



Õiguskantsler

Eesti Töötukassa
info@tootukassa.ee

Teie 05.10.2022 nr

Meie 27.10.2023 nr 6-1/221434/2305499

Töövõimetoetuse vähendamine

Lugupeetud Eesti Töötukassa juhatuse esimees

Õiguskantsleri poole pöördus [] murega, et Eesti Töötukassa vähendas tema töövõimetoetust ühes kuus 35,28 euronit, mis ei ole äraelamiseks piisav. Pärast töösuhte lõppemist oli avaldaja ainuke sissetulek töövõimetoetus.

Avaldaja sattus sellisesse olukorda seetõttu, et talle maksti 2022. aasta juulikuul alguses välja tavapärase eelmise kuu töötasu, kuid juulikuul lõpus ka tasu juulikuul tehtud töö eest ning töösuhte lõpetamisel ettenähtud muud tasud ja hüvitised, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade tasu. Tööandja deklareeris [] juulikuul makstud summad ja nendelt makstava sotsiaalmaksu Maksu- ja Tolliametile 2022. aasta augustikuul alguses. Seetõttu loeti [] kogu juulikuul saadud sissetulek [töövõimetoetuse seaduse](#) (TVTS) kohaselt augustikuul saadud sissetulekuks. Lähtudes sissetuleku suuruselt, vähendas Eesti Töötukassa talle 2022. aasta septembrikuul makstavat töövõimetoetust sedavõrd palju, et avaldaja jäi sellel kuul sisuliselt ilma sissetulekuta.

Õiguskantsleri ettepanekul arutas kirjeldatud juhtumit Riigikogu sotsiaalkomisjon (16. jaanuari ja 23. jaanuari 2023 istungitel), kes soovis, et probleem laheneks inimesele soodsamal viisil. Kahjuks ei ole probleemi siiani lahendatud.

Leian, et puuduva töövõimega inimest ei saa jätta elatusvahenditeta. See on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#). Põhiseaduse (PS) § 28 lõike 2 kohaselt on inimesel töövõimetoetuse korral õigus saada riigilt abi. Puuduva töövõimega inimesed on tööturul haavatavas olukorras, need inimesed peavad olema riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all (PS § 28 lg 4).

Kui puuduva töövõimega inimesele makstava töövõimetoetuse suurus oleneb sellest, mis kuupäeval maksab tööandja töötasu või mis kuupäeval inimene töölt lahkub, siis on see vastuolus ka PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

Arvestades eeltoodut ja seda, et TVTS § 13 lõiget 3¹ on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt, palun Eesti Töötukassal uuesti sisuliselt hinnata 2022. aasta septembris [] töövõimetoetuse vähendamise otsust ja kaaluda, kas oleks võimalik tema töövõimetoetuse vähendamisest loobuda.

Kui Eesti Töötukassa leiab, et TVTS § 13 lõikes 3¹ sätestatu siiski ei kehti olukorras, kus puuduva töövõimega inimesele makstakse tavapäraselt nii eelmise kuu töötasu kui ka töösuhte lõpetamisel ettenähtud muud tasud ja hüvitised, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade tasu, on

Õiguskantsleri Kantselei

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

Eesti Töötukassal võimalik teha Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ettepanek seaduseelnõu koostamiseks, et olukord lahendada.

Ühtlasi palun Eesti Töötukassal selgitada töötajatele ja tööandjatele, millised seadustega sätestatud tingimused mõjutavad töövõimetoetuse suurust, et inimesed oskaksid teha teadlikke valikuid.

Ootan Teie vastust 2023. aasta detsembrikuu lõpuks.

TVTS § 13 lõige 3¹ kooskõla põhiseaduse § 28 lõikega 2

1. Põhiseaduse § 28 lõige 2 sätestab muude subjektiivsete õiguste seas *expressis verbis* ka eraldiseisva õiguse saada töövõimetus korral riigilt abi. Riigikogul on õigus otsustada, mis liiki ja kui suurt abi tuleb puuduva töövõimega inimesele osutada. Riigikogu otsustamisõigus ei ole siiski piiramatu, sest PS § 11 lõike 2 kohaselt ei tohi põhiõiguste kujundamisel põhiõiguste olemust moonutada ega põhiõiguste kasutamise tingimusi piiritleda ebamõistlike kriteeriumidega.

2. Töövõimetus risk on sotsiaalkindlustusega hõlmatud risk, mille esinemise korral abi tagamisel tuleb arvesse võtta Eesti poolt võetud rahvusvahelisi kohustusi. Eesti on ratifitseerinud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Harta artikli 12 lõige 1 kohustab lepingupoolt looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi ning lõige 2 kohustab tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks ([parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus](#)). Eesti on ratifitseerinud ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ([Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimise seadus](#)). Seejuures ratifitseeriti selle IX osa, mis hõlmab püsiva töövõimetus korral makstavaid rahalisi hüvitisi.

