



Õiguskantsler

Teie 04.02.2019 nr

Meie 05.07.2019 nr 6-1/191022/1903453

Töötuskindlustusmakse lühiajalise töötamise puhul

Lugupeetud []

Kirjutasite, et tööandjana peate maksma töötuskindlustusmakset Eestisse lühiajaliselt (kuni üheks aastaks) tööle tulnud töötaja palgalt. Samas on vaja töötuskindlustushüvitise saamiseks võtta end töötuna arvele ja koguda töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud kolme aasta jooksul. Seetõttu leiate, et töötuskindlustusmakse tasumine kuni aastaks Eestisse tööle tulnud töötaja palgalt pole õiguspärane.

Töötuskindlustuse puhul on tegemist sundkindlustusega ([töötuskindlustuse seaduse](#) (TKindLS) § 2, § 4 lg 1). See tähendab, et kindlustusmakseid maksnud inimese jaoks peab vastusoorituse võimalus vähemalt teoreetiliselt eksisteerima. Vastasel juhul on sisuliselt tegemist maksuga.

Samas on oluline mõista töötuskindlustuse olemust. Erinevalt erakindlustusest kehtib sotsiaalkindlustuses solidaarsuspõhimõte.¹ Töötust peetakse mitteprognoositavaks või mitte planeeritavaks riskiks, kus inimese tööturult lahkumise põhjustab valdavalt väline tegur, mida inimene ei suuda ette näha. Seetõttu on solidaarsus süsteemis riskide jagamisel oluline. Kindlustusmakse on kõigile ühesugune, kuid inimeste risk töötuks jääda erinev. Seetõttu pole hüvitis üks-üheses vastavuses tehtud sissemaksega ning toimub ümberjaotamine.²

Lühiajalise Eestis töötamise alused on sätestatud [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 106 jj (VMS-i ei kohaldata Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning nende perekonnaliikmete suhtes, kellel on Eestis viibimis- või elamisõigus Euroopa Liidu kodaniku seaduse tähenduses).

Eestis [lühiajaliselt töötavate inimeste](#) puhul pole välistatud, et nad saavad töötuskindlustussüsteemi tehtud sissemaksete eest ka vastusooritust.³

¹ Vt M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, lk 298

² Leetmaa, R; Leppik, L; Liimal, P. [Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tallinn 2004, lk 18.

³ Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2017, Tartu 2017, lk 247: „Töötuskindlustusmaksete tasumise kohustus laieneb ka isikutele, kelle staatus ei võimalda ennast töötuna arvele võtta ja hüvitisi saada (näiteks alaealised ja mitteresidendid), kuid kellel on vähemalt teoreetiliselt võimalus kogutavat kindlustusstaazi kunagi hiljem kas Eestis või teises riigis kasutada. Pensionieas olevad isikud on töötuskindlustusmakse maksmisest vabastatud põhjusel, et nendel ei ole ka tulevikus enam vastuhüve saamise võimalust.“

TKindIS § 6 lg 1 järgi on õigus töötuskindlustushüvitisele kindlustatul, kes on töötuna arvele võetud [tööturuteenuste ja -toetuste seaduse](#) (TTTS) § 6 kohaselt ja kellel on töötuskindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul.

Töötuna saab enda arvele võtta mh Eesti alaline elanik või tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elav välismaalane (TTTS § 3). Sotsiaalministeerium selgitas õiguskantsleri nõunikule, et kuna lühiajalise töötamise puhul ei kohaldu sisserände piirarv ja taotlemisprotsess on võrreldes elamisloa menetlusega väga kiire, saabub enamik välistöötajaid Eestisse lühiajalise töötamise raames ja alles Eestis viibides taotletakse pikemaajaliseks töötamiseks elamisluba.⁴ Samuti võib lühiajalise töötamise ajal tekkida muu õiguslik alus Eestis elamiseks ja töötamiseks (VMS § 118, vt ka sisserände piirarvu mittekohaldamise juhtumeid VMS § 115). Seega pole välistatud, et töötuskindlustusmaksete tasumise vastusooritusena on võimalik saada ka töötuskindlustushüvitist. Kui inimene kogub juba eelneva, lühiajalise töötamise käigus töötuskindlustusstaaži, on tal ka elamisloa/elamisõiguse alusel Eestis viibides ja sel ajal töötuks jäädes suurem võimalus töötuskindlustushüvitist saada.

Töötuskindlustusmaksetest laekunud vahendeid ei kasutata üksnes töötuskindlustushüvitise maksmiseks, vaid lisaks ka tööturuteenuste osutamiseks (TKindIS § 38¹ lõige 4 p 1). Seega tuleb töötuskindlustusmakse eest saadava vastusooritusena arvestada ka neid teenuseid. TTTS § 3 punkt 4¹ sätestab, et ajutiselt riigis viibivatel ja lühiajaliselt töötavatel välismaalastel on võimalik end registreerida töötusajajana ning TTTS § 9 lõike 2¹ alusel saada kahte tööturuteenust: teavitamine tööturu olukorrast ning töövahendus.⁵

Veel on oluline, et töötuskindlustuse vahenditest osutatakse teenuseid ka tööandjatele. TTTSi § 9 lg 2 järgi osutatakse tööandjale kahte teenust: teavitamine tööturu olukorrast ning töövahendus. Samas saab tööandja kasu ka mitmetest TTTSi alusel töötutele osutatavatest teenustest, mis aitavad tööandjal saada vajaliku ettevalmistuse/oskustega tööjõudu (nt tööturukoolitus, tööpraktika) või kõrvaldada muid töötamise takistusi (nt töökoha kohandamised jms puuetega inimeste teenused). Lisaks saab tööandja [tööhõiveprogramm 2017–2020](#) § 18 järgi koolitustoetust, millega toetatakse töötajate värbamist, tööandja majandustegevuses muutustega kohanemist ja eesti keele oskuse arendamist.

Sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt oli 2018. a novembri seisuga lühiajalise registreeringuga töötajatest ligikaudu 80% Ukraina kodanikud.⁶ Eesti Vabariigi ja Ukraina vahel sõlmitud kahepoolse [sotsiaalkindlustuslepingu](#) artikkel 9 sätestab, et kui lepingupoole õigusaktide alusel tekib õigus saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist kindlustusperioodide täitumise tõttu, arvestatakse kindlustusperioodide liitmisel kummagi lepingupoole õigusaktide alusel täitunud kindlustusperioode tingimusel, et need ei ole ajaliselt täielikult ega osaliselt kattuvad. Seega on Ukraina päritolu töötajal võimalik koguda kindlustusstaaži ka Eestis ja seda arvestatakse töötushüvitise määramisel Ukrainas tingimusel, et ta siin töötas ja maksis töötuskindlustusmakset (TKindIS § 7 lõige 1 p 1-2). Niisiis ei ole töötaja ja tööandja olukord reguleeritud ainult

⁴ Siseministeeriumist saadud info kohaselt taotles 2017 aastal elamisluba 1628 ja 2018 aastal 2987 inimest, kellel on olnud registreeritud ka lühiajaline töötamine.

⁵ Direktiivi [2014/36/EL](#) kohaselt peab liikmesriik tagama, et hooajatöötajaid koheldakse riigi kodanikega seoses tööhõiveametite pakutavate nõustamisteenustega hooajatöö osas võrdselt. Direktiivi nõuete ning võrdse kohtlemise üldprintsiibi tõttu tuleb tagada, et töövahendusteenus oleks kättesaadav kõigile, kes Eestis lühiajaliselt töötavad. Samas, nimetatud direktiivi artikli 23 p 2(i) järgi võib hooajatöötajate võrdse kohtlemise nõuet piirata töötushüvitiste osas.

⁶ Vt [ka rändestatistika ülevaade 2014-2018](#); ERR uudis: <https://www.err.ee/888567/luhiajaliselt-eestisse-toole-tulnud-valismaalaste-arv-uletas-tanavu-20-000>

riigisisese õigusega, vaid töötushüvitiste maksmise ja perioodide liitmise tingimused võivad olla kokku lepitud ka kahepoolsetes riikidevahelistes [sotsiaalkindlustuslepingutes](#).

Töötuskindlustusmaksest loobumine lühiajaliste töötajate puhul seaks ebavõrdsesse olukorda Eesti töötajad. Ehkki tööjõu puudusest Eestis on palju räägitud, on üsna selge, et tööandjad eelistaksid väljast tulevat tööjõudu ka madalamate kulude tõttu.⁷ Seega ei pruugi olla riigi seisukohast õige soodustada madalama maksukoormusega tööjõu värbamist, sest see võib suurendada omakorda tööpuudust ja sotsiaalkulutusi.⁸

Eeltoodule tuginedes leian, et Eestis lühiajaliselt töötava inimese palgalt töötuskindlustusmaks maksmist pole alust pidada põhiseadusvastaseks.

Õiguskantsler pöördus eelmise aasta juunikuus Riigikogu sotsiaalkomisjoni ja tervise- ja tööministri poole [ettepanekutega](#), mida võiks töötuskindlustussüsteemi ajakohastamisel kaaluda. Sotsiaalministeerium on koostöös sihtasutusega Poliitikauuringute Keskus Praxis alustanud töötuskindlustuse süsteemi uuendamist. 5. juunil 2019 avalikustatud uuringus on [analüüsitud](#) kehtiva süsteemi kitsaskohti ning pakutud võimalikke lahendusvariante, milline võiks Eesti töötuskindlustuse süsteem olla tulevikus. Põhiliste probleemidena on välja toodud hüvitiste madalad määrad ning asjaolu, et vastavat hüvitist või toetust saab vaid väike osa töötutest. Sotsiaalministeerium valmistab praegu analüüsi arvestades ette uue seaduse väljatöötamiskavatsust, mis peaks saadetama tööandjate ja töötajate organisatsioonidele ning huvigruppidele arvamuse avaldamiseks 2019. aasta lõpus. Uue seaduse peab vastu võtma Riigikogu. Seega on töötuskindlustuse süsteem muutumas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁷ Riigikontrolli koostatud [ülevaates riigi rändepoliitika valikutest](#) tõdetakse, et tagada tuleb Eesti tööturu kaitse, kuivõrd arvuliselt tuleb Eestisse enam madalama kvalifikatsiooniga töötajaid ning nende puhul on oht, et tööandjad soovivad välismaalt tööjõudu palgata eelkõige madalamate kulude tõttu. Vt ka ERR [arvamuslugu](#).

⁸ Vt VMS muutmise seaduse eelnõu (252 SE) algataja [seletuskirja](#) lk 43.