



Õiguskantsler

Meelis Paavel  
Eesti Töötukassa  
info@tootukassa.ee

Teie nr  
Meie 31.05.2021 nr 7-7/210988/2103710

## Töövõimetoetuse maksmise ennetähtaegne lõpetamine

Lugupeetud Meelis Paavel

Õiguskantsleri poole pöördus [ ], kes palus kontrollida, kas Eesti Töötukassa rikkus haldusmenetluse reegleid, kui lõpetas töövõimetoetuse maksmise [ ], ilma et oleks uurinud, kas toetuse saaja jätkab õpinguid ja seega vastab jätkuvalt toetuse saamise tingimustele. [ ] hinnangul ei täitnud Eesti Töötukassa nii toimides haldusmenetluse seaduse § 40 lõigetega 1 ja 2 haldusorganile pandud kohustusi ja rikkus hea halduse tava. Avaldaja ei ole rahul ka sellega, et toetuse saaja peab iga kolme kuu tagant esitama Eesti Töötukassale õppeasutuse tõendi selle kohta, et ta jätkab õpinguid välismaal.

Leian, et Eesti Töötukassa praktika ei vastanud kirjeldatud juhul hea halduse tavale. Teen ettepaneku, et enne kui Eesti Töötukassa otsustab õppeasutuse nimekirjast välja arvatud inimese töövõimetoetusest ilma jätta, kuulaks ta ära toetuse saaja argumendid. Palun ühtlasi analüüsida, kas on veel töövõimetoetuse saajate gruppe, kelle arvamuse ärakuulamine võiks muuta nende kohta tehtavat otsust.

Ootan Teie vastust hiljemalt 1. septembriks 2021.

## Töövõimetoetuse maksmise lõpetamise lubatavus

1. Põhiseaduse § 28 lõike 2 kohaselt on inimesel töövõimetoetuse korral õigus riigi abile. Riigikogul on õigus otsustada, millisel viisil, kui suures ulatuses, mis tingimustel ja korra järgi riigi abi antakse. Nii on Riigikogu leidnud, et osalise töövõimega inimesed peavad töövõimetoetuse saamiseks täitma aktiivsuse nõudeid, näiteks omandama põhi-, kesk-, kutse- või kõrgharidust. Kui töövõimetoetuse saaja nendele tingimustele ei vasta, lõpetatakse talle toetuse maksmine ennetähtaegselt (töövõimetoetuse seaduse ([TVTS](#)) § 12 lg 1 p 8; § 19 lg 1 p 2).

2. Eesti Töötukassa ei tohi töövõimetoetuse maksmist peatada või lõpetada enne, kui on välja selgitanud, mis on toetuse maksmise lõpetamise aluseks olevad määrava tähtsusega asjaolud ([TVTS](#) § 19 lg 6). Normis on otsesõnu öeldud, et Eesti Töötukassa (Töötukassa) on kohustatud vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel haldusmenetluse seaduse ([HMS](#)) § 6 tähenduses. HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte. Uurimispõhimõte näeb ette, et kahtluse korral tuleb otsuse aluseks olevad asjaolud välja selgitada haldusakti tegemise ajaks,

Õiguskantsleri Kantselei

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

mitte tagantjärele (Riigikohtu otsus asjas [3-19-569/27](#), p 11). TVTS-s ega HMS-s ei ole Töötukassale antud õigust piirduda oluliste asjaolude väljaselgitamisel üksnes riiklikest andmekogudest ja -registritest saadavate andmetega. Seega ei saa ka töövõimetoetuse maksmise lõpetamise üle otsustades rakendada uurimispõhimõtet põhjendamatult ühekülgselt. Kokkuvõtvalt on asjaolude väljaselgitamise aktiivne kohustus Töötukassal ning hetkel puudub õiguslik alus ennetava aktiivse tõendamiskoormise panemiseks toetuse saajale (vt ka käesoleva kirja p-i 12).

### **Töövõimetoetuse maksmine õppurile**

3. Õppurile makstakse töövõimetoetust pärast õppeasutuse nimekirjast väljaarvamist, kui ta jätkab õpinguid hiljemalt 95 päeva jooksul. Töövõimetoetuse maksmine lõpetatakse, kui toetuse saaja selle tähtaja möödudes õpinguid ei jätkata, välja arvatud juhul, kui ta sellest tähtajast hiljemalt 14 kalendripäeva möödudes vastab jätkuvalt või uuesti töövõimetoetuse saamise tingimustele (TVTS § 12 lg 3<sup>1</sup>; § 19 lg 1 p 2; lg 2). Selle normi kehtestas Riigikogu selleks, et oleks võimalik maksta pärast õpingute lõpetamist toetust neile, kes kavatsevad õpinguid jätkata. See hõlmab ka juhtumeid, mil õppetöö ei alga 1. septembril, vaid hiljem, nagu see on võimalik nt kutseõppes töökohapõhises õppevormis ([468 SE II lugemise seletuskiri, lk 2](#)). [Seaduseelnõu seletuskirjast selgub, et](#) enne 95-päevase perioodi algust või selle jooksul ei pea toetuse saaja Töötukassale tõendama oma kavatsust õpinguid jätkata. Ka ei ole alust makstud toetust tagasi nõuda, kui toetuse saaja pole selle tähtaja jooksul siiski õpinguid jätkanud (nt ei saanud kooli sisse).

