidi summa on sellise mõjuga.

VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2 viitavad küll sellele, et deposiidikontol peab olema raha kogu töötamise aja kestel, kuid sellest ei järeldu, et ka deposiidi suuruse arvestamise aluseks oleks kogu eeldatav töötamise aeg. Ühtlasi ei ole töötasufondi mõiste sisustamisel seaduses ega määruses juhiseid selle kohta, kas arvestuse aluseks tuleb võtta töötaja bruto- või netotöötasu.

4. Niisiis puudub regulatsioon, mis võimaldaks töötasufondi mõiste sisu selgelt määratleda seaduses või määruses toodud kriteeriumide kaudu.

Kaalutusõigus deposiidi suuruse kindlaksmääramisel

5. VMS kõnealused sätted ei luba järelda, et Riigikogu on PPA-le andnud üldise kaalutusõiguse deposiidi kohustuse aluseks oleva töötasu perioodi kehtestamiseks ja praktika korduvaks muutmiseks. See ei oleks ka põhiseaduslikult lubatud, kuna rahalise kohustuse suuruse peab otsustama Riigikogu (PS §-d 113, 3).

6. Kaalutusõigus on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida mitme otsustuse vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 4). Kaalutusõigust sisaldavates normides on üldjuhul sõnad „võib”, „tohib”, „on õigus”, mis viitavad haldusorgani otsustusõigusele konkreetsetes küsimuses. VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2 ei ole aga normid, mille sõnastusest võiks teha järelduse, et töötasufondi mõiste sisustamine on kaalutusõiguse alusel tehtav otsustus. Sätted võimaldavad läbi vormeli „võib“ otsustada tööloa andmise üle ja töötamise registreerimise üle, arvestades seejuures muid VMS nõudeid, kuid ei hõlma töötasufondi mõiste üldist sisustamist.

PPA ei väljasta tööandjale haldusakti, millest selguksid kaalutlused (HMS § 56 lg 3) deposiiti kantava summa suuruse kohta. VMS ei sätesta ka sellise haldusakti väljastamise õigust ega kohustust. VMS § 106 lõike 8 ja § 176¹ lõike 2 sõnaselge adressaat on tööandjad, kes peavad seaduse alusel deposiiti kandma konkreetse summa. PPA on saatnud tööandjatele e-kirjaga oma seisukoha deposiidi arvestamise aluste kohta ning teatanud, et varasem seisukoht on nüüdseks muutunud. VMS-s ega HMS-s ei ole norme, mis volitaksid PPA-d üldise kaalutusõiguse alusel deposiidi arvestuse aluseks olevat töötasu arvestamise perioodi määrama ja vajaduse korral seda lühendada või pikendada.

Kaalutusõiguse puudumisele viitab ühtlasi see, et VMS § 106 lõikes 8 ja § 176¹ lõikes 2 seotakse deposiidi arvestamine kümne protsendi nõudega. Kui deposiidi maksmise kohustuse aluseks oleva töötasu perioodi pikkus ja seeläbi deposiiti kantava töötasu suurim võimalik summa oleks jäetud PPA kaalutusruumi, ei omaks kümne protsendi nõue üldse sisulist piiravat tähendust.

7. Sedavõrd üldise kaalutusõiguse kehtestamine, mille korral PPA peaks ise kohustuse suuruse üle otsustama, ei ole määratletuse nõude (PS § 10) ja seadusereservatsiooni (PS §-d 3, 113) põhimõttest tulenevalt lubatud.

Ettevõtjale deposiidi kohustuse kehtestamine on olemuselt rahalise kohustuse panemine, mis riivab nii ettevõtlusvabadust (PS § 31) kui ka omandiõigust (PS § 32). Põhiseadus ei välista, et Riigikogu delegerib osa oma seadusandlikust pädevusest täitevvõimule. Samas keelab üldine seadusereservatsiooni põhimõte seadusandjal täitevvõimule delegerida seda, milleks põhiseadus

kohustab Riigikogu. Põhiseaduse § 113 sätestab, et kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused peab kehtestama Riigikogu (RKPSJKo [26.11.2007 nr 3-4-1-18-07](#), p 36). PS § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse (RKÜKo [22.12.2000, nr 3-4-1-10-00](#), p 20).

