

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
11.05.2017
RT I, 12.05.2017, 8

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkti 4 ja töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 11.05.2017

RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number

3-4-1-17-16

Otsuse kuupäev

11. mai 2017

Kohtukoosseis

Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Hannes Kiris, Jüri Pöld, Malle Seppik ja Tambet Tampuu

Kohtuasi

Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkti 4 ja töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 põhiseaduspärasuse kontroll

Menetluse alus

Õiguskantsleri 15. detsembri 2016. a taotlus

Asja läbivaatamine

Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada õiguskantsleri 15. detsembri 2016. a taotlus.

2. Tunnistada tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 lõike 5 punkt 4 ja töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punkt 1 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad töötuskindlustuse seaduse § 3 lõikes 1 nimetatud kindlustatule, kellel oleks töötuskindlustuse seaduse §-st 6 tulenevalt õigus saada töötuskindlustushüvitist, hüvitise maksmise ainuüksi põhjusel, et ta on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Õiguskantsler esitas 17. detsembril 2015 Riigikogule ettepaneku viia tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (TTTS) § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes töötuskindlustuse seaduse (TKindLS) § 6 lõike 1 punktiga 1 põhiseadusega kooskõlla.

2. Riigikogu nõustus 9. veebruari 2016. a istungil õiguskantsleri ettepanekuga ja tegi sotsiaalkomisjonile ülesandeks algatada eelnõu vaidlustatud sätete põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Praeguse ajani ei ole Riigikogu viinud vaidlusaluseid sätteid põhiseadusega kooskõlla.

3. 15. detsembril 2016 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindLS § 6 lõike 1 punktiga 1 kehtetuks.

ÕIGUSKANTSLERI TAOTLUS

4. Õiguskantsler leiab, et vaidlustatud sätted on vastuolus põhiseaduse (PS) § 12 lõikega 1, §-ga 31 ja § 32 lõikega 2 osas, milles jätvavad TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud (juhatusse liige) tõise sissetuleku katkemisel ilma õigusest saada töötuskindlustushüvitist.

5. Töötuskindlustusskeem on loodud PS § 28 lõikest 2 tuleneva riigi kohustuse täitmiseks, et anda abi sotsiaalsete riskide realiseerumise korral. Töötuskindlustus on sundkindlustus, mille eesmärgiks on osaliselt kompenseerida kindlustatule töötuse korral töötöisingute ajaks kaotatud sissetulek. Seega kindlustatakse töötuskindlustusmaksete maksimisega tõise sissetuleku kaotuse riski, mille realiseerumisel tekib kindlustatud isikul õigus saada töötuskindlustushüvitist. Töötuskindlustushüvitist ei ole aga seejuures sihtotstarbeline toetus, mille puhul riik peaks kontrollima, kuidas isik hüvitist kasutab. Riski realiseerumise võimalus peab vähemalt teoreetiliselt eksisteerima nende isikute puhul, kellelt kindlustusmaksed nõutakse.

6. Juhatusse liikmel ei ole õigust saada töötuskindlustushüvitist, kuna TKindLS § 6 lõike 1 punktist 1 tulenevalt on hüvitise saamise eelduseks töötuna arvelolek, mis on juhatusse liikme puhul TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 tulenevalt välistatud. Töötuskindlustusmaksete maksimise kohustus ilma kindlustatud riski realiseerumisel vastusooritust saamata riivab väga tugevalt PS §-s 32 tagatud omandipõhiõigust, mis kaitseb ka rahaliselt hinnatavaid nõudeõigusi. Lisaks sellele riivavad vaidlustatud sätted PS §-s 31 tagatud ettevõtlusvabadust ja PS § 12 lõikes 1 tagatud võrdsuspõhiõigust. Juhatusse liikmed, kes on kaotanud neile põhisissetuleku taganud palgatöö, on samas olukorras isikutega, kellel on õigus saada töötuskindlustushüvitist.

7. Riive õigustamiseks ei ole asjakohane väide, et äriühingu juhtimine on tööga sarnanev tegevus (olemuselt töö), kuna riski realiseerumisel on määrav, kas tõise sissetuleku kaotus on aset leidnud või mitte. Sellest, et juhatusse liige varem töötas, saab esiteks järeldada, et juhatusse liikmeks olemine ei taksita palgatöö tegemist, ning teiselt, et sellisel isikul on vaja lisaks palgatööd teha. Kuigi mittetulundusühingu juhatusse liikmel on äriühingu juhatusse liikmeha sarnased kohustused ja vastutus, ei kehti vaidlusalune piirang neile juhul, kui nad tasu ei saa. Väide, et juhatusse liikmele tagab sissetuleku äriühing, õigustab riivet üksnes juhul, kui juhatusse liikme tegevus äriühingus on tasustatud. Olukorras, kus ta tasu ei saa, ei kaitse juhatusse liikme staatus teda tõise sissetuleku katkemise riski eest.

8. Riivet ei õigusta ka põhjendus, et juhatusse liikmed võiksid äriühingu juhtimise eest tasu saada. Äriühingu juhtorgani liikmeks olekuga ei kaasne automaatselt õigust saada tasu. Eeldus, et juhatusse liikme tegevus peaks olema tasustatud, kehtib ainult juhul, kui puudub selgesti mõistetav motiiv tasuta tegutsemiseks, nt kui isik täidab juhatusse liikme ülesandeid äriühingus, mis ei kuulu talle, ning tasuta töötamine pole põhjendatav mõne muu asjaoluga (nt optioonileping, edasilükatud tasu saamise võimalus). Tasu maksimise vajadust ei saa aga alati eeldada olukorras, kus juhatusse liige tegutseb samal ajal ka osaniku rollis. Seda eelkõige alustava äriühingu puhul, kus ei pruugi tasu (ega dividendide) maksimine olla isegi faktiliselt võimalik. Teisalt ei saa ka kasumit teeniva äriühingu puhul ette heita otsust investeerida kasum äriühingusse. Lisaks sellele ei ole Eesti õigusruumis nõuet, et äriregistris oleksid registreeritud vaid tulu teenivad või aktiivse majandustegevusega ettevõtted.

