

Riigikohtunike Priit Pikamäe ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. mai 2017. a otsuse kohta kohtuasjas nr 3-4-1-17-16

1. Jäime käesoleva kohtuasja arutamisele eriarvamusele ja arvame, et õiguskantsleri taotlus tulnuks jätta rahuldamata. Nii taotluse kui kohtuotsuse põhjendused TTTS § 6 lõike 5 punkt 4 koostoimes TKindlS § 6 lõike 1 punktiga 1 põhiseaduse vastasteks ja kehtetuks tunnistamiseks pole veenvad, mistõttu oleme seisukohal, et nimetatud sätted tulnuks jätta põhiseaduse vastasteks tunnistamata.

2. Käesolev kohtuasi puudutab sotsiaalkaitse valdkonda, täpsemalt töötuskindlustust. Vaidluse keskmeks on küsimus, kas põhiseadusega kooskõlas olevaks saab pidada olukorda, kus äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liikmeks olek TTTS § 6 lg 5 tähenduses välistab õiguse saada töötuskindlustushüvitist. Saab vaid soostuda nii praeguses kohtuotsuses kui Riigikohtu praktikas varem korduvalt väljendatud tõdemusega, et sotsiaalkaitset puudutavate küsimuste lahendamisel on seadusandjal avar otsustusruum (otsuse p 51). See tähendab muu hulgas ka seda, et sotsiaalkaitsepoliitika üle otsustamine on peaasjalikult parlamendi pädevus ning kohtusüsteem ei tohi põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse kaudu parlamendi asemel asuda seda poliitikat kujundama. Paraku ei ole kolleegium käesolevas kohtuasjas nimetatud põhimõtet järginud.

3. Vaatamata pealtnäha pikale põhjendusele ei ole raske märgata, et sisuliselt on kohtukoosseis vaidlustatud sätteid põhiseadusvastasteks tunnistades tuginenud vaid kahele argumendile: intensiivsele omandipõhiõiguse riivele, mida kujutavat endast TTTS § 6 lg 5 p 4, kuna seadusandja on otsustanud töötu kaitseks rajada sundkindlustusel põhineva süsteemi, mitte ei rahasta seda maksutuludest, ning PS § 12 tagatud võrdsuspõhiõigusele, kuna seadus kohtleb juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmeid põhjendamatult erinevalt (otsuse p-d 53, 58–59). Kumbki nimetatud argument ei ole meie arvates koos ega eraldi võetuna piisavad tunnistamiseks vaidlustatud sätteid põhiseadusvastasteks.

4. Esiteks on kolleegium võrdsuspõhiõiguse puhul tuginenud väärale alusele, nõudes riigilt selliste gruppide võrdset kohtlemist, kelle puhul seda tegema ei pea. Võrdsuspõhiõigus ei tähenda, et riik peab ebavõrdseid võrdselt kohtlema ning ei võiks ka võrdseid erinevalt kohelda, kui selleks on kaalukas põhjus. Sidudes otsuses ebavõrdse kohtlemise etteheite sellega, et seadusandja kohtleb juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmeid alusetult erinevalt, on kohtukoosseisu enamus asunud põhjendamatult taotlema olemuslikult täiesti erinevate juriidiliste isikute juhtimis- ja kontrollorgani liikmete osas sarnast lähenemist. Võrdsustada mittetulundusühingute ja äriühingute juhtimis- ja kontrollorganite liikmeid on ebaõige juba ainuüksi põhjusel, et kui mittetulundusühingud ei ole mõeldud majandustegevuse kaudu tulu saamiseks, siis äriühingud nimelt seda eesmärki kannavadki (vrd MTÜS § 1 lg 1 ja AS § 1). Erinevat liiki juriidiliste isikute meelevaldset võrdsustamist on õigesti tõrjutud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi varasemas praktikas (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus 10. märtsist 2015. a kohtuasjas nr [3-4-1-51-14](#)). Sel põhjusel on väär nõuda ka äriühingute ja mittetulundusühingute juhtimis- ja kontrollorganite liikmete võrdset kohtlemist: põhiseaduslikkus mõttes on igati aktsepteeritav, et riik teeb muu hulgas sotsiaalkaitse valdkonnas soodustusi mittetulundusühingute juhtimisega seotud isikutele. Taolisi mittetulundusühingute ja äriühingute erisusi võib õiguskorras leida muudestki seadustest (vt nt TuMS § 27 lg 1). Seega on kohtukoosseisu enamus võrdsuspõhiõigust puudutavalt samastanud võrreldamatuid gruppe.

