



# JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 10.12.2024  
Meie 24.01.2025

nr 3-22-246  
nr 10-3/8656

## Justiits- ja digiministri arvamus haldusasjas nr 3-22-246

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse haldusasjas nr 3-22-246.

### I Asjaolude lühikirjeldus

Kaebaja oli 10. aprillist 2019 kuni 27. augustini 2019 rasedus- ja sünnituspuhkusel ning 28. augustist 2019 kuni 1. oktoobrini 2021 lapsehoolduspuhkusel. Samal ajal osutas kaebaja võlaõigusliku lepingu alusel MTÜ-le M teenust, mille eest makstud tasult peeti kinni töötuskindlustusmaksed. 1. oktoobril 2021 lõppes kaebaja tööleping OÜ-ga K koondamise tõttu.

Eesti Töötukassa (töötukassa) võttis kaebaja töötuna arvele ja määras talle 19. novembri 2021. a otsusega nr 121058474 töötuskindlustushüvitise töötuskindlustuse seaduse (TKindIS) § 9 lg 1 alusel, mille järgi tuli hüvitise suuruse arvutamisel töötamise kuudena arvesse võtta kõik kuud, millal on töötuskindlustuse andmekogu andmete kohaselt kindlustatule välja makstud tasud (v.a TKindIS § 40 lg- s 2 nimetatud tasud). Vaidlustatud otsuse tegemise ajal kehtinud töötuskindlustuse seaduse redaktsiooni § 7 lg 2<sup>2</sup> kohaselt ei arvestata kindlustusstaažina perioodi, millal isik kasutas rasedus- ja sünnituspuhkust ning lapsehoolduspuhkust, v.a periood, millal isikul tekib kindlustusstaaž TKindIS § 7 lg-te 1 või 2 kohaselt (nt isik töötas töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel).

Kaebaja esitas halduskohtule kaebuse töötukassa otsuse tühistamiseks ja töötukassa kohustamiseks teha uus otsus, millega määrata kaebajale uus töötuskindlustushüvitis, mille arvutamise aluseks võetaks enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist tasutud töötuskindlustusmaksed.

Tallinna Halduskohtus jättis kaebuse 27. mai 2022. a otsusega rahuldamata, samuti jättis Tallinna Ringkonnakohtus 5. juuli 2023. a otsusega apellatsioonikaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata.

Kaebaja palub kassatsioonikaebuses ringkonnakohtu otsus tühistada ja teha uus otsus, millega kaebus rahuldada. Kaebaja palub tunnistada TKindIS § 9 põhiseaduse vastaseks osas, milles isikutele, kes lapsehoolduspuhkuse ajal teenisid vähem töist tulu kui enne rasedus- ja sünnituspuhkusele siirdumist, määratakse väiksem töötuskindlustushüvitis, võrreldes nende vanematega, kes lapsehoolduspuhkuse ajal ei töötanud.

Kaebaja eesmärki oleks võimalik saavutada juhul, kui töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel kohalduks TKindIS § 7 lg-s 2<sup>2</sup> sätestatud erand.

Riigikohtu Halduskolleegium andis 7. novembri 2024,. a määrusega haldusasja nr 3-22-246 lahendamiseks Riigikohtu üldkogule, kuna kohtuasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse lahendamist.

Kolleegiumi arvates tuleks üldkogul võtta seisukoht, kas PS §-dega 12, 29 ja 32 on kooskõlas TKindIS § 7 lg 2<sup>2</sup> ja § 9 lg 1 osas, milles need sätted näevad ette, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel tuleb töötuskindlustusstaažina arvestada vanemapuhkuse kasutamise aega, mille eest kindlustatu saab töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest tasu, mis on oluliselt väiksem töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest saadud tasust, mida kindlustatu sai perioodi eest enne vanemapuhkuse kasutamist.

Riigikohus on asjas arvamuse saamiseks pöördunud justiits- ja digiministri poole.

## II Vaidlusalused sätted

TKindIS2021 § 7 lg 2<sup>2</sup>:

„§ 7. Töötuskindlustusstaaž

...