9. Tõise sissetuleku kaotuse risk võib realiseeruda ka juhul, kui juhatusse liikme tasu ei maksta, kuid juhatusse liikmest osanikule või aktsionärile makstakse dividende. Kehtiv seadus ei sea töötuna arvelevõtmist ega töötuskindlustuse saamist sõltuvusse omanikuõiguste teostamisest. Äriühingu aktsionär või osanik võib töötuna arvel olla ja töötuskindlustushüvitist saada, ilma et dividendide saamise fakt või suurus seda õigust mõjutaks.

10. Õiguskantsleri hinnangul ei ole eesmärk kulusid kokku hoida legitiimne juhul, kui selleks jäetakse hüvitist maksmata isikutele, kelle puhul risk on realiseerunud. Võimalik oleks luua regulatsioon, mis välistab hüvitise saajate hulgast sellised juhatusse liikmed, keda tõise sissetuleku kaotuse risk ei puuduta. Seda saaks teha, hinnates riski realiseerumist konkreetse isiku puhul või välistades hüvitise saajate hulgast juhatusse liikmed, kes saavad juhatusse liikme tegevuse eest tasu.

11. Praegune regulatsioon ei pruugi kulusid olulisel määral ka kokku hoida, kuna juhatussest vormiliselt lahkunud, kuid variisiku kaudu äriühingu tegelikku juhtimist jätkaval isikul on võimalik registreerida ennast töötuks. Seega jätab vaidlusalune regulatsioon tõise sissetuleku kaotuse korral töötuskindlustushüvitist ilma kõik need juhatusse liikmed, kelle puhul on risk realiseerunud, kuid kes ei saa või ei soovi leida piirangu eesmärgiga vastuolus olevaid viise selle vältimiseks.

12. Piirang ei aita oluliselt ka kuritarvitusi vältida, kuna näilise töökoha loomine, töötasu, töötuskindlustusmaksete ja muude tööjõumaksude maksimine ning muud pingutused on liiga suured, et ärgitada selliseid fiktiivseid õigussuhteid looma. Ka muud kuritarvituste võimalused (võlaõiguslik leping

kindlustusstaazi omandamiseks või töösuhte lõpetamine viisil, mis annab alust maksta kindlustushüvitist) ei õigusta piiranguid, kuna sellised kuritarvitused on võimalikud ka teiste isikute, mitte ainult juhatuse liikme puhul. Kuritarvitamise ajendiks võivad olla ka muud töötuna arvel olekuga kaasnevad eelised (ravikindlustuskaitse, õigus saada tööturuteenuseid ja tööturutoetusi). Selliste kuritarvituste vastu võitlemiseks ei ole aga vaidlusalune piirang sobiv meede.

13. Võimalus, et juhatuse liikmed näitavad, et nende puhul on risk realiseerunud, varjates juhatuse liikmele töötasu maksmist dividendide, kuluhüvitiste või muude tasude maksmisega, pole väga tõenäoline, kuna täita tuleb ka teisi töötuskindlustushüvitise saamise eeldusi. Varjatud töötasu maksmise juhtumite väljaselgitamine ja sellega seotud riskide maandamine on Maksu- ja Tolliameti pädevuses. Kui varjatud töötasu maksmise fakt on kindlaks tehtud, on võimalik alusetult makstud hüvitis tagasi nõuda.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

14. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et vaidlusalust regulatsiooni ei saa pidada põhiseaduspäraseks. TTTS § 6 lõige 5 punkt 4 kehtestati 2014. aastal ning seejuures lähtuti kaalutlusest, et äriühingu juhtimine tasu saamata on isiku vaba tahe. Äriühingu eesmärk on eelkõige tulu saamine, mistõttu ei ole õige väita, et isik tegutseb vabatahtlikkuse alusel mittetulunduslikul eesmärgil. Sooviti, et töötuna võetaks arvele ja tööturuteenuseid ning -toetusi, samuti töötuskindlustushüvitist saaksid isikud, kes on tööta ja otsivad tööd. Enne seadusemuudatust ei olnud tähtis mitte see, kas isik on tööta, vaid see, kas ta saab oma tegevuse eest tasu või mitte. Regulatsiooni muutmise eesmärgiks 2014. aastal oli vältida kuritarvitusi ja hoida kokku kulusid.

15. Kindlustus toimib põhimõttel, et pooled täidavad kokkulepitud tingimuste kohaselt kumbki oma kohustusi. Kindlustatu peab tasuma makseid ja kokkulepitud riski korral on teisel poolel kohustus maksta hüvitist. Kindlustatud riski saab lugeda saabunuks ka juhul, kui isik on kaotanud palgatöö, kuigi on äriühingu juht, mille eest ta tasu ei saa. Kehtiva regulatsiooni järgi jäävad aga hüvitisest ilma nii need äriühingu juhid, kes tasu saavad, kui ka need, kes ei saa. Eesmärki vältida kuritarvitusi saab küll pidada legitiimseks, kuid mitte sobivaks.

16. Ka Riigikogu sotsiaalkomisjon leiab, et vaidlusalused sätted on põhiseadusega vastuolus. Sotsiaalkomisjon soovib algatada eelnõu nende sätete põhiseadusega kooskõlla viimiseks ning alustada selle menetlust esimesel võimalusel.

Justiitsminister

17. Vaidlusalused sätted on põhiseadusega vastuolus osas, mis ei võimalda TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikute puhul kaaluda, kas isikule tuleks töötuskindlustushüvitist maksta.

18. TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikutele makstavalt tasult peetakse kinni töötuskindlustusmakseid. Kui võrd tegemist on sundkindlustusmaksega, peaks selle makse tasumine tagama ka vastusoorituse, kui realiseerub kindlustatud risk. Seadusandja on soovinud soodustada töötuskindlustuskindlustuse põhjustel tööturul eemaloleku ajal. Juhatuse liikme töö ei pruugi olla tasustatav. Seetõttu ei tohiks üksnes juhatuse liikmeks olemine olla töötuskindlustushüvitise maksmist välistavaks asjaoluks. Lahenduseks oleks Eesti Töötukassale asjakohase kaalumisruumi andmine hindamiseks, kas töötuskindlustushüvitise maksmine konkreetsel juhul on põhjendatud.

Sotsiaalkaitseminister ning tervise- ja tööminister

19. PS § 28 lõige 2 ei kirjuta seadusandjale ette, millises vormis tuleb abivajavale isikule abi tagada. Tõise sissetuleku kaotamisel ei pea isik saama alati töötuskindlustushüvitist, abi võib anda ka toimetulekutoetusena või muu sotsiaalabina.