Täitevvõimule avalik-õigusliku kohustuse delegerimine on kooskõlas põhiseadusega juhul, kui kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid on PS §-st 113 tulenevalt kindlaks määratud seaduses – üksikute elementide osas ei ole lubatud otsustusõigust delegerida täitevvõimule (RKPSJKo [06.01.2015, 3-4-1-34-14](#), p 37 ja selles viidatud praktika). Riigikohus on olnud järjekindlalt seisukohal, et PS § 113 kaitsealas oleva rahalise kohustuse puhul peab seaduses olema kindlaks määratud vähemalt selle alam- või ülemmäär või selle arvestamise alused (RKÜKo [21.02.2017, 3-3-1-48-16](#), p 11).

8. Sellega, kui PPA kehtestab deposiiti kantava summa arvestamise aluseks oleva töötasu perioodi vastavalt vajadusele, viidates üksnes seaduse eesmärgile ja proportsionaalsuse põhimõttele, on eiratud määratletuse ja seadusliku aluse nõuet. Rahalise kohustuse kehtestamise õigus oleks sellisel juhul kogu ulatuses delegeeritud täitevvõimule, ilma et ette oleks antud mingeidki pidepunkte või kriteeriume, millest PPA peaks lähtuma. Ühtlasi on määramata tagatiskohustuse ülempiir. Proportsionaalsuse põhimõtte kehtib PS § 11 alusel sõltumata sellest, milline on konkreetse regulatsiooni eesmärk ning see ei ole käsitav Riigikogu konkreetse ja piisava juhise rahalise kohustuse kehtestamisel. Tööandjal ei ole võimalik sellisel viisil mõistlikult arvestada, milliseks kujuneb deposiidiga seotud rahaline kohustus ning millal seda muuta võidakse.

9. Depositi kantava summa kui rahalise kohustuse elemendid ei ole konkreetselt määratletud ühegi õigustloova aktiga.

Õigusselgusetu olukorraga on tegemist aga üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist. Seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub ka reguleeritavast valdkonnast, normi kohaldamise tagajärgedest, põhiõiguste võimalike riivete intensiivsusest, haldusotsuste kontekstist jne (RKPJKo [14.10.2015, nr 3-4-1-23-15](#), p-d 97 ja 98). Normile antav tõlgendus peab normi adressaadile olema seaduse tekstist piisavalt äratuntav, sest põhiseaduskonformne tõlgendus ei tohi kaasa tuua õigusselgusetust (RKÜKo [16.05.2008, nr 3-1-1-88-07](#), p 31).

10. Põhiseaduskonformne tõlgendamine ei ole kõnealusel juhul võimalik, sest seaduses puuduvad pidepunktid, millest rahalise kohustuse elementide või ülem- ja alampiiri tuvastamisel lähtuda. Rahalise kohustuse elemendid peab aga kindlaks määrama Riigikogu.

Rahalisi kohustusi paneva normi õigusselguse standard on kõnealusel juhul kõrge, sest ühelt poolt riivab rahalise kohustuse panemine isiku omandiõigust, teisalt aga riivab deposiidi nõue ettevõtja ettevõtlusvabadust.

11. Niisiis, tööandja deposiidi arvestamise alused ei ole sätestatud õigusselgelt, kuna seadus ei võimalda tuvastada, milline summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Samuti ei anna seadus PPA-le volitust üldiseks kaalutusõiguseks, et otsustada deposiidi arvestamise aluse põhimõtete osas ega ka konkreetsetes kaasuses deposiidi määramiseks. Arvestades rahalise kohustuse koormavat iseloomu ja seadusliku aluse nõuet ei ole neid puudusi sätete määratletuse osas võimalik ületada ka põhiseaduskonformse tõlgendamise teel.

Tööandja deposiidi nõude kohaldamise praktika ja vajalikkus

12. Palusime tööandja deposiidi regulatsiooni praktilise kasutuse kohta selgitusi PPA-lt ja Siseministeeriumilt. Selgus, et ei PPA, ministeerium ega selle allasutused ei ole uurinud, kas ja kui paljudel juhtudel on deposiidikontol olevaid summasid kasutatud töötajate töötasu ja sellega seotud kohustuste katteks.

Vastuseks järelepärimisele selgitasid Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Tööandjate Keskkliit, et nende andmetel ei ole olnud juhtumeid, kus tööandja deposiiti oleks reaalset kasutatud.

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda saatis Siseministeeriumile [ettepanekud](#) tööandja deposiidi regulatsiooni puuduste kõrvaldamiseks. Ministeerium on selgitanud oma [vastuskirjas](#), et „suurenev töövaidluste hulk, kus üheks osapooliks on välistöötaja, näitab, et tegemist on kasvava probleemiga. Tööinspektsiooni andmetel oli töövaidluses 2020. aastal seoses välismaise töötajaga 152 erinevat ettevõtet ja enamus töötajate esitatud nõudeid oli seotud töötamise ajal saamata jäänud töötasuga ning saamata jäänud lõpparvega. PPA andmetel tunnistati 2020. aastal kehtetuks 2334 lühiajalise töötamise registreerimist, mis on 24 % kõikidest kehtetuks tunnistatud lühiajalistest töötamistest. Peamine lühiajalise töötamise kehtetuks tunnistamise põhjus on töötamise tingimuste mittetäitmine. Seega ei pea me hetkel võimalikuks ega põhjendatuks loobuda deposiidinõudest ja leiame, et deposiidinõue, arvestades eeltoodut, on täna on jätkuvalt vajalik tõkestamiseks renditöö raames skeemitamist kolmandast riigist palgatud renditöötajate töötamise tingimustega ning ennetamiseks välistööjõu väärkasutamist“.

13. Rahalise tagatise regulatsioon peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga (RKPSJKo [31.12.2012, nr 3-4-1-24-11](#)). Seletuskirja kohaselt on deposiidi tasumise tingimuse [sätestamise](#) eesmärk vähendada riski, et hakatakse looma fiktiivseid personalirendiettevõtteid ja välismaalasi massiliselt Eestisse tooma. Deposiidi nõue võimaldab seletuskirja kohaselt täita [sanktsioonide direktiivis](#) seatud kohustust, et liikmesriigid peavad tagama välismaalasele töötasu maksmise ja et täidetakse ka sellega seotud kohustused.

14. Esiteks nähtub, et riskid, mille maandamiseks tööandja deposiidi kohustus on kehtestatud, ei ole realiseerunud. Siseministeeriumi vastuskirjas esitatud statistilised andmed on liiga üldised, et nende põhjal saaks tunnistada selget vajadust deposiidi nõude järele. Nii näiteks ei saa järeldada välismaalastest töötajate töötasuga seotud töövaidluste põhjal, et tegemist on olukorraga, kus töötasu on jäetud tahtlikult alusetult maksmata ning kasutada tuleb deposiidi raha (vrd [töölepingu seaduse](#) § 37 jj, § 72 jj, § 85 jj).

Teiseks nähtub, et PPA ega teised riigiasutused ei pea arvestust selle üle, kas pärast deposiidi nõude täitmist kontol olevat raha ka tegelikult kasutatud on. Seega puudub analüüs, mis võimaldaks teha selgeid järeldusi regulatsiooni efektiivsuse ja jätkuva vajalikkuse kohta. Sellega seoses on probleemne see, et VMS-s puudub deposiidikontol oleva raha kasutusele võtmiseks menetluskord, mis omakorda raskendab regulatsiooni eesmärgipärasuse kontrolli.

Kolmandaks, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Tööandjate Keskkliidu andmetel ei ole tööandja deposiit leidnud reaalset kasutust. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus ettevõtja raha seisab deposiidikontol. See tähendab, et ettevõtja ei saa seda raha oma igapäevases majandustegevuses kasutada. Teadaolevalt kontol oleva raha väärtus aja jooksul langeb. Eriti küsitav on deposiidi vajalikkus ettevõtjate puhul, kes on aastaid oma kohustusi täitnud korrektselt ning pole alust arvata, et nad kohustust eirama hakkavad.

Neljandaks, ettevõtte ei saa kehtiva seaduse kohaselt makseraskuste ohu tekkimisel kasutada deposiiti kantud raha makseraskuste vältimiseks, sh töötasude maksmiseks. See omakorda läheb vastuollu eesmärgiga tagada välismaalastest töötajatele nende töötasu ja sellega seotud kohustuste täitmine.

Vahekokkuvõte

15. Eelnevate selgituste põhjal tekib küsimus, kas deposiit kui kohustuslik rahaline tagatis on vajalik või saaks eesmärgi saavutada teiste meetmetega, mis koormavad isikuid vähem. Välismaalaste seaduse sätteid tuleb uuesti analüüsida. Kui töandja deposiidi regulatsioon tunnistatakse siiski vajalikuks, tuleb norme muuta selliselt, et need vastaksid määratletuse nõudele.