(2<sup>2</sup>) Töötuskindlustusstaažina ei arvestata perioodi, millal isik kasutas rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust, lapsehoolduspuhkust, poolte kokkuleppel antavat tasustamata puhkust, oli ajutiselt töövõimetu ravikindlustuse seaduse tähenduses või viibis aja- või asendusteenistuses, välja arvatud periood, millal isikul tekib töötuskindlustusstaaž käesoleva paragrahvi lõike 1 või 2 kohaselt.“

ja § 9 lg 1:

„§ 9. Töötuskindlustushüvitise suurus

(1) Kindlustatu ühe kalendripäeva töötuskindlustushüvitise suurus arvutatakse kindlustatu üheksa kuu keskmisest ühe kalendripäeva töötasust töötuskindlustuse andmekogu andmete alusel. Kindlustatu keskmine ühe kalendripäeva töötasu leitakse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul kindlustatule makstud tasude alusel, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks. Töötamise kuudena võetakse arvesse kuud, millal töötuskindlustuse andmekogu andmete kohaselt on kindlustatule välja makstud tasusid. Seejuures ei võeta arvesse käesoleva seaduse § 40 lõikes 2 nimetatud tasu ega tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 4<sup>2</sup> lõikes 3 nimetatud ajutise töötamise eest makstud tasu.“

Nimetatud sätted vaidlustatakse osas, milles need näevad ette, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel tuleb töötuskindlustusstaažina arvestada vanemapuhkuse kasutamise aega, mille eest kindlustatu saab töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest tasu, mis on oluliselt väiksem töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest saadud tasust, mida kindlustatu sai perioodi eest enne vanemapuhkuse kasutamist.

## III Asjasse puutuvus

Põhiseaduse § 15 lg 1 ja PSJKS § 9 lg 1 kohaselt on normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm (õigustloov akt, selle säte või akti andmata jätmine), mille põhiseaduspärasuse kontrolli kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjasse puutumise hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte<sup>1</sup>. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.<sup>2</sup> Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks

---

<sup>1</sup> RKPJKo 3-4-1-11-02, p 13

<sup>2</sup> RKÜKo 3-4-1-10-20, p 10

asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral<sup>3</sup>.

Kolleegium palub üldkogul hinnata TKindIS2021 § 7 lg 2<sup>2</sup> ja § 9 lg 1 kooskõla põhiseadusega osas, milles need sätted näevad ette, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel tuleb töötuskindlustusstažina arvestada vanemapuhkuse kasutamise aega, mille eest kindlustatu saab töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest tasu, mis on oluliselt väiksem töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest saadud tasust, mida kindlustatu sai perioodi eest enne vanemapuhkuse kasutamist.

Töötukassa otsus kaebajale töötuskindlustushüvitise määramise kohta oli otsuse tegemise ajal kehtinud töötuskindlustuse seaduse redaktsiooniga kooskõlas ja käesoleva haldusasja lahendus sõltub sellest, kas asjassepuutuvad normid on põhiseadusega kooskõlas.

Kui sätted tunnistatakse osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, tuleks hüvitise arvutamisel arvestada vanemapuhkusele jäämisele eelnenud perioodi, mille eest isik sai tasu.

Seega on TKindIS § 7 lg 2<sup>2</sup> ja § 9 lg 1 asjassepuutuvad ja normikontrolli taotlus lubatav.

#### **IV Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega**

Omandiõigus põhiõigusena on sätestatud PS §-s 32. Selle paragrahvi lõike 1 järgi on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 lg 2 kehtestab igaühe õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused nimetatud põhiõigusele sätestab seadus.

Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.<sup>4</sup> Õigus saada sundkindlustushüvitist on samuti rahaliselt hinnatav õigus ja kuulub omandipõhiõiguse kaitse alla.

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 tööotsingute ajaks kaotatud sissetulek (TKindIS § 2). Seega kindlustatakse töötuskindlustusmaksete maksmisega töise sissetuleku kaotuse riski, mille realiseerumisel tekib kindlustatud isikul õigus saada töötuskindlustushüvitist suuruses, mis ei sea kahtluse alla omandi (antud juhul rahalise nõude) kui instituudi säilimist (PS § 11).