20. Töötuskindlustushüvitise saamise eelduseks on isiku töötuna arvelevõtmine. Töötu on isik, kes on ilma tööta ja otsib tööd, eesmärgiks on isiku tööle aitamine. Eestis võetakse töötuna arvele ainult isikud, kes on täielikult tööta (täieliku töötuse põhimõtte). Äriühingu juhtorgani ja äriühingu vaheline õigussuhe on lepingusarnane võlaõiguslik suhe, mistõttu ei saa väita, et äriühingu juht või prokurist on ilma tööta. Ettevõtlusega tegelemist käsitatakse töötamisena, kuigi juhatuse liikmeks olemine ei pruugi pakkuda äraelamiseks rahalisi vahendeid. Seetõttu ei saa välistada, et juhatuse liige võib põhitöökoha kaotamise korral sattuda raskustesse ning tema jaoks on oluline uue töökoha leidmine. Ettevõtlusega tegelemine on aga õigus, mitte kohustus ja isik võib igal ajal juhatuse liikme staatuse lõpetada ning ettevõtte likvideerida.

21. TTTS § 6 lõike 5 punkti 4¹ kohaselt on tehtud osale äriühingu juhtimis- ja kontrollorgani liikmetest erisus ja nad võetakse töötuna arvele juhul, kui nad ei saa juhtimis- või kontrollorgani liikmena tasu. Erisus on tehtud ka mittetulundusühingu juhtimis- ja kontrollorgani liikmetele, kes samuti võetakse töötuna arvele üksnes juhul, kui nad ei saa tasu. Nende erisuste eesmärgiks on võimaldada ka töötuna arvel oleku ajal vabatahtlikkuse alusel tegutseda mittetulunduslikul eesmärgil, samuti on arvestatud osa juhtimis- ja kontrollorgani liikmete tegevuse

perioodilisusega (nõukogu liige, revident, revisjonikomisjoni liige, asutaja kuni juriidilise isiku registrisse kandmiseni, likvideerija jt).

22.Töötuna arvelevõtmise eesmärgiks on isiku tööle aitamine. Väide, et hooajaline või ebaregulaarne majandustegevus või tagasihoidlik käive jääb põhitöö kõrval paratamatult kõrvaltegevuseks, seab kahtluse alla selliste ettevõtete loomise ja säilitamise vajaduse. Töötuna arvelevõtmine otsustatakse äriregistri, töötamise registri jms andmekogude andmete alusel. Nende andmete õigsuse kahtluse alla seadmine ei ole Eesti Töötukassa pädevuses. Seni, kuni isik kajastub äriregistris, saab eeldada, et isiku tegutsemine ettevõtjana on püsiv. Kui isik ei sooviks ettevõtlusega tegelda või tema tegevus ei oleks püsiv, ei peaks olema ka äriregistri sissekannet. Ettevõtjast endast sõltub, millisel määral ta tegutseb.

23.Juhatuse liiget ei saa võrrelda isikutega, kes on kaotanud igasuguse võimaluse teenida töist sissetulekut. Ka isik, kes töötab kahel töökohal ja kaotab ühe töö, ei saa vaatamata muude eelduste täitmisele töötuskindlustushüvitist. Sellest saab järeldada, et alles jäänud töö võimaldab tal teisel töökohal töötada ning tal on olnud vaja teist palgatööd teha. Erinevus juhatuse liikmega on vaid selles, et kahel kohal töötanud isik peab oma senise sissetuleku taastamiseks leidma uue töökoha. Juhatuse liige saab aga valida, kas leida endale uus palgatöö või elavdada ettevõtte majandustegevust. Juhatuse liikmega samas olukorras on ka füüsilisest isikust ettevõtja, keda samuti töötuna arvele ei võeta.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

24.Töötuskindlustuse seaduse § 6 „Õigus töötuskindlustushüvitisele“ lõige 1 punkt 1 (RT I 2001, 59, 359; RT I 2005, 54, 430):

„(1) Õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul:

1) kes on töötuna arvele võetud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 kohaselt ja [---].“

25.Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 „Isiku töötuna või tööotsijana arvelevõtmine“ lõige 5 punkt 4 (RT I 2005, 54, 430; RT I, 16.04.2014, 5):

„(5) Isikut ei võeta töötuna arvele, kui ta: [---]

4) on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht; [---].“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

26.Vaidluse keskmes on küsimus, kas TKindIS § 3 lõike 1 tähenduses kindlustatud isikul peaks kindlustatud riski realiseerumise korral (tõise sissetuleku kaotus, mida kindlustatu ei ole ise põhjustanud, vt otsuse punkt 41 jj) olema õigus saada töötuskindlustushüvitist ka juhul, kui ta on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht (TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud). Õiguskantsler leiab, et seda õigust välistavad TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindIS § 6 lõike 1 punktiga 1 on põhiseadusega vastuolus.

27.Kolleegium käsitleb kõigepealt põhiõiguste riivet (I) ja hindab seejärel riive põhiseaduspärasust (II).

I

28.Töötuskindlustushüvitis on osa töötuskindlustuse seaduses sätestatud töötuskindlustuse regulatsioonist, mis on üles ehitatud sundkindlustuse põhimõttel (TKindIS § 2). Sundkindlustus tähendab, et kindlustusvõtja kohustus tasuda kindlustusmakset või -maksu tuleneb seadusest (võlaõigusseaduse (VÕS) § 422¹ lõige 2). Kindlustusandjaks on töötuskindlustuse puhul Eesti Töötukassa (TKindIS § 3 lõige 3), kellel on kindlustusjuhtumi toimumisel hüvitamise kohustus. Lisaks töötuskindlustushüvitisele hõlmab töötuskindlustussüsteem ka töötajale koondamise korral makstavat hüvitist (TKindIS 2¹. peatükk) ja hüvitist tööandja maksejõuetuse korral (TKindIS 4. peatükk), mille puhul on kindlustusmakset kohustatud tasuma tööandja. Viimati nimetatud hüvitiste maksmist puudutav regulatsioon ei ole praegu vaidluse all.