4. Töötukassa selgituste järgi kontrollib Töötukassa enne igakuiste väljamaksete tegemist riiklikes andmeregistrites ja -kogudes olevate andmete põhjal, kas inimesel on jätkuvalt õigus töövõimetoetusele.

5. Toetuse saajate õppimise kohta saadakse andmeid Eesti hariduse infosüsteemist (edaspidi EHIS). EHIS-esse esitavad andmeid Eesti õppeasutused. Kui Eesti ja välisriigi õppeasutustel on ühisõppekavad, on seal andmed ka välisriigi õppeasutuses õppimise kohta (TVTS § 22 lg 1 ja 4; [töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogu asutamise ja pidamise põhimääruse](#) § 15 lg 2 p 1; [Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimääruse](#) § 13 lg 1). Kui Eesti ja välisriigi õppeasutusel ühiseid õppekavasid ei ole, siis ei ole EHIS-es andmeid välismaal õppijate kohta. Teada on ka see, et EHIS-e andmed ei ole õppeaasta alguses mõnel juhul täpsed (vt ka [Sotsiaalkindlustusameti selgitust](#) õppuritele lapsetoetuse maksmise kohta).

6. Kuna EHIS-es ei ole teatud juhtudel teavet selle kohta, kas töövõimetoetuse saaja jätkab õpinguid või on need katkestanud, ei saa Töötukassa neil juhtudel toetuse maksmist lõpetada üksnes EHIS-e andmetele tuginedes. See tähendab, et enne otsuse tegemist tuleb asjaolud välja selgitada mitmekülgselt, st koostöös toetuse saajaga, nagu näeb ette TVTS § 19 lõige 6 ja selles viidatud HMS § 6.

7. Töövõimetoetuse saajale tuleb tagada õigus olla ära kuulatud. Õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud on põhiseaduslik õigus, mis tuleneb põhiseaduse §-dest 10 ja 14 ([Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#) § 10, komm 16; Riigikohtu otsus asjas [3-4-1-1-03, p 16](#)). Töötukassa võib jätta menetlusosalise arvamuse ja vastuväited ära kuulamata siis, kui esinevad HMS § 40 lõikes 3 loetletud asjaolud. Töötukassa selgitas oma vastuses õiguskantsleri nõunikule, et lähtub töövõimetoetuse maksmise ennetähtaegse lõpetamise

otsuseid tehes HMS § 40 lõike 3 punktist 1. See säte võimaldab otsuse teha menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui on vaja viivitamatult tegutseda viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks.

8. Kohtupraktika kohaselt on viivitamatu otsustamine (menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata) põhjendatud, kui tegemist on olukorraga, mis tekitab tõsiseid probleeme. Samuti on see põhjendatud siis, kui inimest, kelle kohta otsus tehakse, on raske välja selgitada või kui inimese arvamuse ära kuulamata jätmine viib harva väära otsuseni või kui inimesest lähtub potentsiaalne oht ja ta saab oma õigusi kaitsta muul viisil (Riigikohtu otsus asjas [3-4-1-4-01](#), p 13; otsus asjas [3-4-1-2-05](#), p 37; Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas [3-13-1175](#), p-d 8, 10 ja 15). Asjaolud, mis puudutavad õppeasutuse nimekirjast välja arvatud inimestele töövõimetoetuse maksmise ennetähtaegset lõpetamist, erinevad oluliselt nimetatud asjaoludest. HMS § 40 lõike 3 punkti 1 kohaldamine kõnealusel juhul ei ole ärakuulamisõiguse tagamata jätmiseks lubatav. Selle sätte laiendav tõlgendamine ei ole kohtupraktikat arvestades õigustatud.

9. Töötukassa põhjendus, et üldjuhul on töövõimetoetuse maksmise lõpetamise otsused õiged ka siis, kui inimene on jäetud menetlusse kaasamata, ei ole õppeasutuse nimekirjast välja arvatud inimestele töövõimetoetuse maksmise lõpetamiseks piisav. Selle põhjendusega ei saa eirata inimese põhiseaduslikku õigust heale haldusele ja jätta ta elatusvahenditeta. Konkreetset juhul on tegemist põhiseaduse §-des 10, 14 ja § 28 lõikes 2 sätestatud õiguste piiramisega.

10. Õpinguid jätkavate inimeste puhul ei teki viivitamatu otsustamise vajadust, sest õppeasutuse nimekirjast väljaarvamise kuni toetuse maksmise aluse lõppemiseni on 95 päeva ning seega on Töötukassal otsuse tegemise tähtaeg piisavalt kaua ette teada.