3. Seega on töövõimetoetus osa riigi loodud sotsiaalkindlustussüsteemist. Riigi kohustused ulatuvad sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu abi andmisel kaugemale, kui on minimaalsete eluks vajalike vahendite tagamine. Töövõimetus korral antav abi peab tagama, et inimeste elatustase ei langeks sotsiaalkindlustuskoodeksis ettenähtud miinimumtasemest madalamale. Seejuures võib riik inimesele tagada ka suurema toetuse. Eesmärk on ennetada inimeste vaesumist.

4. Kuna puuduva töövõimega inimesed on sotsiaalselt haavatavad ja suurema abivajadusega, siis tuleb neile tagada abi kõrgemal tasemel üksnes puuduse korral antavast abist. Seda toetab ka PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõte ja PS § 28 lõige 4, mille kohaselt on puudega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all (vt ka Riigikohtu otsust nr [5-20-3/43](#), p 41).

5. Töövõimetoetuse maksmist reguleerib (TVTS), mille üks eesmärk on tagada pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega inimestele sissetulek (TVTS § 1 lg 1). Seadus näeb ette, et vähenenud töövõimega inimesele makstavat toetust vähendatakse, kui tema eelmise kuu sissetulek ületab töövõimetoetuse maksmise kuule eelnenud kalendrikuul 90-kordset kehtivat päevamäära (TVTS § 13 lg 3). Alates 2022. aasta 1. aprillist kuni tänavu 31. märtsini vähendati töövõimetoetust siis, kui inimese (bruto)sissetulek kuus oli 1469,70 eurot.

6. Eelmise kuu sissetulek arvutatakse Maksu- ja Tolliametile esitatud sotsiaalmaksu andmete alusel (TVTS § 13 lg 5). Töövõimetoetust ei vähendata enamasti töösuhte lõpetamisele järgneval kuul, vaid üks kuu hiljem. Põhjus on selles, et tööandja peab Maksu- ja Tolliametile esitama andmed maksustamisperioodile järgneva kuu kümnendaks kuupäevaks

([sotsiaalmaksuseaduse](#) § 9 lg 1 p 4). Seetõttu võtab Eesti Töötukassa töövõimetoetuse suuruse arvutamisel aluseks inimese üle-eelmise kuu sissetuleku.

7. TVTS § 13 lõige 3¹ on olemuslikult lõike 5 erisus, sest lõiget 3¹ rakendatakse olukorras, kus Eesti Töötukassa loeb inimese sissetuleku saamise ajaks teistsuguse aja, kui Maksu- ja Tolliamet andmetest selgub. TVTS § 13 lõikes 3¹ on öeldud, et kui töövõimetoetuse saaja on tõendanud, et tema sissetulek töövõimetoetuse maksmise kuule eelnenud kalendrikuul ületas 90-kordset kehtivat päevamäära puhkusetasu, tööandja makstava haigushüvitise või ajutise töövõimetoetuse hüvitise väljamaksmise aja või temast olenemata põhjusel muutunud tasu või hüvitise väljamaksmise aja tõttu, loetakse sissetulek saaduks kalendrikuul, millal see oleks välja makstud, kui nimetatud asjaolusid ei oleks esinenud.

8. TVTS § 13 lõikes 3¹ sätestatud erandeid ei kohaldata automaatselt ega iga inimese suhtes, 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).

9. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt sooviti TVTS § 13 lõikega 3¹ vältida töövõimetoetuse ebaõiglast vähendamist. Eelnõuga sooviti muuta olukordi, kus inimese sissetulek suurenes ühekordselt seetõttu, et talle maksti tasu välja õigel, kuid varasemast erineval ajal ([seaduseelnõu 641 SE seletuskirja](#) lk 18 ja 19).

10. TVTS ei sätesta sõnaselgelt, et § 13 lõiget 3¹ saab kohaldada ka olukorras, kus inimesele maksti samal kuul eelmise kalendrikuu töötasu ja töösuhte lõpetamisel ettenähtud muud tasud ja hüvitised, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade tasu. Seetõttu oleneb praeguses olukorras TVTS § 13 lõike 3¹ kohaldamine selle sätte tõlgendamisest.

11. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleb eelistada tõlgendust, millega on tagatud põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse (otsus nr [3-2-1-73-04](#), p 36; vt ka otsus nr [3-4-1-1-09](#), p 19).