5. Nõustuda ei saa ka kohtukoosseisu enamusega selles, nagu riivaks vaidlustatud sätted eriti intensiivselt omandipõhiõigust. Seda esiteks põhjusel, et otsustus olla äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liikmeks on iga vastava isiku enda teha. Loobumine nende funktsioonide täitmisest tagab töötuskindlustushüvitise saamise. Keeruline on pidada „intensiivseks“ põhiõiguse riivet, mille esinemine sõltub põhiõiguse kandja enda tahtest. Teiseks ei tähenda isegi äriühingu juhtimis- ja kontrollorgani liikmeks olek seda, et nende ülesannete täitja jääb ilma igasugusest riigi toetusest. Kolmandaks võib küll soostuda kohtuotsusega selles, et sundkindlustel põhineva süsteemi puhul on seadusandja võimalused regulatsiooni kujundada märksa piiratumad kui see oleks maksutulul põhineva lähenemise korral, kuid meie arvates ei saa sellest automaatselt järeldada, justkui poleks sundkindlustustee valimise korral riigil üldse lubatud teatud juhtudel kindlustushüvitise maksmisest keeldumise aluseid sätestada. Nimelt ei välista ka kindlustussuhte olemasolu kindlustushüvitise maksmist välistavate asjaolude ettenägemist isegi olukorras, kus kindlustuskaitse on kehtiv. Taoliste välistusklauslite lubatavus on vaieldamatu ka võlaõiguslike kindlustuslepingute puhul. TTTS § 6 lg 5 p 4 koostoimes TKindLS § 6 lg 1 p-ga 1 kujutabki endast ühte taolist töötuskindlustushüvitise maksmist välistavat klauslit töötuskindlustuse korral.

6. Käesolevas asjas tehtud kohtulahendi praktilise järeelmina kujuneb aga tõenäoliselt olukord, kus äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liikme palgakulu jäetakse töötuskindlustuse süsteemi kaudu avalikele vahendite kanda. Kohtukoosseisu enamus märgib iseenesest põhjendatult, et töötuskindlustushüvitise maksmist ei saa välistada ainuüksi põhjusel, et isikul on olemas teine tegevus (otsuse p 56). Teisalt on arusaamatu, et kui isikul on olemas teine tegevus, siis miks ei maksta talle selle eest tasu, vaid ta peab saama enda ülalpidamiseks töötuskindlustushüvitist. Silmas tuleb pidada sedagi, et äriühingu olemuslik eesmärk on tulu teenimine. Seetõttu seavad selle juhtimis- ja kontrollorgani liikmed eelduslikult oma ametisse astumise tingimuseks tasu saamise. Käesolev kohtulahend loob eeldused praktikaks, kus isik tegutseb igapäevaselt erahuvides, kuid nende ülesannete täitmise eest maksab talle töötuskindlustuse süsteemi kaudu avalik institutsioon, samal ajal kui äriühing säästab selle kaudu end kulutuste tegemisest (tasu maksmisest), mis oleks tavaolukorras eeldatav.

7. Leiame ka, et töötuskindlustus tervikuna ei peaks soodustama olukorda, kus isikul on töö, kuid talle ei maksta selle eest töötasu.

Priit Pikamäe, Tambet Tampuu