Töötuskindlustusmakse maksmise kohustus ilma kindlustatud riski realiseerumisel mõistlikku vastusooritust saamata riivab tugevalt PS §-s 32 tagatud omandipõhiõigust.

PS § 32 lg 2 kohaselt on omandipõhiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mis annab seadusandjale avara otsustusruumi põhiõiguse piiramise eesmärkide määratlemisel, kui need eesmärgid on PS-ga kooskõlas<sup>5</sup>. Niisiis peab seadusandja arvestama, et omandipõhiõiguse riive oleks kooskõlas PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega, samuti tuleb arvestada PS §-st 12 tulenevat nõuet kohelda isikuid võrdselt.

Sisuliselt saavad kitsendused olla üksnes sellised, mis ei sea kahtluse alla omandi kui instituudi säilimist. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed, piirata omanikke ebamõistlikult ega minna vastuollu üldiste võrdsuspõhimõtetega.

Omandipõhiõiguse riive kaalukust suurendab asjaolu, et vaidlusalused sätted riivavad ka PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigust, kuna kohtlevad võrreldavaid sihtgrupe erinevalt. Võrdsuspõhimõttega on vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> RKPJKo 3-4-1-11-02, p 15

<sup>4</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegium on 23. oktoobri 1997. a lahendis asjas nr 3-2-1-116-97 (RT III 1997, 31/32, 332) leidnud, et PS §-s 32 kasutatud mõiste "omand" hõlmab muuhulgas ka raha.

<sup>5</sup> Vt ka RKPJKo 3-4-1-15-16, p 106

<sup>6</sup> RKÜKo 3-3-1-69-09, p 61

Antud juhul tuleb võrrelda kahte gruppi töötuskindlustushüvitist saama õigustatud vanemaid, kes mõlemad olid vanemapuhkusel ja jäid endast sõltumatutel põhjustel kohe peale vanemapuhkuse lõppu tööta. Võrreldavaid gruppe eristab üksteisest vaid see, et ühed töötasid vanemapuhkuse ajal väikse (vanemapuhkusele eelnenud ajaga võrreldes väiksema, antud juhul marginaalse) tasu eest. Erinev kohtlemine seisneb töötukassa määratava töötuskindlustuse hüvitise suuruses, koheldes vanemapuhkuse ajal töötanud vanemaid väikese tasu saamise tõttu halvemini, kui vanemaid, kes vanemapuhkuse ajal tööd ei tee, kuid jäävad samamoodi kohe pärast vanemapuhkuse lõppemist tööta. Taoliseks ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja kaalukas põhjus.

Seadusandja on omandipõhiõiguse piirangu eesmärgiks seadnud töötuskindlustuse suuruse arvutamise administratiivse lihtsuse ja kontrollitavuse (m.h soovitakse välistada manipuleerimine). Iseenesest võib administreerimise lihtsust pidada legitiimseks eesmärgiks.<sup>7</sup> Siiski ei ole igasugune administratiivne keerukus legitiimne põhjus omandipõhiõiguse piiramiseks ja isikute erinevaks kohtlemiseks, vaid see peab olema piisavalt kaalukas.

Nõustun kolleegiumiga, et kuna taotleja taotleb hüvitise arvutamist töötuskindlustuse andmekogusse kogutud andmete põhjal, kuigi seaduses sätestatud varasema perioodi kohta, ei saa kaebaja taotletud hüvitise arvutamine olla administratiivselt kuigi keerukas. Niisiis võib TKindIS2021 § 7 lg 2<sup>2</sup> sätestatud erand kõigile isikutele, kes teenisid rasedus- ja sünnituspuhkuse, lapsendaja puhkuse või lapsehoolduspuhkuse ajal tulu küll mõningal määral soodustada töötuskindlustuse administreerimise lihtsuse eesmärgi saavutamist (meede on sobiv), kuid meetmega saavutatav vähene kasu ei kaalu üles sedavõrd intensiivset omandipõhiõiguse riivet.