29.Töötuskindlustushüvitise eesmärgiks on osaliselt kompenseerida isikule töötuse korral töötuskindlustuse ajaks kaotatud sissetulek (TKindIS § 2). Kindlustusvõtjaks on töötuskindlustushüvitise puhul töötavad inimesed, kellel on kohustus maksta neile töötamise eest tehtavatelt väljamaksetelt töötuskindlustusmakset. Eesti Töötukassa kogub kindlustusmaksed töötuskindlustushüvitise sihtfondi (TKindIS § 37 lõige 1), mida kasutatakse nimetatud hüvitise maksmiseks.

30.TKindIS § 3 lõikes 1 on loetletud töötavad isikud, kes on töötuskindlustushüvitise puhul kindlustatuteks ehk kes on kohustatud maksuma kindlustusmakset (TKindIS § 4 lõike 1 punkt 1). Nendeks on töötaja, ametnik, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav füüsiline isik, riiklik lepitaja, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla- või linnaosavanem, pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa ja Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa. Sellest võib järeldada, et seadus loeb töötamiseks nii töölepingulise suhte (sh avalikus teenistuses), teenistussuhte avalikus teenistuses ametnikuna kui ka teenuse osutamise võlaõiguslike lepingute (nt töövõtu- või käsundusleping) alusel.

Kindlustatud on kohustatud tasuma kindlustusmakset neile töö eest tehtud väljamaksetelt (TKindIS § 40 lõike 1 punkt 1).

31.TKindIS § 3 lõikes 2 nimetatakse isikud, kes ei ole kindlustatud ja kellele ei laiene kohustus tasuda töötuskindlustusmakseid. Nendeks on füüsilisest isikust ettevõtja (punkt 1); notar, kohtuaitur või muu avalik-õiguslik ametit pidav sõltumatu isik, samuti vabakutseline loovisik loovisikute ja loomeliitude seaduse § 3 tähenduses, keda käsitatakse maksustamise alal füüsilisest isikust ettevõtjana (punkt 2); Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik ja kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige (punkt 4); isik, kes on jõudnud riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) §-s 7 sätestatud vanaduspensionikka või kellele on määratud RPKS §-s 9 sätestatud ennetähtaegne vanaduspension (punkt 5).

32.TKindIS § 3 lõike 2 punkti 3 järgi ei ole kindlustatuks ka juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige tulumakseaduse (TuMS) § 9 tähenduses, kellele ei laiene töölepingu seadus (TLS). TuMS § 9 lõike 1 järgi on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgan igasugune volitatud organ või isik, kellel on tulenevalt vastava juriidilise isiku kohta käivast seadusest, ühingulepingust, põhikirjast või muust juriidilise isiku tegevust reguleerivast õigusaktist õigus osaleda juriidilise isiku tegevuse juhtimisel või juhtorgani tegevuse kontrollimisel. Juhtimis- või kontrollorganiks on muu hulgas juhatus, nõukogu, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, prokurist, asutaja kuni juriidilise isiku registrisse kandmiseni, likvideerija, pankrotihaldur, audiitor, revident või revisjonikomisjon. Juhtorganina käsitatakse ka välismaa äriühingu filiaali juhatajat ning mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha tegevjuhti (TuMS § 9 lõige 2).

33.TKindIS § 3 lõike 2 punktist 3 ja TuMS §-st 9 tulenevalt ei ole töötuskindlustushüvitise puhul kindlustatuks seega ükski juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liige, sõltumata sellest, kas tegemist on era- või avalik-õigusliku juriidilise isikuga. Samuti ei ole oluline, kas tegemist on äriühinguga äriseadustiku § 2 lõike 1 tähenduses (täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu), sihtasutuse või mittetulundusühinguga. See tähendab, et juhul kui neile isikutele tehakse TuMS §-s 9 nimetatud organi liikmeks olemise eest väljamakseid, ei tule nendelt väljamaksetelt tasuda töötuskindlustusmakset.

34.Kuna TuMS §-s 9 toodud loetelu hõlmab ka TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud isikud (äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht – edaspidi äriühingu juhatuse liige), ei ole ka nemad TKindIS § 3 lõike 2 punkti 3 järgi kindlustatuteks ja neile juhatuse liikmeks oleku eest tehtud väljamaksetelt ei tule seetõttu tasuda töötuskindlustusmakset. Praeguses asjas ei ole vaidluse all küsimus, kas äriühingu juhatuse liikmed peaksid olema TKindIS § 3 lõike 1 tähenduses kindlustatuteks, maksuma kindlustusmakset ja saama õiguse töötuskindlustushüvitisele.

35.Töötuskindlustushüvitise saamiseks peab olema täidetud kolm eeldust. Kindlustatu peab olema töötuna arvele võetud (TKindIS § 6 lõike 1 punkt 1) ja tal peab olema töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenuks 36 kuu jooksul (TKindIS § 6 lõike 1 punkt 2). Lisaks sellele ei tohi kindlustatu TKindIS § 6 lõikes 2 nimetatud töö- või teenistussuhte lõppemise alused välistada töötuskindlustushüvitise maksmist.

36.Õigust saada töötuskindlustushüvitist ei ole kindlustatul, kelle viimane töö- või teenistussuhe lõppes töölepingu ülesütlemisel töötaja algatusel või teenistussuhte lõpetamisel ametniku algatusel, välja arvatud töösuhte lõpetamisel TLS § 37 lõikes 5 (töötaja ütleb lepingu üles, kui töötasu vähendatakse töö andmata jätmise korral), § 91 lõikes 2 (töötaja ütleb tööleping üles tööandjapoolse kohustuse olulise rikkumise tõttu) ja § 107 lõikes 2 (töölepingu lõpetab kohus või töövaidluskomisjon pärast töölepingu ülesütlemise tühisuse tuvastamist või tühistamist) nimetatud alustel (TKindIS § 6 lõike 2 punkt 1); töösuhe lõppes TLS § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud põhjusel (töölepingu erakorraline ülesütlemine tööandja poolt töötajast tuleneval põhjusel) või avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastamisega (TKindIS § 6 lõike 2 punkt 2); töö- või teenistussuhte lõpetati poolte kokkuleppel (TKindIS § 6 lõike 2 punkt 3). Seega ei maksta töötuskindlustushüvitist juhul, kui töösuhtelõppemine on seotud kindlustatu enda käitumisega, kindlustatu ise algatab töösuhte lõpetamise või on töösuhte lõppemine talle mingil moel etteheidetav.

37.Praeguses asjas on oluline, et TKindIS § 6 lõike 1 punkt 1 seob töötuskindlustushüvitise saamise õiguse töötuna arvelolekuga. TTTS § 2 punkti 3 järgi on töötaja isik, kes ei tööta, on töötuna arvele võetud Eesti Töötukassas ja otsib tööd. Isikut ei võeta töötuna arvele või tema arvelolek lõpetatakse, kui ta vastab mõnele TTTS § 6 lõikes 5 nimetatud juhule (TTTS § 7 lõike 1 punkt 3). Sellisel juhul kaotab isik õiguse saada töötuskindlustushüvitist.

38.TKindIS § 4 lõike 1 punktist 1 tulenev kohustus maksta sundkindlustusmakset riivab kindlustatu PS §-s 32 tagatud omandipõhiõigust. PS § 32 lõike 2 esimese lause järgi on igal õiguse oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõiguse kaitseb muude omandisuhete kõrval ka isiku vara kui tervikut, mida seadusest tulenev raha maksmise kohustus riivab (Riigikohtu üldkogu 18. juuni 2013. a otsus asjas nr 3-2-1-169-12, punkt 45; Riigikohtu üldkogu 2. mai 2017. a otsus asjas nr 3-2-1-134-16, punkt 42).

39. PS § 32 lõike 2 esimene lause kaitseb ka rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid (Riigikohtu üldkogu 17. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-143-03, punkt 18). Ka õigus saada sundkindlustushüvitist on rahaliselt hinnatav õigus ja kuulub seetõttu omandipõhiõiguse kaitse alla.

40. Sundkindlustuse puhul on omandipõhiõiguse riive seotud kindlustusjuhtumi ja kindlustatud riskiga. Põhiõiguse riive tuleneb kõigepealt sellest, et seadusandja määrab seaduses kindlaks kindlustusjuhtumi ehk sündmuse, mille toimumise korral kindlustusandja peab täitma oma täitmise kohustuse (vrd VÕS § 423 lõige 1). Nii piiravad õigust saada töötuskindlustushüvitist kindlustusstaazi nõue (TKindLS § 6 lõike 1 punkt 1), töösuhte lõppemise tingimuste sätestamine seaduses (TKindLS § 6 lõige 2) ja isiku töötuna arvelevõtmise nõue (TKindLS § 6 lõike 1 punkt 1). Kuigi õiguskantsler on taotluses vaidlustanud TTTS § 6 lõike 5 punkti 4 koostöimes TKindLS § 6 lõike 1 punktiga 1, ei ole õiguskantsler seadnud kahtluse alla TKindLS § 6 lõike 1 punktist 1 tuleneva nõude (töötuna arvelevõtmine) põhiseaduspärasust. Seetõttu ei hinda kolleegium praeguses asjas nende sätete (TKindLS § 6 lõige 1 punktid 1 ja 2 ning lõige 2) kooskõla põhiseadusega.

41. Omandipõhiõiguse intensiivse riivega on tegemist juhul, kui kindlustatud risk on realiseerunud, kuid hüvitise maksmine on välistatud. Arvestades töötuskindlustushüvitise eesmärki ja hüvitise maksmise eeldusi, võib kindlustatud riskiks pidada töise sissetuleku kaotust, mida kindlustatu ei ole ise põhjustanud. Seega ei ole otsustavaks mitte see, kas isikul on töö või tööks loetav tegevus, vaid määravaks on selle tegevuse eest tasu saamine ehk sissetuleku olemasolu. Samuti ei loeta kindlustatud riski realiseerunuks juhul, kui isik on küll kaotanud töö ja sissetuleku, mis oli kindlustussuhte aluseks ehk mille eest saadud väljamaksetelt ta tasus kindlustusmakset, kuid isikul on olemas muu töine sissetulek. Riski realiseerumise hindamiseks on seetõttu oluline selgitada, mida praeguses asjas tuleb mõista töise sissetulekuna. Selleks käsitleb kolleegium TTTS § 6 lõikes 5 sätestatud aluseid, mis välistavad töötuna arvele võtmise.

42. Tõiseks sissetulekuks tuleb kindlasti pidada väljamakseid, millelt töötaja peab tasuma töötuskindlustusmakseid. Nii ei võeta töötuna arvele isikut, kes töötab töölepingu alusel, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või on avalikus teenistuses (TTTS § 6 lõike 5 punkt 3), kes on ametis riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse palgalise liikmena, sealhulgas vallavanema või linnapeana, osavalla- või linnaosavanemana (TTTS § 6 lõike 5 punkt 3¹) või kes on Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu, või pikaajalisse välislähetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu (TTTS § 6 lõike 5 punkt 10). TTTS § 6 lõike 5 punkt 3 välistab töötuna arvelevõtmise näiteks siis, kui kindlustatu on töötanud rohkem kui ühel töökohal korraga, millest ühe ta on kaotanud, või on kindlustatu pärast töökoha kaotust ja enne töötuna arvelevõtmist leidnud uue töö. Seaduse sõnastusest nähtub, et töötuna arvelevõtmise välistab juba eelnimetatud õigussuhte olemasolu, kuid seaduses on tõenäoliselt lähtutud eeldusest, et nimetatud õigussuhetes makstakse isikule ka tasu.

43. Lisaks eeltoodule järeldeb TTTS § 6 lõikest 5, et seaduse kohaselt peetakse tõiseks sissetulekuks ka sellist tulu, millelt ei tule tasuda töötuskindlustusmakset. Tegemist on olukordadega, kus isikud saavad oma tegevuse eest tasu, kuid neid ei loeta kindlustatuks TKindLS § 3 lõike 2 tähenduses. Nii on töötuna arvelevõtmine välistatud juhul, kui kindlustatu on ametis Riigikogu liikmena, Euroopa Parlamendi liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, kohtunikuna, õiguskantslerina või riigikontrolörina, (TTTS § 6 lõike 5 punkt 3¹) või on avalik-õiguslikus ametis (TTTS § 6 lõike 5 punkt 3²). Need isikud ei pea neile tehtud väljamaksetelt maksta kindlustusmakset, sest nende sotsiaaltagatise on sätestatud eriseadustes. Seadus loeb tõiseks sissetulekuks, mis välistab töötuskindlustushüvitise maksmise, ka vanaduspensioni (TTTS § 6 lõike 5 punkt 2) või vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse, mida makstakse päästeteenistuse seaduse § 19 alusel (TTTS § 6 lõike 5 punkt 11).

