



Õiguskantsler

Heiki Rits  
Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate  
Assotsiatsioon  
heiki@evea.ee

Teie nr

Meie 26.02.2021 nr 6-1/202073/2101244

## Tööandja kohustus maksta haigushüvitist

Lugupeetud Heiki Rits

Tänan Teid ja Teie kolleege sisuka arutelu eest väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatele olulistel teemadel. Olen tänulik ka Teie edastatud kirjaliku teabe eest, mida pidasite vajalikuks jagada.

Võib vaid nõustuda, et väike- ja keskmise suurusega ettevõtjatel ei ole nn koroonakriisi tingimustes just kerged ajad. Ettevõtjatele oleks suureks leevenduseks, kui neid kaasataks otsuste tegemisse ning riik neid niigi keerulisel ajal põhjendamatult ei koormaks. Kohtumisel selgitasite, et ootate põhimõttelist vastust, kas põhiseaduse järgi saab tööandjale panna töötaja haiguspäevade hüvitamise kohustust. Tuleb tõdeda, et tervisekindlustussüsteem nagu üldse sotsiaalsete õiguste kujundamine on sotsiaalpoliitika valdkonna küsimus, mille üle otsustamisel on Riigikogul avar kaalutusõigus (Riigikohtu otsus nr [3-3-1-65-03](#), p 14). Nii nagu põhiseadus lubab pensionisüsteemi loomisel inimeste sotsiaalse kaitse tagamisse kaasata eraõiguslikke isikuid (Riigikohtu otsus nr [5-20-3/43](#), p 45 jj), pole põhiseadust arvestades ilmselt välistatud ka tööandja kaasamine töötaja haiguspäevade hüvitamise skeemi. Mis puutub hüvitise tagamisse lähikontaktsetele, siis kavatsen juhtida Riigikogu tähelepanu lahendamist vajavatele küsimustele, nii nagu Teile kohtumisel lubasin.

Töite välja, et riik on kohustanud füüsilisest isikust ettevõtjaid (FIE) maksma sotsiaalmaksu, kuid FIE-d ei saa haiguse korral samasugust kindlustuskaitset, nagu saavad näiteks töölepingu alusel töötavad inimesed. Riikliku ravikindlustuse vahenditest makstakse haigushüvitist nii töötajatele kui ka FIE-dele siiski üldjuhul sarnaste põhimõtete alusel – töövabastuse üheksandast (ajutiselt kuuest) päevast arvates. [Sotsiaalmaksuseaduse](#) (SMS) järgi vähendatakse FIE sotsiaalmaksuga maksustatavat tulemit arvestusliku haigushüvitise võrra. Täiendav mahaarvamise õigus tekib töövõimetuse teise kuni kaheksanda (ajutiselt viienda) päeva kohta (SMS § 3 p 18). Selle tulemusel laieneb tööandjatele kehtestatud haigushüvitise maksusoodustus ka FIE-dele ([eelnõu seletuskiri](#), lk 6–8). FIE-del on õigus vähendada oma sotsiaalmaksu miinimumkohustust ajutise töövõimetuse korral (SMS § 2 lõige 10).

## Riigi kohustus kaitsta inimese tervist

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 kohustab riiki kaitsma inimese tervist. See põhiõigus sisaldab mh õigust saada kaitset sissetulekukaotuse vastu, kui inimesel pole haigestumise või vigastuse tõttu võimalik tervist kahjustamata raha teenida ([PS kommenteeritud väljaanne, § 28](#), p 9). Sotsiaalkaitse eesmärk on tagada töötajale haiguse korral piisav asendussissetulek ja võimalus hoolitseda tervise eest. Selleks võimaldatakse töötajatele haiguspuhkust ja -hüvitist,

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

millega saab vähendada tervisekahjusid, tervise seisundist tingitud vaesust ja parandada tootlikkust (Euroopa Komisjoni [sotsiaalkaitsekomitee](#), lk 7; [ILO](#), lk 2).

2. Põhiseadus ei sätesta, kuidas haigestumise korral asendussissetuleku kindlustamiseks vajalik süsteem üles ehitada või kui suures mahus kaetakse haigushüvitis (sotsiaal)maksutulust. Põhiseadus on andnud Riigikogule nende küsimuste reguleerimiseks ulatusliku otsustusõiguse. See on tingitud sellest, et sotsiaal-poliitiliste valikute tegemisel tuleb arvestada olulisel määral riigi majanduslikku olukorda, mis mõjutab suuresti avaliku sektori eelarvet (RKPJKo, nr [5-20-1](#), p 20).

3. [Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti](#) artikkel 9 kohustab riiki võtma tarvitusele abinõud, mis tagaksid sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustuse. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee [üldkommentaaris nr 19](#) (lk 2) on selgitatud, et meetmeid, mida sotsiaalkaitse tagamiseks kasutada, ei tohi tõlgendada kitsalt. Need meetmed võivad hõlmata peale kindlustussüsteemide ka teisi vorme, nt eraõiguslikke skeeme.