11. Töötukassale on teada inimesed, kelle õpingute jätkamise kohta EHIS-es andmed puuduvad ja kes võivad lähiajal töövõimetoetuse saamise õigusest ilma jääda. Nende toetuse saajate hulk ei saa olla ka ülemäära suur, seetõttu ei saa nendelt inimestelt selgituste ja tõendite küsimine olla liiga koormav.

12. Toetuse automaatset maksmata jätmist ei saa ka õigustada TVTS §-s 21 sätestatud teavitamiskohustusega. Selle sätte järgi on inimene kohustatud Töötukassale viivitamata teatama asjaoludest, mis mõjutavad tema õigust saada töövõimetoetust ja selle toetuse suurust. Selles sättes on Riigikogu silmas pidanud asjaolusid, millele tuginedes võib toetuse maksmise lõpetada või vähendada toetuse suurust, mitte aga asjaolusid, mis tõendavad jätkuvalt toetuse saamise õigust (vt ka [algataja seletuskiri](#), lk 33). Vastupidine tõlgendus tähendaks seda, et iga töövõimetoetuse saaja peaks Töötukassale iga kuu igaks juhaks teatama, et ta õpib, töötab, hooldab last vms. On selge, et niisugune kohustus koormaks ülemäära mõlemat osapoolt ja see ei saanud olla Riigikogu mõte.

13. Riskide maandamiseks, mis tekivad seoses alusetult väljamakstud toetusega, on seaduses ette nähtud enammakstud töövõimetoetuse tagasinõudmise regulatsioon (TVTS § 20). See on kohaldatav nii juhul, kui inimene on teavitamiskohustust rikkunud ja toetus on seetõttu välja makstud alusetult, kui ka muudel toetuse aluseta maksmise juhtudel. Nii saab Töötukassa vajadusel viia läbi haldusmenetluse nende töövõimetoetuse saajate suhtes, kelle suhtes on riskihindamise alusel tekkinud kahtlus, et nad on toetust saanud aluseta.

## Õppimise tõendamine

14. Töötukassa on oma protseduureegluga kehtestanud, et välisriigis õppijatel tuleb õppimise tõendamiseks esitada koolitõend kord kvartalis. Töötukassa selgituste kohaselt kinnitab kvartaalne koolitõend, et töövõimetoetuse saaja õpingud välismaal ei ole katkenud. Avaldaja teatas, et Töötukassa oli e-kirjas nõudnud toetuse saajalt iga kolme kuu tagant koolitõendit, kuigi 8. oktoobril 2020. a oli toetuse saaja edastanud Töötukassale välisriigi ülikooli kinnituse, et ta õpib ülikoolis 2020. aasta 1. septembrist 2021. aasta 31. augustini.

15. On mõisteta, et Töötukassa maksab toetusi võimalikult objektiivse informatsiooni alusel. Samas ei saa TVTS ega HMS alusel panna välisriigi ülikoolis õppivale inimesele kohustust hankida koolitõend kord kvartalis. Koolitõendit saab nõuda vaid menetluses, millega otsustatakse töövõimetoetuse määramine või selle andmise lõpetamine (vt TVTS § 15 lg 4, HMS § 38). Arusaadavalt on igakuine menetlus nii inimesele kui ka Töötukassale koormav ja ka põhjendamatu, sest üldjuhul ei saa õppimine ülikoolis lõppeda enne semestri lõppu. Mõnes ülikoolis võidakse eksmatrikuleerimise otsus teha üksnes õppeaasta lõpus. Neil põhjustel tuleb pidada inimesele koormavaks seda, kui amet alustab iga kolme kuu tagant haldusakti kehtetuks tunnistamise menetlust, et otsustada, kas inimesel on õigus edaspidi toetust saada.

16. Välisriigi õppeasutuse tõend ei ole ainuke vajalik ja võimalik abinõu, millega töövõimetoetuse saaja saab kinnitada oma õpingute jätkamist. Koolitõendi esitamise alternatiiv võib olla näiteks õpilaspileti koopia, väljavõte õpinguraamatust või ka inimese omakäeline kinnitus õpingute jätkamise kohta. Nende dokumentide esitamine koormab töövõimetoetuse saajat vähem.

17. Kui Töötukassa vajab enne toetuste väljamaksmist regulaarselt kinnitust selle kohta, et toetuse saaja, kelle kohta riiklikes andmeregistrites ja -kogudes andmed puuduvad, vastab jätkuvalt toetuse saamise tingimustele, tuleks kaaluda TVTS täiendamist selleks sobiva regulatsiooniga. Selline regulatsioon ei tohi aga olla toetuse saajale ebamõistlikult koormav ning arvesse tuleb võtta ka seda, kas täiendava teavitamiskohustusega kaasnev halduskoormus kaalub üles võimaliku kahju, mis sellise kohustuse kehtestamata jätmisel tekiks. Ühtlasi võiks kaaluda, kas tuleks TVTS-s sätestada, et töövõimetoetuse seaduse rakendamisel kohaldatakse [sotsiaalseadustiku üldosa seaduses](#) sätestatud, nii nagu seda seadust kohaldatakse Sotsiaalkindlustusameti menetlustele.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise