



## Õiguskantsler

Pr Helmen Kütt  
Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees  
sotsiaalkomisjon@riigikogu.ee  
Pr Riina Sikkut  
Tervise- ja tööminister  
info@sm.ee

Teie nr  
Meie 18.06.2018 nr 6-1/180305/1802790

### Vajadus ajakohastada töötuskindlustuse kontseptsiooni

Lugupeetud sotsiaalkomisjoni esimees ning tervise- ja tööminister

Eesti senine töötuskindlustuse kontseptsioon ning abi, mida riik pakub inimestele töö leidmisel ja tööl püsimisel, on kahtlemata vastanud oma aja vajadustele. Õiguskantslerini viimasel paaril aastal jõudnud elulised juhtumid aga kinnitavad, et töö olemuse ja tööturu muutumisest tulenevalt peaks otsima senisest paindlikumaid lahendusi. Praktikast lähtudes esitan mõned ettepanekud ja mõttekäigud, mida palun töötuskindlustuse süsteemi arendamisel kaaluda.

Ebaõiglasi ja mõnel juhul põhiseadusvastaseid olukordi võiks aidata lahendada see, kui töötuskindlustushüvitist vaadeldakse eelkõige tõise sissetuleku kaotuse kindlustusena. Vastavalt tuleks korrigeerida töötuskindlustushüvitise maksmise tingimusi ja mõisteid, sh töötuskindlustuse süsteem võiks rohkem soodustada ümberõpet. Vanemahüvitise süsteemi eeskujul võiks mõelda võimalusele jätkata töötuskindlustushüvitise maksmist ka siis, kui kindlustatu on leidnud töö, mis küll ei anna senist sissetulekut, ent lubab säilitada tööharjumuse ja osaluse tööelus. Lühiajalise väikese tasuga töö vastuvõtmine ei tähenda veel seda, et inimese tõine sissetulek on taastunud. Kaaluda võiks, kas tõise sissetuleku kaotuse vastu kindlustamist vajavad ka need inimesed, kes töötavad näiteks jagamismajanduses.

Mõistagi tuleb vältida kuritarvitusi, ent leian, et see on võimalik ka senisest paindlikumas ja tööturu muutumist arvestavas süsteemis.

1. Automatiseerimine ja teised muutused 21. sajandi töö olemuses mõjutavad oluliselt töösuhteid ja -turgu. Inimesed peavad olema senisest rohkem valmis töökohti vahetama, rohkem ümber õppima ja muutustega kohanema. 21. sajandi tööturu iseloomustab paindlikkus. Tööturu peamiseks mõõdupuuks pole enam nn täiskohaga hõivatute koguarv. Üha enam inimesi tegutseb mitmes valdkonnas korraga, neil on erinevad sissetulekuallikad, nad kasutavad erinevaid töö tegemise vorme, samuti hägustuvad piirid ettevõtluse ja traditsioonilise töö vahel. Kõiki neid muutusi tasuks töötuskindlustuse ja tööturuteenuste süsteemi edasiarendamisel arvestada.

2. [Põhiseaduse](#) § 28 lõikest 2 ja Eestile siduvast rahvusvahelisest õigusest tuleneb riigi kohustus pakkuda tööotsingute ajaks asendussissetulekut neile, kes on kaotanud tõise sissetuleku. Riigikohtu otsus (nr [3-4-1-17-16](#)) pani paika, et riikliku abi vajaduse määrab tõise sissetuleku olemasolu, mitte aga formaalsed kriteeriumid. Veel paneb põhiseaduse § 29 lõige 3 riigile kohustuse abistada inimesi töö leidmisel.

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)

Teisisõnu peaks riik tagama, et inimesed saaksid anda töise panuse, rakendades oma teadmisi ja oskusi parimal moel. Põhiseadusest tulenevate kohustuste täitmise viisi üle peab otsustama Riigikogu.