4. [Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) kohustab riike esmajoones looma toimivaid sotsiaalkindlustussüsteeme (art 12), mis võimaldavad inimesele teatud olukorras (sh haigestumisel) hüvitise. Sotsiaalkindlustussüsteem peaks olema kollektiivselt rahastatud, mis tähendab, et sellesse annavad oma panuse nii töandja kui ka töötaja, aga sellesse võib panustada ka osaliselt või täielikult riik. Kollektiivse rahastamise põhimõte on harta artiklis 12 ette nähtud sotsiaalkaitse oluline põhimõte. Selle põhimõtte kohaselt jaotatakse riskid kogukonna liikmete, sealhulgas töandjate vahel õiglaselt ja majanduslikult sobivalt ([Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee praktika kogumik](#), lk 138). [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks](#) näeb ette, et haigushüvitist tuleb maksta kogu haiguse aja. Mõõndusega, et maksmist võib piirata 26 nädalaga iga haigusjuhtumi kohta ning haigestumise esimese kolme päeva eest võib hüvitist mitte maksta (art 18).

5. Niisiis peab riik tagama töötajale asendussissetuleku alates haigestumise 4. päevast. Riigil pole aga kohustust anda inimesele raha otse riigikassast või tagada asendussissetulek üksnes sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu. Asendussissetulekut võib anda ka muul moel. Seda tehes tuleb Riigikogul arvestada, et riik saab anda isikule piisavalt abi PS § 28 nimetatud sotsiaalsete riskide puhul üksnes siis, kui riik loob ja hoiab toimivana abi andmiseks vajaliku süsteemi (RKPJKo, nr [3-4-1-17-16](#), p 51, nr [5-20-3](#), p 44). Riigi abi andmine ajutise töövõimetuse korral sarnaneb riigi abi andmisega vanaduses. See tähendab, et see ei ole niisugune riigi ülesanne (tuumikfunktsioon), mida peaks põhiseaduse sätte ja mõtte kohaselt täitma vahetult üksnes riik (RKPJKo, nr [5-20-3](#), p 45). Inimesele võib kindlustada asendussissetuleku ka nt töandjale pandava kohustusega.

6. Sellega, et Riigikogu paneb töötajale asendussissetuleku maksmise kohustuse töandjale, sekkub ta ettevõtlusvabadusse (PS § 31) ja piirab ka omandipõhiõigust (PS § 32), sest töandja peab võimaldama töötajal haigestumise või vigastuse korral tööst eemal olla ja võimaldama talle samal ajal asendussissetuleku. Üksikisiku subjektiivne õigus nõuda majanduslikesse raskustesse sattumise korral äraelamiseks piisavat sissetulekut on üldjuhul piiratud. Riigil tuleb leida tasakaal üksikisiku ja perekonna vajaduste rahuldamise ning ettevõtluskeskkonna stimuleerimise vahel. Selleks et ettevõtja ja töötaja põhiõigused ja -vabadused oleksid tasakaalus, tuleb nõudeid kehtestades hinnata, kas üks või teine tingimus on eluliselt vajalik, arvestades tööturu olemust ning selle osapoolte õigusi ja huve. Toetuste süsteem ei tohi ülemäära pärssida tulu teenimist ja majandusliku heaolu loomist erasektoris. Neid tingimusi kehtestades tuleb alati hinnata nende proportsionaalsust PS §-des 31 ja 32 sätestatud õiguste suhtes ([PS kommenteeritud väljaanne, § 29](#), p 26, [§ 10](#), p 26).

## Tööandja makstav haigushüvitis

7. TTOS § 12<sup>2</sup> kohustab tööandjat maksma töötajale hüvitist haiguse või vigastuse 4.–8. kalendripäeva (perioodil 01.01.–30.04.2021 2.–5. kalendripäeva) eest 70% [töölepingu seaduse](#) (TLS) § 29 lõikes 8 sätestatud korras arvatud töötaja keskmisest töötasust. See hüvitis on sisuliselt tööandja haigustasu – töötajale jätkatakse (osaliselt või täielikult) palga maksmist piiratud aja jooksul. Seega nähakse Eestis nagu paljudes teistes riikides haiguse ajaks sissetuleku säilitamise peamiste vahenditena tööandja võimaldatavat haiguspuhkust ja -tasu ning sotsiaalkindlustussüsteemi pakutavat ravikindlustushüvitist ([sotsiaalkaitsekomitee](#), lk 4–9).