12. TVTS § 13 lõige 3¹ võimaldab põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendamist. Praegusel juhul on Eesti Töötukassa TVTS § 13 lõiget 3¹ tõlgendanud aga viisil, mis jättis puuduva töövõimega inimese ühel kuul sisuliselt riigi abita. Selline tõlgendus ei ole kooskõlas PS § 28 lõikes 2 riigile pandud kohustustega.

13. Eesti Töötukassa tõlgendus ei ole kooskõlas ka PS §-s 11 sätestatuga, sest põhiõiguste tagamisel ei tohi nende olemust moonutada ega põhiõiguste kasutamise tingimusi piiritleda ebamõistlike kriteeriumidega. Õigus saada töövõimetoetust on individuaalne õigus ja selle saamiseks ei pea inimene olema puuduses. Puuduse korral makstav toimetulekutoetus ei asenda riigile pandud kohustust tagada inimesele abi töövõimetoetuse korral. Toimetulekutoetust makstakse siis, kui ükski elav inimene või kogu perekond (leibkond) on puuduses ning toetus on vajalik kõigi leibkonnaliikmete esmavajaduste rahuldamiseks ([sotsiaalhoolekande seaduse](#) § 131).

TVTS § 13 lõike 3¹ kooskõla põhiseaduse § 12 lõikega 1

14. Eesti Töötukassa on TVTS § 13 lõike 3¹ rakendamisel eiranud ka PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet, sest on puuduva töövõimega inimesi kohelnud erinevalt, sõltuvalt neile töötasu maksmise ja töösuhte lõpetamise kuupäevast.

15. TVTS muutmise eelnõu (tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, 2018) seletuskirjas on näide selle kohta, et Eesti Töötukassa ei vähenda edaspidi töövõimetoetust inimesel, kes sai ühel kuul kahe kuu töötasu selle tõttu, et tööandja muutis töötasu väljamaksmise päeva: kui varem maksti töötasu kuu alguses, siis pärast muudatust makstakse see välja kuu lõpus. Sellisel juhul saab inimene ühes kuus kahe kuu töötasu, kuid see on välja makstud ettenähtud ajal ([641 SE seletuskirja](#) lk 18). See olukord on võrreldav olukorraga, kus inimene saab ühes kuus kahe kuu töötasu selle tõttu, et talle makstakse eelmise kuu eest töötasu kuu alguses ning kuu lõpus töölt lahkumisel makstakse talle ettenähtud muud tasud ja hüvitised, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade tasu.

16. Töötasu maksmise kuupäeva lepivad tööandja ja töötaja omavahel kokku (vt [töölepingu seaduse](#) (TLS) § 5 lõige 1 punkt 5; § 28 lõige 2 punkt 2; § 33 lõige 1). Töötaja töösuhe võib lõppeda poolte kokkuleppel (TLS § 79), töötaja algatusel (TLS § 85 lõiked 1 ja 2) või tööandja algatusel (vt nt TLS § 87). Tuleb tunnistada, et isegi kui inimene on töölt lahkunud omal soovil või poolte kokkuleppel, ei pruugi töösuhete lõpetamise kuupäev sõltuda eelkõige töötaja soovist. Töösuhete lõpetamise kuupäev võib sõltuda ka tööandjast. Seejuures ei saa eeldada, et iga puuduva töövõimega inimene teab, kuidas võib tema töösuhete lõpetamise kuupäev mõjutada talle riigi poolt makstava toetuse suurust või kuidas saab ta tegelikult mõjutada seda, mis kuupäeval tema töösuhe lõpeb.

17. Praegusel juhul kohtleb Eesti Töötukassa halvemini neid puuduva töövõimega inimesi, kes saavad kuu alguses töötasu eelmise kalendrikuu eest ja sama kuu lõpus töölt lahkudes töösuhete lõpetamisel ettenähtud muud tasud ja hüvitised, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade tasu. Nendel inimestel vähendab Eesti Töötukassa töösuhete lõppemisele järgneval ülejäägilisel kalendrikuul töövõimetoetust nii, et inimesed võivad sellel kuul toetusest ilma jääda. Samal ajal need inimesed, kellel muudetakse töötasu väljamaksmise aega, saavad ühes kuus kahe kuu töötasu ja nende töövõimetoetust – tuginedes TVTS § 13 lõikele 3¹ – ei vähendata. Kui nad jätkavad töötamist, saavad nad töötasu ka töötasu väljamaksmise kuupäeva muutmisele järgneval kuul.