3. Paraku jätab praegu kehtiv töötuskindlustuse süsteem rahalise abita enamiku töise sissetuleku kaotanud inimestest. Riik maksab töötuskindlustushüvitist juba aastaid vaid kolmandikule nendest inimestest, kes on end Eesti Töötukassas töötuna registreerinud.<sup>1</sup> Ülejäänud töötutel ei ole õigust hüvitist saada, sest nad ei vasta kõigile tingimustele, mis hüvitise saamiseks on seatud. Osale makstakse ka töötutoetust, mille saamine sõltub aga töötus sissetulekust. Samuti ei suuda riik hüvitiste ja toetuste kehtestamisel sammu pidada sissetulekute kasvuga, mistõttu suureneb vaesusrisk.<sup>2</sup>

4. Ka hulk eakamaid inimesi jääb tööturule naasmisel vajaliku abita, kui nad kaotavad töö ja riigilt töötuskindlustushüvitist ei saa. Uue töökoha leidmine küpses vanuses võib olla keeruline. Ühe võimaliku ja paraku ka laialdaselt kasutatava hädalahendusena nähakse sel juhul ennetähtaegset vanaduspensionit.<sup>3</sup> Ennetähtaegse vanaduspensionit saajad ei või aga tasustatud tööd teha. Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste korraldus peaks hoidma töötuid seesuguste ebaotstarbekate sundvalikute eest ning selle asemel hoidma inimesi võimalikult kaua aktiivsena. Selleks võib olla vaja üle vaadata, kas töötuskindlustushüvitise saamise tingimused on ka praegustes oludes sobivad ja mõistlikud.

5. [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) sätestab töötuna arvele võtmise piirangud, mis omakorda mõjutavad inimese õigust saada töötuskindlustushüvitist, kuna töötuna registreerimise nõue on üks hüvitise saamise eeldustest. Töötuna arvele võtmise tingimused ei toeta alati töise sissetuleku kaotanud inimest. Näiteks ei luba seadus üldjuhul end töötuna arvele võtta inimesel, kes õpib statsionaarses või täiskoormusega õppes. Ometi peaks riik elukestvat õpet igati soodustama. Tegelikult peegeldab hiljutine [uuring](#), mille järgi on Eesti üliõpilaste hulgas suur hulk 30-aastaseid või vanemaid ning kaks kolmandikku üliõpilastest töötab õpingute ajal.

6. Ka Riigikohus on juhtinud tähelepanu, et osade õppivate inimeste õigus end töötuna arvele võtta on seotud tingimusega, millel puudub seos töise sissetuleku puudumisega (Riigikohtu otsus [3-4-1-17-16](#), p 47). Statsionaarses või täiskoormusega õppes õppija saab end töötuna arvele võtta juhul, kui ta on viimase 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva töötanud. Selline tingimus võib õppija jätta töötuskindlustushüvitiseta, kuna viimase saamiseks peab töötuskindlustusstaaži olema vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul.

7. Kehtiv kord ei luba end töötuna arvele võtta ka võlaõigusliku teenuse osutamise lepinguga (töövõtuleping, käsundusleping jne) inimesel ning seda sõltumata asjaolust, kui palju, millal ja kas üldse inimene selle lepingu alusel tasu saab. See piirang võib samuti jätta inimese ilma töötuskindlustushüvitisest, kuigi ta on makseid tehes varem süsteemi panustanud.

8. Õiguskantslerile on teada isik, kes kaotas oma põhitöö, kuid kes töötas selle kõrvalt käsunduslepingu alusel eksperdina ühe ministereiumi juures tegutsevas komisjonis. See kõrvaltegevus takistas tal töötuskindlustushüvitise saamist, hoolimata sellest, et komisjoni liikmena oli talle ette nähtud vaid sümboolne tasu, mille suurus ja väljamaksed sõltusid komisjoni töö mahust.

9. Ka äriühingu juhatuse liikme õigussuhe äriühinguga on käsitletav käsundilaadsena.<sup>4</sup> Siiski muutis parlament pärast Riigikohtu otsust seadust nii, et äriühingu juhatuse liikmed, kes parajasti äriühingu juhtimise eest tasu ei saa, kuid kel oleks õigus töötuskindlustushüvitisele, saavad end töötuna arvele võtta. Teistel juhtudel, nagu näiteks võlaõiguslike teenuse osutamise lepingute puhul, lähtub seadus endiselt

<sup>1</sup> Vt Eesti Töötukassa [statistikat](#) töötuskindlustushüvitise saajate kohta.

<sup>2</sup> Vt Euroopa Komisjoni Eesti [raportis](#) toodud järeldusi (Euroopa poolaasta 2017), samuti parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhartat täitmist kontrolliva komitee 2013. a [järel dust](#) harta artikli 13 täitmise kohta.

<sup>3</sup> Vt Sotsiaalkindlustusameti [statistikat](#) ennetähtaegsete vanaduspensionit saajate kohta ja Praxise uuringut „[Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile](#)“.