44. Seadus peab tõiseks sissetulekuks, mis välistab kindlustatud riski realiseerumise, ka tasu, mida makstakse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu palgalisele esimehele või aseesimehele (TTTS § 6 lõike 5 punkt 3¹) ning juriidilise isiku TuMS §-s 9 nimetatud juhtimis- või kontrollorgani sellisele liikmele, keda ei ole nimetatud TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 (TTTS § 6 lõike 5 punkt 4¹). Tegemist on isikutega, kes võivad, kuid ei pruugi oma tegevuse eest tasu saada, mistõttu on nende töötuna arvele võtmine seotud sõltuvusse oma tegevuse eest tasu saamisest.

45. TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 välistab isiku töötuna arvelevõtmise juhul, kui isik on äriühingu juhatuse liige (äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht). Nagu eespool märgitud (otsuse punkt 34) ei ole äriühingu juhatuse liikmed TKindLS § 3 lõike 2 järgi kindlustatuks ega maksa kindlustusmakset võimalikelt väljamaksetelt, mis tehakse neile äriühingu juhatuse liikmeks olemise eest. Küsimuse all on aga olukord, kus äriühingu juhatuse liige on olnud mõnes teises õigussuhtes (nt töötamine töölepingu alusel) kindlustatuks, ta on maksnud töötuskindlustusmakset ja vastab ülejäänud töötuskindlustushüvitise maksmise eeldustele (olemas on piisav kindlustusstaaz (TKindLS § 6 lõike 1 punkt 2) ning töösuhe on lõppenud alusel, mis hüvitise maksmist ei välista (TKindLS § 6 lõige 2)). Kuna TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 ei sea äriühingu juhatuse liikme töötuna arvele võtmist sõltuvusse sellest, kas isik saab oma tegevuse eest äriühingu juhatuse liikmena tasu, välistab säte sellise kindlustatu töötuna arvele võtmise sõltumata sellest, kas tal on olemas töine sissetulek.

46. Kolleegium leiab, et juhul kui äriühingu juhatuse liikmeks olev kindlustatu, kes vastab muudele töötuskindlustushüvitise maksmise eeldustele, ei saa oma tegevuse eest tasu ehk tal puudub töine sissetulek, tuleb kindlustatud risk lugeda tema puhul realiseerunuks. TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostöimes TKindLS § 6 lõike 1 punktiga 1, mis välistavad äriühingu juhatuse liikmeks olevale kindlustatu töötuna arvele võtmise ja

jätavad ta ilma töötuskindlustushüvitisest, riivavad sellisel juhul intensiivselt kindlustatu omandipõhiõigust. Kindlustatu on kohustatud maksma sundkindlustusmaksed, kuid tal puudub kindlustatud riski realiseerumisel õigus vastusooritusele. Selleks, et äriühingu juhatuse liikmeks olev kindlustatu saaks ennast töötuna arvele võtta ja õiguse töötuskindlustushüvitisele, on tal võimalik oma tegevus äriühingu juhatuse liikmena lõpetada. Kolleegium märgib, et selline sunnitud valik võib riivata puudutatud isiku ettevõtlusvabadust (PS § 31) (eelkõige juhul, kui juhatuse liige on ühtlasi äriühingu omanik), samuti õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29).

47. TTTS § 6 lõige 5 välistab töötuna arvelevõtmise veel mitmel juhul, mis ei ole otseselt seotud kindlustatu tööise sissetuleku puudumisega (füüsilisest isikust ettevõtja (TTTS § 6 lõike 5 punkt 5); füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses osalev abikaasa, kes on kantud maksukohustuslaste registrisse (TTTS § 6 lõike 5 punkt 5¹); õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes õppiv isik (TTTS § 6 lõike 5 punkt 6) või aja-, asendus- või reservteenistuses olev isik (TTTS § 6 lõike 5 punkt 7)). Nimetatud olukorrad ei ole praeguses asjas vaidluse all, mistõttu ei hinda kolleegium nendel juhtudel kindlustusrisiki realiseerumist ega võimalikke omandipõhiõiguse riiveid.

48. Omandipõhiõiguse riive kaalukust suurendab see, et vaidlusalused sätted (TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindIS § 6 lõike 1 punktiga 1) riivavad ka PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigust, kuna kohtlevad juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorganite (TuMS § 9) liikmeid erinevalt. Nagu eespool (vt otsuse punkt 44) välja toodud välistab TTTS § 6 lõike 5 punkt 4¹ juriidilise isiku TuMS §-s 9 nimetatud juhtimis- või kontrollorgani liikme, keda ei ole nimetatud TKindIS § 6 lõike 5 punktis 4, töötuna arvele võtmise üksnes juhul, kui nad saavad oma tegevuse eest tasu. See tähendab, et erinevalt TTTS § 6 lõike 5 punktis 4 nimetatud äriühingu juhatuse liikmeks olevatest tööise sissetulekuta kindlustatutest (võrreldav grupp 1), võetakse ülejäänud TuMS §-s 9 nimetatud juriidiliste isikute juhtimis- ja kontrollorganite liikmeks olevad kindlustatud, kellel tööise sissetulek puudub (võrreldav grupp 2), töötuna arvele ja neil on õigus saada töötuskindlustushüvitist. Tegemist on võrreldavate olukordadega. Mõlema grupi puhul on kindlustatud risk realiseerunud, kuna mõlemal juhul puudub kindlustatud isikutel tööise sissetulek. Erinev kohtlemine seisneb aga selles, et esimesel grupil puudub õigus saada kindlustushüvitist, teisel grupil on õigus saada töötuskindlustushüvitist.

49. Järgnevalt hindab kolleegium, kas TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 koostoimes TKindIS § 6 lõike 1 punktiga 1 tulenev põhiõiguste riive on põhiseadusega kooskõlas.

II

50. PS § 32 lõike 2 teine lause, mille järgi sätestab omandi kitsendused seadus, näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. aprilli 2012. a otsus asjas nr 3-4-1-25-11, punkt 37). See tähendab, et PS § 32 lõikes 2 tagatud õiguse piiramise põhjuseks võib olla iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. aprilli 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-3-04, punkt 27).