18. Eesti Töötukassa tõlgendus seab ebavõrdsesse olukorda ka inimesed, kes samuti saavad töötasu kuu alguses, kuid lahkuvad töölt kuu lõpus, ning need inimesed, kes saavad eelmise kalendrikuu eest töötasu kuu alguses ja lahkuvad töölt kuu alguses. Esimesena nimetatud grupp võib töösuhete lõppemisele järgneval ülejäägilisel kuul töövõimetoetusest ilma jääda. Teisena nimetatud grupil töövõimetoetust ei vähendata. Tagajärje erinevus võib tuleneda üksnes sellest, et grupile, kuhu kuulub avaldaja, makstakse töösuhete lõpetamisel ettenähtud tasud välja hiljemalt kuu viimasel päeval, võrdlusgrupile aga järgmise kuu 1. kuupäeval või mõni päev hiljem. Järelikult võib puuduva töövõimega inimesele makstava töövõimetoetuse suurus suurel määral sõltuda vaid ühest päevast, millal ta töölt lahkub. Seega oleneb võrdlusgruppidesse kuuluvatele puuduva töövõimega inimestele töövõimetoetuse maksmine vaid juhuslikust kriteeriumist, mis mõjutab oluliselt nende õigust töövõimetoetusele. Arvestades seda, et töösuhete lõppemise kuupäev on juhuslik (näiteks võib kuu lõpp langeda nädalavahetusele ning inimese töösuhe võidakse lõpetada vahetult sellele eelnevatel päevadel), kuid sellest lähtudes koheldakse inimesi väga erinevalt, ei ole erinev kohtlemine proportsionaalne (vt ka Riigikohtu otsust asjas nr [3-4-1-1-14](#), p 118).

19. Töövõimetoetuse eesmärgist lähtudes saab TVTS § 13 lõiget 3¹ tõlgendada nii, et kui inimesele makstakse töötasu välja tavaliselt järgmise kalendrikuu alguses, võib tema esitatud tõendite alusel (st inimese algatusel) lugeda töösuhete lõpetamisel saadud tasu järgmise kalendrikuu (millal töötajale oleks tavaliselt töötasu makstud, kui temaga ei oleks töösuhet

lõpetatud) sissetulekuks. Sellisel juhul inimese töövõimetoetust ei vähendataks või ei vähendataks seda sellisel määral, et ta jääb selle tõttu järgmisel kuul sissetulekuta. See tõlgendus tagaks, et inimest, kes tavaliselt on saanud töötasu eelmise kalendrikuu eest järgmise kalendrikuu alguses ja lahkunud töölt kalendrikuu lõpus, koheldakse võrdselt nende inimestega, kes tavaliselt on saanud töötasu järgmise kalendrikuu alguses ja ka lahkunud töölt kalendrikuu alguses.

20. Võib leida (nagu leidis Tallinna Ringkonnakohus otsuses nr [3-20-773](#) osalise töövõimega inimese puhul), et puuduva töövõimega inimene, kellele tavaliselt maksti töötasu järgmise kalendrikuu alguses, oleks võinud töölt lahkuda järgmise kalendrikuu alguses. Sellisel juhul oleks tema töösuhete lõpetamise tasu võetud arvesse järgmise kuu sissetulekuna, mistõttu oleksid tema sissetulekud jagunenud kalendrikuude kohta ühtlasemalt ning tema töövõimetoetust ei oleks pidanud nii suurel määral vähendada. Tuleb aga arvestada, et Ringkonnakohtus arutusel olnud juhtum erines kõnealuselt juhtumist. Kui osalise töövõimega inimese puhul saab eeldada, et ta jätkab töötamist mujal – sest talle makstakse töövõimetoetust ainult siis, kui ta täidab aktiivsuse nõudeid (TVTS § 12 lg 1) –, siis ei saa eeldada, et puuduva töövõimega inimene jätkab kohe töötamist uuel töökohal.

21. Ei ole ühtki mõistlikku põhjust, miks peaks halvemini kohtlema neid puuduva töövõimega inimesi, kes saavad töötasu tavaliselt kalendrikuu alguses, kuid lahkuvad töölt kalendrikuu lõpus, nendest puuduva töövõimega inimestest, kelle töötasu väljamaksmise aega muudetakse või kellele tavaliselt makstakse töötasu kalendrikuu alguses ja kes lahkuvad töölt kalendrikuu alguses.

22. Ehkki Riigikogul on majandus- ja sotsiaalpoliitiliste otsuste tegemisel suur otsustuspädevus, ei tohi sarnases olukorras olevaid inimesi ilmselgelt asjakohatul või põhjendamatul viisil erinevalt kohelda. Kui sarnases olukorras olevaid inimesi koheldakse erinevalt ilma mõistliku põhjuseta, on tegemist asjakohatu ebavõrdse kohtlemisega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Töövõimetoetuse vähendamine sõltuvalt töötasu väljamaksmise ja töölt lahkumise kuupäevast

Koopia: avaldaja; majandus- ja kommunikatsiooniminister