<sup>4</sup> Vt Riigikohtu otsust asjas nr [2-16-11889](#), p 14.

eeldusest, et mistahes kehtiv leping tagab inimesele regulaarse ja piisava sissetuleku. Nii see alati ei ole, mida tõestab mainitud juhtum.

10. Riigikohtu hinnangul pole töötuskindlustusskeemis määrav mitte töö või tööks loetava tegevuse olemasolu, vaid asjaolu, kas selle tegevuse eest saadakse tasu. Üht rühma inimesi ei saa jätta abita üksnes põhjusel, et nende tegevus võib neile mingil ajal tulu tuua. Samuti ei saa üksikute kuritarvitustega põhjendada inimeste ilmajätmist neile põhiseadusega tagatud õigustest.<sup>5</sup> Seega tuleks ajakohastada töötuskindlustusskeemi ja maksta töötuskindlustushüvitist neile, kel puudub püsiv tõine sissetulek, mitte aga lähtuda sellest, kas inimene on mingi tegevusega hõivatud. Mõelda võiks ka sellele, kas töötuna arvele võtmise nõue on sobivaim viis tagamaks, et hüvitise saaja otsib aktiivselt tööd, või on selle eesmärgi saavutamiseks ka muid lahendusi.

11. Laiemat arutelu vajab tõise sissetuleku olemasolu ja töötuskindlustuse võimalik ühitamine. Riigikogu on praeguse töötuskindlustusskeemi loomisel mõnel juhul seda juba võimaldanud. Näiteks lubab seadus end töötuna arvele võtta valla- või linnavolikogu liikmel ka siis, kui ta saab tasu volikogu töös osalemise eest. Erandina ei saa seda teha volikogu palgalised esimehed ja aseesimehed. Nii makstakse Tallinnas kehtiva [määruse](#) järgi volikogu liikmele tasu, mille suurus on pool eelmise aasta Eesti keskmisest palgast. Seega lubab seadus maksta põhitöö kaotanud volikogu liikmele töötuskindlustushüvitist ka juhul, kui ta saab volikogu töö eest arvestatavat tasu.

12. Lahendused, mis lubavad säilitada inimese tööharjumuse ja osaluse tööelus, on juba kasutusel. Näiteks makstakse vanemahüvitist täies ulatuses ka siis, kui lapsevanem saab mõningast tõist tulu. Tõisele tulule on küll kehtestatud piirang, millest alates hakatakse vanemahüvitist vähendada, ent ometi säilitatakse nõnda motivatsioon töötada. See võiks olla ka töötuskindlustusskeemi uuendamise lähtekoht. Euroopa Komisjoni andmetel maksab osa Euroopa Liidu riike töötushüvitist ka siis, kui inimene töötab.<sup>6</sup>

13. Samuti ei pruugi olla põhjendatud olukord, kus juhutöö võib jätta töötü ilma riigi abist püsiva töö leidmisel. Inimesel, kes leiab endale üheks päevaks töö (nt [GoWorkaBiti](#) vahendusel), tuleks end töötuna arvelt maha võtta ja järgmisel päeval uuesti Eesti Töötukassas arvele võtta. Uuenev tööturg eeldab paindlikkust ka riigilt, mitte vaid abivajajalt. Seadused ei peaks suunama inimesi skeemitama. Lahendused, mille puhul on kasulikum tööst loobuda kui tööd teha, ei ole kestlikud ega mõistlikud.<sup>7</sup>

14. Läbi tuleks mõelda seegi, kas praegustest võimalustest piisab, et end tõise sissetuleku kaotuse vastu kindlustada. Näiteks ei saa jagamismajanduse osalised end lihtsal viisil tõise sissetuleku kaotamise vastu kindlustada. Sama kehtib ettevõtluskonto kasutajate kohta. Nendel puudub võimalus nii töötuskindlustusse panustada kui ka vajadusel sealt abi saada.<sup>8</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Angelika Sarapuu 693 8427  
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

<sup>5</sup> Vt ka Riigikohtu otsust asjas [3-4-1-17-16](#) (eelkõige p-d 41 ja 59).

<sup>6</sup> Sotsiaalkaitse kohta infot koondava [MISSOC infosüsteemi andmed](#) osalise või ajutise töötuse kohta.

<sup>7</sup> Vt ka Riigikohtu otsuseid asjades nr [3-4-1-7-13](#) (p 49) ja nr [3-3-1-51-13](#) (p 87).

<sup>8</sup> Vt ka õiguskantsleri 2017. aasta aastaülevaate [kokkuvõtet](#) 21. sajandi töö teema kohta.