51. PS § 28 lõike 2 järgi on Eesti kodanikul õigus saada riigilt abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. PS § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus anda abi nimetatud sotsiaalsete riskide puhul ja luua ning hoida toimivana riskide vältimiseks ja abi andmiseks vajalik süsteem. Kuigi PS § 28 lõike 2 esimene lause ei nimeta otsesõnu töötust, on Riigikohtu halduskolleegium tõlgendanud PS § 28 lõike 2 esemelist kaitseala laialt ja leidnud, et sellesse kuulub ka õigus saada hüvitist tööta oleku puhul (Riigikohtu halduskolleegiumi 21. novembri 2011. a otsus asjas nr 3-3-1-27-11, punkt 11). Töötuse arvamine PS § 28 lõike 2 kaitse alla on põhjendatud, kuna töö kaotamine võib kaasa tuua inimese puudusesse sattumise.

52. Seadusandjal on avar otsustusruum, kuidas PS § 28 lõikest 2 tulenevat kohustust täita. Riigikohtu halduskolleegium märkis, et „PS § 28 lõige 2 ei näe ette seda, et töötuks jäämise puhul peab olema õigus just töötuskindlustushüvitisele, ega ka seda, et töötuskindlustushüvitist tuleb maksta isikule, kes ei ole kindlustatud. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 silmas peetud abi võib riik anda ka teistes vormides” (Riigikohtu halduskolleegiumi 21. novembri 2011. a otsus asjas nr 3-3-1-27-11, punkt 13). PS § 28 lõikes 2 tagatud sotsiaalse põhiõiguse kujundamisel peab seadusandja aga arvestama, et sellega kaasnev omandipõhiõiguse riive oleks kooskõlas PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega, samuti tuleb arvestada PS §-st 12 tulenevat nõuet kohelda isikuid võrdselt.

53. Töötuskindlustushüvitis on osa PS § 28 lõikest 2 tuleneva kohustuse täitmiseks loodud töötaja sotsiaalse kaitse süsteemist. Seadusandja on valinud töötuskindlustuse tagamiseks lahenduse, mille võib jagada üldjoontes kaheks. Esimesena rakendub sundkindlustusel põhinev töötuskindlustussüsteem, kuid juhul kui töötuks jäänud isikul ei ole õigust saada töötuskindlustushüvitist, maksab Eesti Töötukassa isikule töötutoetust (TTTS § 25 punkt 1). Raha töötuskindlustushüvitise maksmiseks saadakse kindlustatute kindlustusmaksetest, mille Eesti Töötukassa kogub töötuskindlustusfondi, raha töötutoetuse maksmiseks eraldatakse aga riigieelarvest.

54. Valides töötü kaitsmiseks sundkindlustusel põhineva süsteemi, on seadusandja oma otsustusruumi PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks regulatsiooni kujundamisel oluliselt kahandanud. PS § 113 eristab riiklikke makse ja sundkindlustuse makseid. Kui riik kasutab maksuna kogutud raha, on seadusandjal suurem vabadus otsustada selle kasutamise tingimuste üle. Erinevat sundkindlustuse maksest puudub maksul otsene vastutatu maksja jaoks ning kohtulik kontroll maksukohustusest tuleneva omandipõhiõiguse riive materiaalse põhiseaduspärasuse (eelkõige proportsionaalsuse) üle on seetõttu piiratud (vrd Riigikohtu üldkogu 21. veebruari 2017. a otsus asjas nr 3-3-1-48-16, punkt 41). Nagu eespool märgitud, on sundkindlustusmakset maksnud kindlustatu õigus saada hüvitist rahaliselt hinnatav õigus, mida PS § 32 lõige 2 kaitseb. Kindlustatud riski realiseerumisel kindlustushüvitise maksmise piiramine riivab intensiivselt kindlustatu omandipõhiõigust, sellisel riivel peab olema põhiseaduspärase eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne.

55. Kolleegium nõustub Sotsiaalministeeriumiga, et PS § 28 lõikest 2 ei tulene õigust nõuda, et riik maksaks töötuskindlustushüvitist. PS § 28 lõikest 2 tuleneb õigus saada riigilt abi puuduse korral. Töötuskindlustushüvitist makstakse, sõltumata sellest, milline on kindlustatu varaline seis või kas tal on sissetulekuid, mis ei ole seaduse mõtte järgi tõised. PS § 28 lõikes 2 nimetatud abiks puuduse korral võib pidada töötutoetust, mille maksmisel arvestatakse isiku varalist seisut. Töötuskindlustushüvitist erineb vanemahüvitistest, mille puhul Riigikohus on leidnud, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega, mille puhul tuleb lähtuda eelkõige võrdse kohtlemise nõuetest (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. detsembri 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-23-11, punkt 68). Töötuskindlustushüvitise maksmisel tuleb arvestada kindlustatud riskiga, mistõttu ei saa seadusandja luua meelevaldseid tingimusi hüvitise maksmise piiramiseks. Seetõttu ei nõustu kolleegium Sotsiaalministeeriumi arvamusel väljendatud seisukohaga, et seadusandjal on töötuskindlustuse süsteemi ülesehitamisel ulatuslik otsustusruum.

56. Kindlustatu omandipõhiõiguse riive, mis tuleneb kohustusest maksta töötuskindlustusmakset (TKindLS § 4 lõike 1 punkt 1), eesmärgiks on seega koguda raha PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks. Seda eesmärki ei saa aga pidada TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 (koostoimes TKindLS § 6 lõike 1 punktiga 1) tuleneva omandipõhiõiguse riive eesmärgiks. Kolleegiumi hinnangul ei saaks põhiseaduspäraseks pidada regulatsiooni, mis kohustab isikut maksuma kindlustusmakset, kuid kindlustatud riski realiseerumisel välistab õiguse saada kindlustushüvitist ainuüksi põhjusel, et töötuskindlustuse sihtfondi rahalised vahendid ei väheneks. Kuna kindlustusmakse tasumise kohustuse eesmärgiks on pakkuda kaitset kindlustatud riski vastu, oleks selline regulatsioon selle eesmärgi saavutamiseks ebasobiv.