Hüvitise arvutamisel aluseks võetava perioodi sätestamisel on muuhulgas soovitud välistada manipuleerimine hüvitise suurust mõjutava keskmise tasu suurusega. Ka kuritarvituse välistamise eesmärki võib iseenesest pidada legitiimseks. Kindlustatud isikule hüvitise aluseks oleva perioodi valiku õiguse andmine mõjutab ka töötuskindlustuse rahastamiseks (PS § 28 ülesannete täitmiseks) ettenähtud vahendite hulka.

Siiski tuleb arvestada, et valides töötu kaitsmiseks sundkindlustusel põhineva süsteemi, on seadusandja oma otsustusruumi PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks regulatsiooni kujundamisel oluliselt kahandanud. Töötuskindlustushüvitist erineb vanemahüvitisest, 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.<sup>8</sup> Töötuskindlustushüvitise maksmisel tuleb arvestada kindlustatud riskiga, mistõttu ei saa seadusandja luua meelevaldseid tingimusi hüvitise maksmise piiramiseks.<sup>9</sup>

Eesmärk kulusid kokku hoida ei saa olla legitiimne juhul, kui selleks jäetakse hüvitist olulises osas maksmata isikutele, kelle puhul risk on realiseerunud.

Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul ei saaks põhiseaduspäraseks pidada regulatsiooni, mis kohustab isikut maksma 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 kaitsset kindlustatud riski vastu, oleks selline regulatsioon selle eesmärgi saavutamiseks ebasobiv.<sup>10</sup>

Kuigi antud juhul on makstavat hüvitist suurendatud selliselt, et see moodustab 50% maksele eelnenud aastal kehtinud töötasu alammäärast (TKindIS § 9 lg 5), oleks hüvitist oluliselt suurem, kui aluseks võetaks enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist saadud tasu, millelt on tasutud töötuskindlustusmaksed. Nii nagu arvutatakse töötuskindlustusmaksete suurus nende vanemapuhkust kasutanud isikutele, kes vanemapuhkuse ajal tööd ei teinud.

Siinjuures tuleb arvestada, et praegune regulatsioon ei pruugi kulusid olulisel määral ka kokku hoida, kuna kaebajaga samas olukorras olevate isikute ring on väike. Samuti tuleb tähele panna, et

<sup>7</sup> VT ka RKPJKo 3-4-1-17-16, p 60-62

<sup>8</sup> RKPJKo 3-4-1-23-11, p 68

<sup>9</sup> RKPJKo 3-4-1-17-16 p 55

<sup>10</sup> RKPJKo 3-4-1-17-1 p 56

vaidlusalust süsteemi peetakse üleval tööjõumaksudest. Seega on riigile olulisem soodustada töötamist ja tööjõumaksude maksmist.

Riigikohus on varasemas otsuses asunud seisukohale, et ka potentsiaalse töötuskindlustushüvitise puhul ei tohiks seadusandja soosida olukorda, kus hüvitise suurus võib töötamise tõttu olulisel määral vähendada. Selline sunnitud valik võib riivata ka õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29)<sup>11</sup>.

Seega on kõnealuse regulatsiooniga sekkunud ebaproportsionaalsel määral Põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandi puutumatusse.

## **V Justiits- ja digiministri seisukoht**

Eeltoodust lähtuvalt leian, et TKindIS § 7 lg 2<sup>2</sup> ja § 9 lg 1 on osas, milles need sätted näevad ette, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel tuleb töötuskindlustusstaažina arvestada vanemapuhkuse kasutamise aega, mille eest kindlustatu saab töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest tasu, mis on oluliselt väiksem töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest saadud tasust, mida kindlustatu sai perioodi eest enne vanemapuhkuse kasutamist, vastuolus PS §-ga 32 ning §-dega 12 ja 29.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

---

<sup>11</sup> Vt RKPJKo 3-4-1-7-13, p-d 45, 46 ja 49