Siseministerium on [avaldanud valmisolekut](#) arutada võimalusi, kuidas saaks muuta deposiidi nõude sätteid paindlikumaks.

II Töandja deposiidi kohaldamise praktika

Halduspraktika ebasoodne muutmine

16. PPA teatas töandjatele e-kirja teel, et võtab edaspidi deposiidi arvestamise aluseks teistsuguse töötasu perioodi, kui varem oli. Kirjas märkis PPA, et 1. juulil 2020 muutus deposiidi kohustuse sõnastus VMS-s ning edaspidi peab Eesti krediitiasutuses deposiidikontol olema vähemalt kümme protsenti konkreetse välismaalase töötasufondist, mitte enam töandja kogu töötasufondist. Veel märgiti, et kui seaduses tehti muudatus ja nõue kehtestati konkreetse välismaalase töötasufondile, hakkas PPA deposiidi kohustust arvestama välismaalasele antava staatuse kehtivusaja järgi. Täpsustati, et kui renditöö vahendajana tegutsev ettevõtte vahendab tööle mitut välismaalasest renditöötajat, tuleb renditööettevõttel kümme protsenti iga välismaalase töötasufondist kanda deposiiti. Deposiidis peab olema raha kogu selle aja, kui inimene Eestis töötab ja kogu tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul. Kuna elamisluba võidakse anda mitmeks aastaks, on PPA seadnud mõistlikuks piiriks 12 kuu töötasufondi deposiidi arvestamisel.

17. Hea on see, et töandjaid informeeritakse neid puudutavatest seadusemuudatustest. Halduspraktika muutmise sidumine seadusemuudatusega on aga praegusel juhul eksitav. [Muudatusega](#) lahendati probleemi, et deposiidi suuruse arvestamisel võeti varem peale välismaalaste töötasufondi arvesse ka kohalike töötajate töötasufondi. Seadusemuudatus ei ole seotud deposiidi arvestamise aluseks oleva perioodiga. Nii muudatuse [väljatöötamiskavatsusest](#) kui ka seletuskirjast ilmneb, et muudatuse eesmärk oli töandjate olukorda kergendada. PPA praktika muutmine tekitas aga vastupidise olukorra.

18. Deposiidi maksmise kohustuse paneb töandjatele seadus ning PPA-l ei ole kaalutusõigust seda summat määrata ega muuta. Kuna seadusemuudatus ei puuduta töötasufondi määramise perioodi, puudus PPA-l ka õiguslik alus halduspraktikat muuta.

19. PPA edastatud kirjadel saab olla üksnes informeeriv, mitte õiguslik tähendus. Kui PPA leiab, et ettevõtja ei ole töandja deposiidile seatud nõudeid täitnud, tuleb see tuvastada haldusmenetluses. Menetlust lõpetava haldusotsuse võib aga töandja halduskohtus vaidlustada.

Praegusel juhul on tekkinud olukord, kus töandjal puuduvad mõistlikud võimalused PPA määratud deposiidi summat vaidlustada. Töandja võib küll kanda deposiiti PPA nõutust väiksema summa, kuid sel juhul riskib ta sellega, et PPA jätab välismaalasest töötaja registreerimata ja töötajale ei anta elamisluba.

20. Niisiis ei saa õigeks pidada PPA halduspraktikat, millega PPA suunab töandjaid hoidma deposiidis summat, mis suurus oleneb välismaalase eeldatavast tööajast või 12 kuu töötasust.

Kehtiva seaduse kohaldamise võimalused

21. PPA-l kui täitevvõimu asutusel ei ole võimalik jätta määratletuse nõudega vastuolus olevat normi kohaldamata ja tal on kehtiva seaduse kohaldamise kohustus. Samuti pole PPA-l õiguslikku alust jätta deposiidi nõude täitmine kontrollimata. Küll on aga PPA-l võimalik kõnealuste sätete muutmiseni seadust kohaldada viisil, mis riivaks kohustatud isikuid võimalikult vähe.