57. Samal põhjusel ei õigusta kolleegiumi hinnangul TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 (koostoimes TKindLS § 6 lõike 1 punktiga 1) tulenevat piirangut põhjendus, mis toodi esile tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (521 SE) seletuskirjas. Seletuskirjas leiti, et „tasu saamise või mittesaamise põhjal ei saa väita, et äriühingu juht või prokurist on ilma tööta. Isegi, kui ta on kokku leppinud tasu mittesaamises peab ta täitma neid ülesandeid, milleks ta on andnud nõusoleku“. Kolleegium leidis eespool, et kindlustatud riskiks ei ole mitte tõise tegevuse, vaid tõise sissetuleku kaotamine. Seetõttu ei saa hüvitise maksmist välistada ainuüksi põhjusel, et isikul on olemas tõine tegevus.

58. TuMS §-s 9 nimetatud juriidiliste isikute juhtimis- või kontrollorgani liikmete erineva kohtlemise (omandipõhiõiguse ebavõrdse riive kohta vt otsuse punkt 48) põhjendusena toodi tööturuteenuste ja toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (521 SE) seletuskirjas välja soovi „võimaldada töötutel jätkuvalt vabatahtlikkuse alusel tasuta tegutseda mittetulunduslikel eesmärkidel, osaleda juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani töös [v.a TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 nimetatud äriühingu juhatuse liikmetel – kolleegiumi täiendus] vabatahtlikkuse alusel või lühiajaliselt“. Lisaks sellele märgiti, et „äriühingu eesmärk on tulu saamine ja seetõttu ei saa väita, et inimene tegutseb vabatahtlikkuse alusel mittetulunduslikul eesmärgil“.

59. TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 nimetatud äriühingu juhatuse liikmeks oleva kindlustatu omandipõhiõiguse riivet ja ebavõrdset kohtlemist põhjendati seega sisuliselt sooviga välistada töötuskindlustushüvitise saajate seast isikud, kes võivad oma tegevuse tagajärjel saada (praegu või tulevikus) tulu, mida seadus tõise sissetulekuna ei käsitle. Seadusandja on töötuskindlustuse puhul valinud kindlustatud riskiks tõise sissetuleku puudumise, mistõttu ei ole töötuskindlustushüvitise maksmine seatud sõltuvusse kindlustatu varalisest olukorrast ega võimalikest muudest sissetulekuallikatest (nt dividenditulu). Seetõttu ei saa hüvitise maksmist ühe isikute grupi puhul välistada üksnes seetõttu, et tema tegevus võib talle mingil ajahetkel tulu tuua.

60. TTTS § 6 lõike 5 punktist 4 tuleneva riive eesmärgina on välja toodud vajadust vältida süsteemi kuritarvitamise võimalusi. Silmas on peetud eelkõige olukorda, kus kindlustatu saab tõist tulu, kuid varjab seda. Teise kuritarvituse võimalusena on peetud silmas olukorda, kus isik tekitab näilise töösuhte ja maksab kindlustusmakseid eesmärgiga saada kindlustusstaaz ning õigus töötuskindlustushüvitisele. Kolleegium mõnab, et kuritarvituse vältimist võib pidada isenesest legitiimseks eesmärgiks. Kui hüvitist tuleb maksta isikutele, kellel on tõine sissetulek tegelikult olemas, väheneb sihtfondi rahaliste vahendite hulk, mis on vajalik hüvitiste väljamaksmiseks. See ohustab süsteemi jätkusuutlikkust ning võib tekkida vajadus suurendada töötuskindlustusmakset, mis riivaks täiendavalt kõigi kindlustatute omandipõhiõigust.

61. Nimetatud eesmärk ei kaalu üles sedavõrd intensiivset omandipõhiõiguse riivet. Esimese kuritarvituse võimaluse puhul on tegemist olukorraga, kus riik ei suuda kontrollida seda, millised on tegelikult isiku sissetulekud. Sisuliselt on tegemist maksuõigusliku probleemiga, mille lahendamiseks on riigi käsutuses maksuõiguslikud abinõud. Teise kuritarvituse võimaluse puhul nõustub kolleegium õiguskantsleri seisukohaga,

et selle tõenäosus on vähene, kuna selle korraldamiseks peaks isik tegema üpris suuri kulutusi (tasuda tuleb nii töötaja kui ka tööandja töötuskindlustusmakset ning makse).

62.Kuigi lisaks õigusele saada töötuskindlustushüvitist kaasnevad töötuna arvele olekuga ka muud õigused (õigus ravikindlustusele ja töötutoetusele), vähendab kolleegiumi hinnangul süsteemi kuritarvitamise ohtu TKindLS 6 lõike 1 punktis 2 sätestatud nõue, et õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul, kellel on töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul. Samuti vähendavad kuritarvituste ohtu töötü kohustused. Töötü põhikohustused on näiteks kohustus osaleda individuaalse töötusimiskava koostamisel ja seda täita; tulla isiklikult talle määratud ajal ja korras vähemalt kord 30 päeva jooksul Eesti Töötukassasse vastuvõtule; olla valmis vastu võtma sobiv töö ja kohe tööle asuda; otsida tööd iseseisvalt ja teavitada Eesti Töötukassat töötusimise protsessist (TTTS § 3¹lõige 1). Töötü peab olema valmis kohe tööle asuma, kui puuduvad tema töölerakendumist takistavad asjaolud või need on sellised, mida on võimalik TTTS-s või selle alusel antud õigusaktis sätestatud meetmetega kõrvaldada. Eeldatakse, et töötü viibib töötusimise ajal Eestis. Välisriigis töö otsimine peab olema eelnevalt Eesti Töötukassaga kokku lepitud (TTTS § 3¹lõige 2). Seega peab ka äriühingu juhatuse liikmest kindlustatu täitma seadusest tulenevaid töötü kohustusi, mille täitmata jätmisel töötuna arvel olek lõpetatakse (vt TTTS § 7).

63.Eeltoodust lähtudes ja tuginedes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punktile 2 tunnistab kolleegium TTTS § 6 lõike 5 punkti 4 ja TKindLS § 6 lõike 1 punkti 1 põhiseadusevastaseks ning kehtetuks osas, milles need välistavad töötuskindlustuse seaduse § 3 lõikes 1 nimetatud kindlustatule, kellel oleks töötuskindlustuse seaduse §-st 6 tulenevalt õigussaadatöötuskindlustushüvitist, hüvitise maksmise ainuüksi põhjusel, et ta on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht.

Priit Pikamäe, Hannes Kiris, Jüri Põld, Malle Seppik, Tambet Tampuu

[Riigikohtunike Priit Pikamäe ja Tambet Tampuu eriarvamus](#)