8. Ajal (2009. aastal), mil tööandjad kaasati haigushüvitise maksmise skeemi, põhjendati seda sellega, et haigushüvitist pole võimalik endises mahus sotsiaalmaksust rahastada. Seadusemuudatusega pandi osa vastutusest ka tööandjale. Selgitati, et tööandja kohustus maksta osa haigushüvitisest paneb teda rohkem arvestama sellega, et ka temal tuleb aidata kaasa töötajate kehalise, vaimse ja sotsiaalse heaolu parandamisele (algataja [seletuskiri](#)).

9. Riigikohus on tunnustanud (RKÜKo, nr [3-41-12-10](#), p 42) legitiimse eesmärgina Riigikogu soovi säästa ravikindlustuse raha, et ravikindlustussüsteemi vahendeid kasutataks efektiivselt ja otstarbekalt ning et süsteem oleks toimiv ja jätkusuutlik. Seega on muudatus tehtud põhiseadusega lubatud eesmärgil.

10. Põhiseadus ei ütle, millise valdkonna seadusega peab Riigikogu tööandja makstavat haigushüvitist reguleerima. Seetõttu ei pea õigus haigustasule (TTOS § 12<sup>2</sup>) olema sätestatud tingimata sotsiaalkindlustust reguleerivas aktis. Selle võib sätestada ka töövaldkonna seadustes, nt TTOS-s või TLS-s.

11. Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides on tööandjad kaasatud haigushüvitise maksmisesse ([sotsiaalkaitsekomitee](#) 2016). Ka enamiku OECD liikmesriikide tööandjad on kohustatud seaduse, kollektiivsete või individuaalsete lepingute alusel maksma kindlal perioodil töötajale haigushüvitist. Tööandja kaasamise ühe põhjusena on samuti nimetatud seda, et tööandja haigustasu võib motiveerida tööandjat võtma kasutusele abinõusid töötaja tervise säilitamiseks.

12. Eesti haigushüvitise skeemi muutmist on peetud majanduslikult edukaks, selle tulemusel on vähenenud haiguse tõttu töölt puudumine kolmandiku võrra (E. Aaviksoo, „[Sickness absence in Estonia: determinants and influence of the sick-pay cut reform](#)“, lk 54). Võrreldes reformieelse 2008. aastaga vähenesid haiguslehtede arv ja haiguspäevade arv. See lubab väita, et Riigikogu valitud meede on aidanud kaasa eesmärgi saavutamisele.

13. Eesti tööandja osalust haigushüvitise maksmisel tavapäraustes tingimustes ei saa pidada ülemäära koormavaks: näiteks suures osas OECD riikides maksab tööandja haigushüvitist 5–15 päeva eest, kuid see võib ulatuda ka mõnest nädalast mõne kuuni (nt Austria, Saksamaa, Itaalia, Šveits) või isegi kahe aastani (nt Holland, [OECD](#) lk 17). Samas on märgitud, et ideaalset tööandja vastutuse perioodi ei ole ([OECD](#), lk 133).

14. Eesti töövõimekao hüvitamise süsteemi analüüsis on öeldud, et kui tööandja vastutab töövõimekao hüvitise kulu kandmise eest, võib ta olla majanduslikult huvitatud seda kulu ennetama ja juhtima. Eesti töövõimekao hüvitamise süsteemis on tööandja omavastutusperiood küllaltki lühike – viis kalendripäeva –, mis võib tähendada, et selle mõju tööandjate käitumisele on väike („[Töövõimekao hüvitamise süsteem Eestis ja rahvusvaheline võrdlus](#)“, Praxis 2015, lk 111). Samas võib perioodi ülemäärane pikendamine tekitada töötajale surve naasta tööle siis, kui see ei ole tervise või töövõime taastamiseks õige aeg (samas, lk 13–14).

15. Oluline on silmas pidada sedagi, et Eestis puudub tööõnnetuse ja kutsehaiguse kindlustus. Tööõnnetuse, kutsehaigestumise ja tööõnnetuse tagajärjel tekkinud tüsistuste eest maksab Eesti Haigekassa haigushüvitist töötaja haigestumise teisest päevast alates ja hüvitise suurus on 100% eelnevast töötasust. Samuti hüvitab Eesti Haigekassa neil põhjustel tekkinud vajaduse tervishoiuteenuste ja ravimite järele. Seega kannab osa tööandja riske praegu kollektiivselt rahastatud ravikindlustussüsteem.

16. Mõistagi tuleb sotsiaal-poliitiliste valikute tegemisel kaaluda nende mõju põhiõigustele. Abstraktselt hinnates ei saa siiski öelda, et TTOS § 12<sup>2</sup> tulemusena oleks vastanduvatele põhiseaduslikele väärtustele (töötaja tervise põhiõigus, ettevõtlusvabadus ja omandipõhiõigus) omistatud igal juhul vale kaal.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kärt Muller 693 8418  
Kart.Muller@oiguskantsler.ee

Anneli Kivitoa  
Anneli.Kivitoa@oiguskantsler.ee