22. PPA on kõnealuseid sätteid tõlgendanud kolmel viisil. Esiteks leidis PPA, et deposiiti kantav summa on seotud töötaja eeldatava töötamise perioodiga. Teiseks leidis PPA, et töötasufond on seotud ühe kuu töötasuga. Kolmas ehk praegu kasutusel olev tõlgendus on, et töötasufondi arvestamisel tuleb tugineda eeldatavalt töötamise perioodile või kõige rohkem 12 kuu töötasule.

23. Kahtlemata aitaks VMS kõnealuste sätete seletuskirjas toodud eesmärgi tagamisele (töötasu ja sellega seotud rahaliste kohustuste tagamine) enam kaasa tõlgendus, et töötasufondi arvestamise aluseks on töötaja eeldatav töötamise periood või 12 kuu töötasu. VMS-s pole töötasufondi mõistet ajaliselt täpsustatud. Rahalise kohustuse elemente ei saa tuletada üksnes seaduse eesmärgist. Sellises ebamäärases olukorras ei saa rahalist kohustust sätestavat normi tõlgendada kohustatud isiku kahjuks (vrd RKTsKo [28.03.2007, 3-2-1-25-07](#), p 9).

Töötasufondi arvestamine eeldatava töötamise aja järgi ei vastaks ka proportsionaalsuse põhimõttele, kuna see ei arvesta asjaoluga, et eeldatav töötamise aeg võib muutuda ja kahaneda. Nii näiteks peaks eeldatavalt kaheks aastaks tööle registreeritud välismaalase kohta olema deposiidis kahe aasta töötasu alusel arvestatav summa ka juhul, kui välismaalane on Eestis töötanud juba 1 aasta ja 6 kuud. Võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas ei oleks samal ajal olukord, kus kuueks kuuks tööle registreeritud välismaalase töötasu arvestamise aluseks on kuus kuud, kuna sel juhul oleks kuus kuud töötavate eri töötajatega seotud rahaline kohustus kordades erinev – esimesel juhul 24 kuust töötamisest lähtuv deposiit ja teisel juhul kuuest kuust lähtuv deposiidi suurus.

PPA on proportsionaalsusega seotud probleemi lahendamiseks seadnud ülempiiriks 12 kuu töötasu perioodi arvestuse. VMS-s pole aga antud PPA-le õiguslikku alust määrata selle ülempiiri, kuigi sellise ajalise piiri seadmine on iseenesest mõistlik. Selgusetuks jääb, miks on vajalikuks peetud just 12 kuu, mitte näiteks kümne või kolme kuu töötasu. Kümnest kuust lähtumine tagaks kümne protsendi nõude kaudu järjepidevalt ühe kuu töötasu olemasolu deposiidina iga välismaalasest töötaja kohta. See vähendaks kohustuste täitmata jätmise riske kuupõhiselt. Kolm kuud on aga töölepingu eeldatav kestus (VMS § 286¹), kui pole kokku lepitud teisiti. Kahjuks puuduvad seaduses ja ka seletuskirjas viited, millises ulatuses riske peaks katma kõnealune tagatiskohustuse regulatsioon.

Niisiis, kui deposiidi arvestamise aluseks võtta eeldatav tööaeg või 12 kuud, ei ole selge, miks ei saaks töötasu ja sellega seotud kohustuste tagamise eesmärki saavutada samaväärsete, kuid tööandjaid vähem koormavate meetmetega.

24. VMS § 106 lõike 8 ja § 176¹ lõike 2 kohaselt on deposiidi suuruse arvestamise aluseks välismaalasest töötaja töötasufond. VMS § 107 lõige 1 kehtestab üldjuhul lühiajalise töötamise korral välismaalasele makstava töötasu miinimummääraks tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga. VMS § 178 lõige 1 seab töötamiseks antava tähtajalise elamisloa korral nõudeks, et välismaalasele tuleb maksta tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutopalgaga. Erisused sõltuvalt töö iseloomust sätestavad makstavale tasule VMS § 107 lõiked 1¹–3¹ ning VMS § 178 lõiked 1¹–4, kusjuures ka miinimumtasu määra suurendamise korral on see seotud brutotöötasuga.

Kohustatud isiku õigusi riivab minimaalselt tõlgendus, kus VMS § 106 lõiget 8 ja § 176¹ lõiget 2 koostoimes VMS §-dega 107 ja 178 alusel loetakse, et deposiidi arvestamise aluseks ehk töötasufondi mõistele vastab välismaalase ühe kuu brutotöötasu. Nii oli ka varasema halduspraktika kohaselt. Sel juhul on tööandjal võimalik deposiiti kantavat summat mõistlikult ette näha ja arvestada, kuna VMS näeb ette ka minimaalse brutotöötasu arvestamise alused. Põhjendatuks võib pidada lähtumist tavapärasest töötasu maksmise vahemikust, mis on ühtlasi maksuarvestuse alus, milleks on üks kuu ([sotsiaalmaksuseaduse](#) §-d 8 ja 9, [töötuskindlustuse seaduse](#) §-d 40 ja 42, [tulumakseseaduse](#) §-d 2 ja 3). [Raamatupidamise Toimkonna juhend](#) seob samuti tööjõukulud aruandeperioodiga, milleks on maksuseaduste kohaselt üks kuu. Ka PPA lähtus enne seadusemuudatust ühe kuu arvestuse põhimõttest.

25. Võib öelda, et VMS § 106 lõiget 8 ja § 176¹ lõiget 2 saab kohaldada isikute õigusi minimaalselt riivaval viisil selliselt, et deposiidi arvestamise alus ehk töötasufondi mõiste vaste on ühe kuu brutotöötasu ning deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest summast.

Kokkuvõte

26. Tööandja deposiidi kohustust kehtestavad normid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) ei vasta määratletuse nõudele, kuna ei need ei sätesta piisavalt täpselt, milline summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Regulatsiooni koormava iseloomu ja seadusliku aluse nõude tõttu ei ole võimalik rahalise kohustuste elemente või ülempiiri tuletada ka tõlgendamise teel.

Peale selle on tööandja deposiidi rakenduspraktika kohta olemasolevad andmed tekitanud kahtlusi, kas see regulatsioon on vajalik. Kõikidele ettevõtjatele deposiidi kohustuse ühetaoline kohaldamine ei pruugi olla eesmärgipärane.

Seetõttu palun Siseministeriumil ja Riigikogul esmalt analüüsida, kas välismaalaste seaduses sätestatud tööandja deposiidi regulatsioon on vajalik. Kui deposiidi nõue tunnistatakse vajalikuks, palun Riigikogul välismaalaste seadust muuta selliselt, et rahalist kohustust sätestav norm vastaks määratletuse nõudele.

27. Kui soovitakse tööandja tagatiskohustus seada sõltuvusse välismaalase eeldatavast töötamise ajast, siis tuleb deposiidi arvestamiseks vajalik valem seadusesse ka kirja panna. Seejuures tuleb silmas pidada, et järgitaks proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid.

Kui soovitakse anda PPA-le kaalutusõigus tööandja deposiidi summa määramiseks, tuleb see sätestada seaduses (vaata näiteks [vedelkütuse seaduse](#) § 4²). Sealjuures on oluline, et tagatiskohustuse sisustamise kaalutusõigus lähtuks konkreetsest tööandjast, mitte PPA üldisest hinnangust kõikide tööandjate kohta.

Regulatsiooni muutmisel võib kaaluda, kas regulatsiooni eesmärki aitab tagada ka see, et tagatiseks võiks muu hulgas olla Eestis või Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis asuva kindlustusseltsi või krediitiasutuse kohustus tagada vastavad rahalised vahendid.

28. Õiguspäraseks ei saa pidada seda, et PPA on muutnud deposiidi arvestamise perioodi, tuginedes seadusemuudatusele, kuigi see muudatus ei ole üldse seotud deposiidi arvestamise perioodiga. Kõnealune seadusemuudatus puudutas sõnaselgelt üksnes seda, milliste konkreetsete töötajate töötasuga deposiit seotud on. Selline praktika ebasoodne muutmine on tööandjate suhtes sõnamurdlik ning seda tuleks edaspidi vältida.

PPA saab VMS § 106 lõiget 8 ja § 176¹ lõiget 2 kohaldada nende sätete muutmiseni isiku õigusi võimalikult vähe riivaval viisil selliselt, et deposiidi arvestamisel võetakse töötasufondi aluseks ühe kuu töötasu ja deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest. Palun PPA-l edaspidi halduspraktikas sellest lähtuda.

Palun andke hiljemalt 14. oktoobriks 2021 teada, kuidas kavatsete märgukirjas välja toodud probleemid lahendada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee