



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-51-13
Otsuse kuupäev	22. aprill 2014
Kohtukoosseis	Eesistuja Tõnu Anton, liikmed Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Ivo Pilving, Jüri Pöld ja Harri Salmann
Kohtuasi	Victor Kalyachkini kaebus Eesti Töötukassa 30. märtsi 2012. a ettekirjutuse nr 6-7.2/4 ja 3. mai 2012. a vaideotsuse nr 73 tühistamise nõudes
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 6. mai 2013. a otsus haldusasjas nr 3-12-1093
Menetluse alus Riigikohtus	Eesti Töötukassa kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lg 1 osas, milles see ei näe Eesti Töötukassale ette tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral tagasinõude esitamisel kaalutlusõigust.
2. Jätta Eesti Töötukassa kassatsioonkaebus rahuldamata.
3. Jätta Tallinna Ringkonnakohtu 6. mai 2013. a otsuse haldusasjas nr 3-12-1093 resolutsioon muutmata, muutes ringkonnakohtu otsuse põhjendusi vastavalt käesoleva otsuse põhjendustele.
4. Arvata Eesti Töötukassa kassatsioonkaebuse esitamisel tasutud kautsjon riigituludesse.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Eesti Töötukassa (töötukassa) võttis Victor Kalyachkini 21. oktoobril 2010 töötuna arvele.
2. Töötukassa saatis V. Kalyachkini 14. novembrist 2011 kuni 27. detsembrini 2011 Gelmett Consult OÜ-s toimunud koolitusele. Töötukassa maksis talle 14. novembrist kuni 30. novembrini 2011 tööturutoetust 57 eurot 72 senti, mis koosnes sõidutoetusest (7 eurot 80 senti) ja stipendiumist (49 eurot 92 senti). Koolituse korraldamise eest maksis töötukassa Gelmett Consult OÜ-le 1209 eurot 60 senti.
3. V. Kalyachkin töötas 9.–15. oktoobrini 2011 töövõtulepingu alusel puhkusel viibiva töötaja asendajana ja talle maksti tunnitasu 1 euro 73 senti.
4. Töötukassa lõpetas 13. detsembri 2011. a otsusega nr TA11-0185299 V. Kalyachkini töötuna arveloleku tagasiulatuvalt 8. oktoobrist 2011. Otsus tehti tööturuteenuste ja -toetuste seaduse

(TTTS) § 7 lg 1 p 3 ja § 6 lg 5 p 3 alusel põhjusel, et töötuskindlustuse andmekogu järgi sai V. Kalyachkin 9. oktoobrist 2011 töötuskindlustusmaksega maksustatud tasu.

5. Töötukassa esitas 9. jaanuaril 2012 V. Kalyachkinile TTTS § 41 lg 1 alusel nõude maksta tagasi 1267 eurot 32 senti (sõidutoetus, stipendium ja tasu koolitusteenuse eest) hiljemalt 8. veebruaril 2012 või 30 päeva jooksul nõude kättesaamisest. Nõue esitati põhjusel, et V. Kalyachkini töötuna arvelolek lõpetati tagasiulatuvalt 8. oktoobrist 2011 ning ta sai tööturuteenust ning -toetust ajal, mil tal polnud selleks õigust.

6. V. Kalyachkin ei täitnud nõuet töötukassa määratud tähtaja jooksul. Töötukassa kohustas teda 30. märtsi 2012. a ettekirjutusega nr 6-7.2/4 TTTS § 41 lg-tele 1 ja 2 tuginedes tasuma nõutava summa hiljemalt 14. mail 2012. Ettekirjutuse kohaselt nõutakse TTTS § 41 lg 1 alusel tööturuteenuse saaja teadliku valeandmete esitamise või tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral tööturutoetuseks alusetult makstud või tööturuteenuste osutamiseks kulunud summad tagasi.

7. Töötukassa jättis 3. mai 2012. a vaideotsusega nr 73 rahuldamata V. Kalyachkini vaide ettekirjutuse peale. Vaideotsuse kohaselt ei täitnud vaide esitaja kohustust viivitamatult teatada töötukassale asjaoludest, mis toovad kaasa töötuna arveloleku lõpetamise või tööturuteenuste ja -toetuste saamise õiguse lõppemise. Nii tööturuteenuste ja -toetuste seaduse kui ka sotsiaalministri 10. detsembri 2007. a käskkirjaga nr 225 kinnitatud programmi "Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013" p 4.2 järgi on tööturuteenuste ja -toetuste saamise eelduseks töötuna arvelolek. TTTS § 41 lg-s 1 on sätestatud imperatiivne kohustus sellises olukorras alusetult makstud või kulutatud summad tagasi nõuda ning töötukassal pole võimalik summat vähendada ega jätta seda tagasi nõudmata põhjusel, et isik koolitusel osalemise ajal enam ei töötanud.

8. V. Kalyachkin esitas halduskohtule kaebuse ettekirjutuse ja vaideotsuse tühistamiseks. Kaebaja väitel oli TTTS § 41 lg-te 1 ja 2 kohaldamine põhjendamatu, kuna koolitusel osalemise ajal ta enam ei töötanud. Kaebaja töötuna arvelolekut tagasiulatuvalt lõpetades teadis vastustaja, et kaebaja töötas 9.–15. oktoobril 2011 vaid lühikest aega.

9. Tallinna Halduskohus jättis 26. septembri 2012. a otsusega kaebuse rahuldamata ja menetluskulud poolte endi kanda. Kohus leidis, et vaide rahuldamata jätmine oli õiguspärane ning kohus ei korda halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 165 lg-le 2 tuginedes vaideotsuse põhjendusi. Ekslik on kaebaja seisukoht, et koolitusel osalemise ajal oli ta töötuna arvel ning tema koolitusel osamine toimus kooskõlas TTTS § 13 lg-ga 1. Töötukassa oli kaebaja töötuna arveloleku tagasiulatuvalt 8. oktoobrist 2011 lõpetanud ning töötustaatus ja töötuna arvelolek ei taastunud töötamise lõpetamise järel automaatselt. Kuna kaebaja ei teatanud töötukassale tööturuteenuse ja -toetuste saamist mõjutavatest asjaoludest, oli alus TTTS § 41 lg 1 kohaldamiseks. Kuna kaebaja ei ole töötukassa nõutud summasid tagasi maksnud, oli ettekirjutuse tegemine koos sundtäitmise hoiatusega kooskõlas TTTS § 41 lg-ga 2.

10. Apellatsioonkaebuses taotles kaebaja halduskohtu otsuse tühistamist ja uue otsuse tegemist, millega tema kaebus rahuldataks.

11. Tallinna Ringkonnakohus rahaldas 6. mai 2013. a otsusega appellatsioonkaebuse, tühistas halduskohtu otsuse ja rahaldas kaebuse, tühistades vaidlustatud ettekirjutuse ja vaideotsuse. Ringkonnakohus esitas järgmised põhjendused:

1) TTTS § 41 lg-test 1 ja 2 tulenevalt peab tööturutoetuste ja tööturuteenuste osutamiseks kulunud summade tagasinõudmiseks olema tegemist alusetult makstud või kulutatud summadega. Nii programmist kui ka tööturuteenuste ja -toetuste seadusest tulenevalt on isikul õigus tööturukoolitusele ja sellel osalemisega seoses stipendiumile ja sõidutoetusele, kui ta on tööturuteenuste ja -toetuste saamise ajal töötuna arvele võetud;

2) TTTS § 41 lg 1 alusel ei teki makstud või kulutatud summade tagasinõudmise õigus automaatselt. Töötukassa on jätnud arvesse võtmata olulised asjaolud – koolitusteenuse ja toetuse saamise ajaks oli töötamine lõppenud ning koolitusel osalemise ja toetuse saamise ajal ei olnud kaebajal takistust töötuna arvelolekuks. Asjas ei ole välja toodud muid asjaolusid, mis oleksid takistanud kaebaja töötuna arvelevõtmist ajal, mil ta saadeti tööturukoolitusele ja seal osales;

3) kui kaebaja oleks täitnud TTTS § 5 lg-s 1 sätestatud teavitamiskohustust enne tööle asumist või hiljemalt viimasel kohtumisel töötukassa ametnikuga (17. oktoobril 2011), oleks talle selgitatud TTTS § 1 lg-st 3 ja §-st 11 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 36 lg 1 p-st 3 tulenevalt uuesti töötuna arvelevõtmise vajadust ja võimalust. Seega ei mõjutanud teavitamiskohustuse täitmata jätmine ringkonnakohtu arvates lõppkokkuvõttes koolituse ja toetuse saamist;

4) vastustaja on vaidlustatud ettekirjutuse tegemisel ebaõigesti kohaldanud TTTS § 41. Samal põhjusel on õigusvastane ka vaidlustatud vaideotsus, mille tühistamist on kaebajal õigus nõuda HMS § 87 lg 2 p 1 alusel.

12. Töötukassa esitas kassatsioonkaebuse, milles palub tühistada ringkonnakohtu otsus ja jõusse jätta halduskohtu otsus. Kassaator leiab, et ringkonnakohtu seisukoht TTTS § 41 tõlgendamisel on vastuolus seadusandja tahtega ja Riigikohtu seisukohtadega haldusasjades nr 3-3-1-92-10 ja nr 3-3-1-16-13. TTTS § 6 lg 5 p 3 koostoimes § 7 lg 1 p-ga 3 on selged ja üheselt mõistetavad normid, mille keeleline tõlgendamine ei anna töötukassale töötuna arveloleku lõpetamisel kaalumiseruumi. Tööle asumisega on nende sätete kohaldamise eeldused täidetud ja töötukassal puudub võimalus arvestada konkreetse teenistussuhte iseloomu või kestust, samuti asjaolu, kas teenistuse eest saadav tasu on püsiv või ühekordne. TTTS § 41 lg 1 on imperatiivne säte, millest tulenevalt on töötukassal kohustus tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral nõuda tagasi alusetult makstud summad ning seejuures puudub diskretsiooniruum. Kuigi lahendis haldusasjas nr 3-3-1-16-13 on Riigikohus pidanud võimalikuks arvestada isiku tahtluse puudumist valeandmete esitamisel, pole praeguse vaidluse tinginud olukord sellega sarnane. Isikul ei saanud tekkida ka kaitstavat usaldust, kui ta ise oli jätnud teatamiskohustuse täitmata.

RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI MÄÄRUS

13. Riigikohtu halduskolleegium leidis 28. novembri 2013. a määruses, et kuna kohtuasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist, tuleb asi anda HKMS § 228 lg 1 p 3 alusel läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule. Kolleegium väljendas kahtlust, et kaalumist mittevõimaldav TTTS § 41 lg 1 võib rikkuda põhiseaduse (PS) §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust ja §-s 32 sätestatud igaühe omandi puutumatust, riivates omandiõigust ebaproportsionaalses ulatuses.

14. Kolleegium asus seisukohale, et TTTS § 41 lg-s 1 enne sõnu "valeandmete esitamist" paiknev tahtluse tähistamiseks kasutatud sõna "teadlikult" ei ole laiendatav lauseosale, milles kõneldakse "tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmisest". Andmete teatamata jätmine saab isikule etteheidetav olla vaid kahe tingimuse üheaegsel esinemisel: kui isik on teadlik või peab olema teadlik andmete esitamise kohustusest ja selle rikkumisest, ning ta teab vajalikke andmeid, kuid jätab need esitamata. Sellise tõlgenduse juures ei jäta TTTS § 41 lg 1 töötukassale andmete teatamata jätmise korral kaalumisevõimalust tagasinõudmise otsustamisel ega võimalda arvestada asjaolusid, mis välistaksid summade sissenõudmise või piiraksid sissenõutud summade suurust ning võimaldaksid väljamõistmist õiglaselt ja põhjendatud ulatuses. Alusetult makstud või kulutatud summade tagasinõudmine TTTS § 41 lg 1 alusel sarnaneb olemuselt eraõigusliku alusetu rikastumise nõudega, kuid tegemist on avalik-õigusliku eriregulatsiooniga, mis välistab HMS § 69 lg 1 ja riigivastutuse seaduse (RVastS) § 22 lg 3 kohaldamise. Seega välistatakse alusetu rikastumise kohta eraõiguses sätestatud aluste ja korra kasutamine ning eraõigusele omane

kaalumisevõimalus. Isikud, kellele kohaldatakse TTTS § 41 lg-t 1, satuvad ilma mõistlike põhjendusteta halvemasse olukorda võrreldes isikutega, kellele kohaldatakse alusetult saadu tagasinõudmisel eraõiguse sätteid. Kolleegium märkis ka, et tööturuteenuseid ja -toetusi võimaldades täidab riik PS § 28 lg-ga 2 ja § 29 lg-ga 3 talle pandud kohustusi ning tööturuteenuse osutamisel ei „rikastu“ mitte ainult teenuse saaja, vaid kasu saab tööturg üldisemalt ja ühiskond tervikuna. Nõustudes ringkonnakohtuga küll lõppjärelustes, ei pidanud kolleegium asjakohaseks ringkonnakohtu põhjendusi TTTS § 41 lg 1 tõlgendamisel.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

15. Riigikogu on seisukohal, et TTTS § 41 lg 1 ei ole kooskõlas PS § 12 lg-ga 1 ega § 32 lg-ga 1 osas, milles ei võimalda haldusorganil kaaluda tööturuteenuste osutamiseks kulunud või tööturutoetuseks alusetult makstud summade tagasinõudmise otsustamisel asjaolusid, mis võivad tingida vastava summa vähendamise või osalise tagasinõudmise.

16. TTTS § 41 lg-t 1 tuleb tõlgendada selliselt, et tööturukoolituse ja -toetuse saamise õigus on isikul, kes on töötuna arvele võetud, ja kaalutusõigust alusetult saadu tagastamise ulatuse üle ei ole.

17. Võrdsuspõhiõiguse küsimus tuleneb sellest, et TTTS § 41 lg 1 näeb ette eriregulatsiooni HMS § 69 lg 1 ja RVastS § 22 lg 3 suhtes, mis viitavad eraõiguse sätetele, mille kohaselt ei või alusetult rikastunud isik sattuda varaliselt raskemasse olukorda, kui ta oleks olnud ilma alusetult rikastumist kaasa toonud sündmuseta. Isikuid, kelle suhtes kohaldatakse TTTS § 41 lg-t 1, koheldakse halvemini kui neid isikuid, kelle suhtes kohaldatakse HMS § 69 lg-t 1 või RVastS § 22 lg-t 3.

18. Kaalutusõiguse välistamise eesmärk võib olla tõhus ja riigi ressursse säästvam menetlus. Menetlusökoonoomia on põhiseaduslik õigusväärtus. Riive on sobiv, kuna võib suurendada otsustuskiirust ja vähendada kaalutusvigadest tingitud vaiete hulka. Sellega on ilmselt võimalik kokku hoida menetlustele kuluvat aega ja raha. Abinõu on ka vajalik, kuna menetlusaja ja raha kokkuhoid võib olla oluline ja sellega ei koormata täiendavalt menetlusaluseid isikuid.

19. Riive võib olla aga omandiõiguse suhtes üsna intensiivne, kuna tööturuteenuste osutamist või tööturutoetuse maksmist mõjutavast asjaolust teatamata jätmine võib automaatselt kaasa tuua suurema rahalise nõude kui HMS § 69 lg 1 või RVastS § 22 lg 3 kohaldamine. Seetõttu ei pruugi meede olla mõõdukas.

20. Kaalutusõiguse puudumine võib riivata ka isiku õigust õiglasele menetlusele. Kui norm ei võimalda otsuse tegijal arvestada olukorra eripära, ei pruugi olla omandipõhiõigusesse sekkumise ulatus põhiseaduspärane. PS § 11 sätestab proportsionaalsuse põhimõtte ja see seostub kaalutusõigusega. Täitevvõim saab tagada proportsionaalsuse kaalutusõigusega, kui hinnatakse isiku huvide ja avaliku huvi tasakaalu.

21. Seadusandja saab määratleda piirid, mis ulatuses PS § 28 lg-s 2 ja § 29 lg-s 3 sätestatud abi andmise kohustusi täita. Kaalutusõigus võib aidata tagada ka sotsiaalset õiglust, vähendades riski, et eelduslikult raskes majanduslikus olukorras isikud satuvad teavitamiskohustuse täitmata jätmise tõttu automaatselt veelgi raskemasse olukorda.

V. Kalyachkin

22. V. Kalyachkin leiab, et töötukassa nõuete rahuldamine on vastuolus PS § 28 lg-ga 2 ja § 29 lg-ga 3.

23. V. Kalyachkin töötas 9.–15. oktoobrini 2011 ja selle aja puhul on tema suhtes põhjendatud TTTS § 7 lg 1 p 3 kohaldamine. Kursustel osalemise ajal, 14.–30. novembrini 2011 ta enam ei töötanud ega olnud ka töötukassast töötuna arvelt maha võetud. Kui töötukassa tuvastas 12. detsembril 2011 fakti, et V. Kalyachkin oli ajutiselt töötanud, oli töötukassale ka teada, et kursuse toimumise ajal isik enam ei töötanud. Kuna isik oli kursuse ajal töötukassas arvel ja vastas koolituses osalejatele esitatavatele nõuetele, oli osalemine kursustel seaduslik, samuti töötukassa tehtud maksed ja kulutused.

24. Kaheldav on kursuste eest makstud summa suurus. Kursused ei olnud üksnes V. Kalyachkinile korraldatud ja põhjendamatult on nõuda kahju hüvitamist, millega ta ei ole seotud. Töötukassa ei ole tõendanud, et see summa maksti V. Kalyachkini eest. Summa suuruse arvutamisel tuleks kohaldada võlaõigusseaduse (VÕS) § 1033 lg-t 1 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 230 lg-t 1.

Eesti Töötukassa

25. Eesti Töötukassa hinnangul on TTTS § 41 lg 1 põhiseadusega kooskõlas.

26. Varem nägi TTTS § 41 ette, et alusetult makstud ja kulunud summad sai nõuda tagasi RVastS § 22 lg 3 alusel. Normi muutmisel märgiti seletuskirjas, et riigivastutuse seaduse kohaldamisel peaks tööturuamet esitama hagi või maksekäsu kiirmenetluse avalduse tsiviilkohtusse. See ei võimaldanud tagasinõudeid efektiivselt menetleda ega sisse nõuda. Kehtiv regulatsioon on muutnud summade tagasinõudmise oluliselt lihtsamaks ja operatiivsemaks.

27. TTTS §-s 41 kaalutusõiguse sätestamine ei oleks mõistlik. See võimaldaks kohustusi rikkuvatel isikutel välja mõelda põhjendusi, õigustamaks teavitamata jätmist ja teavitamist ei peetaks enam oluliseks. Isikud võiksid väita, et teavitamata jätmine on väheoluline minetus ning tagasinõudeks pole alust, kuna isiku majanduslik olukord on kehv ja tulu oli väike. Kui töötukassa teavitab isikut töötuna arvelevõtmisel ja igakordsel vastuvõtul vajadusest teatada tööle asumisest, siis ei ole vajalik kaaluda teatamata jätmise asjaolusid. Üksikjuhtumite asjaolud on sedavõrd erinevad, et kõikide tarbeks kaalumiskriteeriumide väljatöötamine ei oleks otstarbekas ega annaks soovitud mõju.

28. Praeguse asjaga sarnaseid situatsioone peaks tulevikus vältima töötamise register, mis tagaks töötukassa kohese teavitamise töötuna arvelolevate isikute tööle asumisest.

Õiguskantsler

29. Õiguskantsleri hinnangul on TTTS § 41 lg 1 põhiseaduspärane.

30. TTTS § 41 lg 1 on asjassepuutuv. Tegemist on erinormiga RVastS § 22 lg 3 suhtes ja lähtuvalt *lex specialis derogat legi generali* põhimõttest, on erinormi põhiseaduspärasus käesoleval juhul määrav. Töötukassa oli TTTS § 7 lg 1 p 3 õiguspäraselt rakendades lõpetanud isiku töötuna arveloleku tagantjärele. Isiku suhtes ei kohaldu TTTS § 13 lg-s 1¹ sätestatud erand, kuna see erand käib õiguspäraselt töötuna arvel olnud isikute kohta, kuid V. Kalyachkini töötuna arvelolek ei saanud jätkuda pärast tööle asumist 9. oktoobril 2011. Kuna isikule maksti toetust ja tema koolituse eest alusetult, puudub töötukassal lähtuvalt TTTS § 41 lg-st 1 kaalutusõigus summade tagasinõudmise osas.

31. PS § 32 sätestab omandipõhiõiguse. Tulenevalt PS §-st 11 peab omandikitsendus olema põhiseadusega kooskõlas, sh legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

32. TTTS § 41 lg 1 eesmärk on tagada, et töötukassa kasutaks avalikku raha eesmärgipäraselt, st tööturutoetusi ja -teenuseid saaksid selleks õigustatud inimesed. Sättes ette nähtud tagajärg on seatud sõltuvusse TTTS § 5 lg-st 1 tuleneva teavituskohustuse täitmisest, et motiveerida inimesi tööturutoetuste ja -teenuste võimaldamist mõjutavatest asjaoludest teatama. See aitab vältida teadmatusel avaliku raha kulutamist inimeste peale, kes ei peaks toetusi-teenuseid saama. Samuti aitab säte vältida massilisi tagasinõudeid. Selline eesmärk on legitiimne.

33. Töötukassa kohustus tagasi nõuda alusetult makstud summad seab selge reegli ja rikkumise tagajärg on isikule üheselt arusaadav. Alusetult tehtud kulutuste tagasinõudmise protsess on maksete õigeaegse lõpetamisega võrreldes aja- ja tööjõukulukas. Lihtsam administreerimine säästab raha. Üheselt reguleeritud alusetult makstu tagasinõude õigust sisaldav norm on sobiv ja vajalik meede, sest nii on võimalik tõhusalt mõjutada inimest oma kohustusi täitma.

34. TTTS § 41 lg 1 mõõdukuse hindamisel tuleb analüüsida, kas TTTS § 5 lg-st 1 tulenev teavitamise kohustus on isikule ebamõistlikult koormav. Alusetult tehtud kulutuste väljanõudmine ei ole isikule ebamõistlikult koormav, kui isik sai oma käitumisega tagasinõude aluseks olevaid asjaolusid mõjutada ja kulutuste tegemine oli alusetu isikust sõltuvatel põhjustel. Määrav on, kas isikule saab tööturuteenuste ja -toetuste saamist mõjutavatest asjaoludest mitteteatamist ette heita.

35. RVastS § 7 lg 4 järgi kohaldatakse avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamisele eraõiguse sätteid. VÕS § 104 lg-te 1 ja 2 järgi vastutab isik oma kohustuste rikkumise eest üksnes süü olemasolu korral; süü liigid on hooletus, raske hooletus ja tahtlus. TTTS § 41 lg 1 eesmärgist tulenevalt saab isikule ette heita üksnes süülist tegevusetust. Süü tuvastamine eeldab haldusmenetluse uurimispõhimõtte rakendamist. Kuna töötuna arvelevõtmisel tutvustab töötukassa isikule tema õigusi ja kohustusi, info on kirjas ka kodulehel, siis on tõenäoliselt väga vähe olukordi, kus isik eksib reegli vastu teadmatusest ja sellist teadmatust ei saa talle objektiivselt ette heita.

36. Eeltoodud TTTS § 41 lg 1 on põhiseaduskonformne. Seadust ei või põhiseaduse vastaseks tunnistada, kui seda saab tõlgendada põhiseaduskonformselt.

Justiitsminister

37. Justiitsminister leiab, et TTTS § 41 lg 1 kaalumist mittevõimaldav regulatsioon võib rikkuda PS § 12 ja 32. Normi tuleb vaadelda koosmõjus eesmärgiga vähendada tagastusnõuete menetlemise halduskoormust.

38. TTTS § 41 lg 1 on asjassepuutuv norm, kuna see on tagasinõude aluseks.

39. Tegemist on võrdsuspõhiõiguse riivega, kuna isikud, kelle suhtes kohaldatakse TTTS § 41 lg-t 1, on halvemas olukorras kui isikud, kelle suhtes kohaldatakse HMS § 69 lg-t 1 või RVastS § 22 lg-t 3. Seejuures on kaebajaga võrreldavas olukorras sotsiaalõiguse tagastusnõuete adressaadid, kelle puhul nõude esitamine on sõltuvuses teavituskohustuse (mitte)täitmisest. Võrreldavat gruppi tuleb piirata, sest sotsiaalõiguse lähtekohaks on sotsiaaliigi printsiip, mis kohustab riiki tagama sotsiaalset õiglust ja osutama vajadusel abi ning samas kohustab kodanikku võimalusel kaasa aitama oma abivajadust kõrvaldada. Kaasaaitamiskohustuse üheks osaks on teavituskohustus, mille täitmise eelduseks on haldusorgani selgitamiskohustus.

40. Sotsiaalõiguse tagastusnõuetele on loodud avalik-õiguslikud eriregulatsioonid ja haldusmenetluse seaduse ega riigivastutuse seaduse kaudu eraõiguse sätteid ei kohaldu. Samas ei ole sotsiaalõiguse sätestamisel olnud järjekindel – töötuskindlustuse seaduse ja ohvriabiseaduse järgi piisab tagastusnõude tekkimiseks alusetu rikastumise faktist. Valdavalt sõltub tagastusnõude tekkimine siiski teise poole rikkumisest – lisaks tööturuteenuste ja -toetuste seadusele ka puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, riiklike peretoetuste seaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) järgi. Erisusi esineb ka teavituskohustuse rikkumise puhul – puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus näeb tagastusnõude alusena ette isiku teadvalt valeandmete esitamise, samas on asjaoludest mitteteatamine lisaks tööturuteenuste ja -toetuste seadusele etteheidetav ka sotsiaalhoolekande seaduse ja riiklike peretoetuste seaduse järgi. Kohati on reguleeritud ka alusetult makstud hüvitise tagastamise aega (mõistlik aeg) ja tagastamise korda (osade kaupa, graafikujärgselt), mõnel juhul on teavituskohustustes sätestatud ka tähtaeg andmete edastamiseks (10 või 15 päeva jooksul).

41. Praeguses asjas on olulisim see, et ka sotsiaalvaldkonnas on haldusorganil tagastusnõude esitamisel kaalutusõigus. SHS § 30 lg 7 sätestab, et haldusorgan võib teha isikule ettekirjutuse, ning

sama paragrahvi lg 8, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib valla- või linnavalitsus anda ettekirjutuse sundtäitmisele. Seejuures on sarnaselt TTTS § 41 lg-le 1 etteheidetav teavituskohustuse täitmata jätmine, tagastusnõude täitmiseks saab teha ettekirjutuse, mis on sundtäidetav. Erinevalt tööturuteenuste ja -toetuste seadusele näeb sotsiaalhoolekande seadus ette haldusorgani kaalutlusruumi.

42. Eelkirjeldatud erineva kohtlemise tõttu seatakse TTTS § 41 lg 1 ja SHS § 30 lg-te 6–7 adressaadid omandiõiguse riive intensiivsuse aspektist ebavõrdsesse olukorda.

43. TTTS § 41 lg 1 on formaalselt põhiseaduspärane, sh piisavalt mõistetatav.

44. Omandiõiguse riive legitiimne eesmärk on riigi raha efektiivne ja otstarbekas kasutamine, samuti raha väärkasutamise ja kuritarvituste vältimine hoitava mõju kaudu.

45. Erineva kohtlemise legitiimne eesmärk on seotud sotsiaaltoetuste ja -teenuste eesmärgiga. Tööturuteenuste ja -toetuste seadusega täidetakse PS § 29 lg-ga 3 sätestatud ülesannet abistada tööotsijaid töö leidmisel ja püütakse tagada tööhõive ja vältida pikaajalist töötust ja tööturul tõrjutust tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. Sotsiaalhoolekande seadus tugineb erinevatele põhiõigustele ja põhiseadusest tulenevatele väärtustele, sh PS § 28 lg-s 2 sätestatud õigusele saada riigi abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Sotsiaalhoolekande seadusega püütakse ennetada toimetulekuraskusi, kõrvaldada või kergendada abi osutamist ja aidata kaasa sotsiaalsete erivajadustega isiku sotsiaalsele turvalisusele, arengule ja ühiskonnas kohanemisele. Meetmed ei ole seaduses sätestatud ammendavalt, kohaliku omavalitsuse üksus võib näha ette täiendavaid toetusi.

46. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse algne redaktsioon nägi ette tagastusnõudele RVastS kohaldamise. Muutmisel tugineti peamiselt regulatsiooni ratsionaalsusele, viidates tagastusnõuete menetlusprobleemidele. Kehtivat menetluskorda, kus on võimalik teha ettekirjutus ja see sundtäita, tuleb pidada mõistlikuks. Eelnõu seletuskirjast ega stenogrammist ei nähtu, et imperatiivse tagastusnõude sätestamisel oleks hinnatud isiku õiguste kaitse vähenemise aspekti. Sotsiaalhoolekande seaduse 1995. aasta algtekst tagastusnõuet ei sisaldanud, kaalutlusõigust võimaldav tagastusnõue sätestati 2002. aastal.

47. Õigusloomelisele valdkonnasisesele erisusele, mille järgi teavituskohustust rikkunud abi vajavate isikute õiguslik positsioon erineb tagastusnõudel selle võrra, et ühel juhul on haldusorganil kaalutlusõigus ja teisel mitte, ei ole piisavat põhjendust. Mõlemal juhul täidetakse põhiseadusest tulenevat abi andmise kohustust (õigus riigi abile puuduse korral ja õigus riigi abile töö leidmisel). See, et pädev haldusorgan on erinev, ei ole argument.

48. Omandiõiguse riive puhul ei võimalda kaalumisõiguse puudumine haldusorganil tagastusnõude esitamisel arvestada piisaval määral üksikjuhtumi asjaoludega, mistõttu ei pruugi olla võimalik jõuda proportsionaalse tulemuseni ega aidata kaasa sotsiaalpoliitiliste eesmärkide täitmisele (tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive ja pikaajalise töötuse ja tööturul tõrjutuse ennetamine). Praeguses asjas tekib kaalumisõiguse puudumise tõttu oht, et isik võib olla sunnitud omandist loobuma ülemäära ulatuses. Tagasinõude peamise osa moodustab tööturukoolituse maksumus. Koolituse loodetava positiivse mõju asemel võib isiku abivajadus tagasinõude tõttu tulevikus hoopis suurenedagi, mis ei oleks riigi sotsiaalpoliitiliste eesmärkidega kooskõlas.

Sotsiaalminister

49. Sotsiaalminister leiab, et TTTS § 41 lg 1 on põhiseadusega kooskõlas.

50. Tööturukoolituse ja -toetuse saamise eelduseks on töötuna arvelolek. Praeguses asjas ei ole ka TTTS § 13 lg-s 1¹ sätestatud erandit, sest isiku töötuna arvelolek lõppes enne tema suunamist tööturukoolitusele. Pärast töötuna arveloleku lõpetamist ja seejärel pärast töötamise lõpetamist ei

taastu töötuna arvelolek automaatselt, vaid selleks tuleb korraldada uus haldusmenetlus, mis algab TTTS § 6 lg-te 1 ja 4 järgi isiku avaldusega.

51. Isegi kui isik oleks kohe pärast töötamise lõppemist uuesti töötuna arvelevõtmiseks avalduse esitanud, ei pruukinuks ta tööturukoolitust samal viisil saada. TTTS § 10 lg-test 2–4 tulenevalt koostatakse isikule tööotsimiskava töötukassa ja isiku koostöös 30 päeva jooksul töötuna arvelevõtmisest. Seega oleks uuesti töötuna arvelevõtmisel võidud teisiti otsustada, milliseid tööturuteenuseid isik vajab.

52. TTTS § 41 lg 1 rakendamisel ei ole töötukassal kaalutusõigust. Alusetult saadu tuleb täies mahus tagastada ja see erineb HMS § 69 lg-s 1 ja RVastS § 22 lg-s 3 sätestatud üldregulatsioonist. Kuni 2008. aastani nägi TTTS § 41 ette viite RVastS § 22 lg-le 3. Regulatsiooni muudeti, kuna riigivastutuse seadus ei olnud tagasinõude alusena ratsionaalne – regulatsioon peab olema adressaatidele selge, lisaks on oluline tagasinõudemenetluse efektiivsus ja lihtsus nii adressaadi, tagasinõuet otsustava haldusorgani kui ka halduse jaoks laiemalt.

53. TTTS § 41 lg 1 erisus ei ole avalikus õiguses erandlik – sarnane tagasinõuete korraldus on vanemahüvitise seaduses, riikliku pensionikindlustuse seaduses, peretoetuste seaduses, ohvriabi seaduses, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses, töötuskindlustuse seaduses. Samas ei ole tegu absoluutse reeglga sotsiaalvaldkonnas, teisiti on see nt ravikindlustuse seaduses. Just sotsiaalvaldkonnas on vajalik menetluste selgus, lihtsus ja efektiivsus. Seda isikut soodustavate menetluste rohkuse tõttu, samuti on oluline, et tagasinõude aluseks olevad asjaolud on tagasinõude adressaat ise oma õigusvastase käitumisega põhjustanud.

54. Regulatsioonil on ka rikkumiste ennetamise eesmärk. Kaalutus, justkui tuleks tagasinõude esitamise otsustamisel hinnata ühiskonna rikastumist võrdluses koolitusest saadud kasuga konkreetsele isikule, võiks viia olukorrani, kus tagasinõudeid enam faktiliselt ei esitataks.

VAIDLUSALUNE SÄTE

55. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (RT I, 22.12.2013, 70; 22.12.2013, 4) § 41 "Alusetult saadu tagasinõudmine" lg 1:

"Eesti Töötukassa nõuab käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud tööhõiveprogrammis sätestatud tööturutoetuse või käesoleva seaduse § 9 lõike 1 punktides 3, 5 ja 7–14 ning käesoleva seaduse alusel kehtestatud tööhõiveprogrammis nimetatud tööturuteenuse saaja poolt teadliku valeandmete esitamise või tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral või käesoleva seaduse § 18 lõikes 7, § 19 lõikes 8 ning § 20 lõikes 5 nimetatud juhtudel tööturutoetuseks alusetult makstud või tööturuteenuste osutamiseks kulunud summad tagasi."

ÜLDKOGU SEISUKOHT

56. Töötukassa esitas 9. jaanuaril 2012 V. Kalyachkinile TTTS § 41 lg 1 alusel nõude maksta tagasi 1267 eurot 32 senti (sõidutoetus, stipendium ja tasu koolitusteenuse eest). Nõue esitati põhjusel, et V. Kalyachkini töötuna arvelolek lõpetati tagasiulatuvalt 8. oktoobrist 2011 ning ta suunati koolitusele ja ta sai tööturuteenust ning -toetust ajal, mil tal polnud selleks õigust. Asjas ei vaielda selle üle, et kaebaja teenis ajutiselt, 9.–15. oktoobri 2011, töövõtulepingu alusel töötuskindlustusmaksega maksustatavat tulu ning see asjaolu tingis tema töötuna arveloleku lõpetamise 8. oktoobrist 2011, st 9. oktoobril 2011 ei olnud kaebaja enam töötu staatuses. Samuti ei vaielda selle üle, et tööturukoolitusele suunamise ning koolitusel osalemise ja stipendiumi ning sõidutoetuse maksmise ajaks oli töötamine lõppenud.

57. Asjas on välja selgitatud, et täidetud on TTTS § 41 lg 1 kohaldamise eeldused. Kaebaja töötuna arvelolek oli koolitusel osalemise ajaks tagasiulatuvalt lõpetatud. Kaebaja ei täitnud TTTS § 5 lg-s 1 sätestatud kohustust teatada viivitamatult töötukassale asjaoludest, mis toovad kaasa töötuna arveloleku lõpetamise või tööturuteenuste ja -toetuste saamise õiguse lõppemise.

58. Vaieldakse selle üle, kas eelnimetatud lühiajalisest töötamisest töötukassa teavitamata jätmine saab olla aluseks tööturukoolituse maksumuse, stipendiumi ja sõidutoetuse tagasinõudmiseks TTTS § 41 lg 1 alusel.

59. Riigikohtu halduskolleegium asus seisukohale, et TTTS § 41 lg 1, mida kaebaja suhtes kohaldati, ei võimalda kaalutlusõigust ja võib seetõttu olla vastuolus PS §-dega 12 ja 32, rikkudes võrdsuspõhiõigust ja igaühe omandi puutumatust. Halduskolleegium andis asja üle Riigikohtu üldkogule.

60. Üldkogu kontrollib esmalt vaidlusaluse normi põhiseaduspärasust (I) ja lahendab seejärel haldusasja (II).

I

61. Selleks, et hinnata normi põhiseaduspärasust, tuleb esmalt normi tõlgendada ja kontrollida, kas norm on selles kohtuasjas asjassepuutuv. Norm on asjassepuutuv siis, kui see on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega. Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseadusele vastavuse korral (vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 15).

62. Praeguses asjas oli tegemist olukorraga, kus isik ei teavitanud töötukassat asjaolust, mis mõjutab tööturutoetuse või -teenuse saamist. TTTS § 41 lg 1 sätestab: "Eesti Töötukassa nõuab [---] tööturuteenuse saaja poolt teadliku valeandmete esitamise või tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral [---] tööturutoetuseks alusetult makstud või tööturuteenuste osutamiseks kulunud summad tagasi." Kuna tegemist ei olnud valeandmete esitamisega, vaid tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmisega, on küsimuse all üksnes sätte osa, mis reguleerib teatamata jätmist (teine alternatiiv).

63. Üldkogu nõustub Riigikohtu halduskolleegiumiga selles, et sõna *teadliku* ei ole laiendatav lauseosale, milles reguleeritakse asjaoludest teatamata jätmist. Igasugune teatamiskohustus eeldab teadlikkust (teadmist) juba iseenesest – selleks, et isik saaks millestki teavitada, peab ta esiteks olema teadlik asjaoludest, millest peab teavitama, ja teiseks teadma, et tal on teatamiskohustus. TTTS § 41 lg-s 1 sätestatud teatamiskohustuse rikkumisega on tegemist juhul, kui isik pidi vajalikku hoolt üles näidates olema teadlik mingitest asjaoludest ja neist teavitamise kohustusest, kuid jättis seejuures töötukassa neist asjaoludest teavitamata.

64. Seega on normi kõnealuse osa kohaldamise üheks eelduseks see, et isik teadis või pidi teadma mingitest asjaoludest teavitamise kohustusest. Arvestades seda, et töötukassa informeerib isikut kohustusest teavitada asjaoludest, mis mõjutavad tööturutoetuse või -teenuse saamist, ja isikult võetakse selle kohta allkiri, ning nii toimiti ka V. Kalyachkini puhul (tl 123), pidi ta teadma kohustusest teavitada ka lühiajalisest töötamisest. Järelikult on tegemist TTTS § 41 lg-s 1 reguleeritud olukorraga.

65. Töötukassa esitas V. Kalyachkinile tagasinõude TTTS § 41 lg 1 alusel. Kuna tegemist oli selles sättes reguleeritud asjaoludest teavitamata jätmisega ja nõue esitati selle normi alusel, on sätte vastav osa praeguses asjas asjassepuutuv ja üldkogu saab selle põhiseaduspärasust kontrollida.

66. Järgnevalt kontrollib üldkogu, kas ja milliseid isiku põhiõigusi on riivatud.

67. Riive tuvastamine eeldab samuti normi tõlgendamist. TTTS § 41 lg 1 sätestab: "Eesti Töötukassa nõuab [---]." Üldkogu nõustub Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohaga, et sõna *nõuab*

tähendab tagasinõude esitamise kohustust. Seega ei ole töötukassal kaalutusõigust, kas või millises ulatuses esitada tagasinõue, kui esinevad TTTS § 41 lg-s 1 kirjeldatud asjaolud. Seega on tegemist olukorraga, kus haldusorganil puudub võimalus arvesse võtta mis tahes asjaolusid, mis tingisid teavitamiskohustuse rikkumise, mõjutasid seda või kaasnesid sellega.

68. Riigikohtu halduskolleegium pidas võimalikuks PS §-des 12 ja 32 sätestatud põhiõiguste riivet. Üldkogu käsitleb esmalt PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivet.

69. Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes kaebajat koheldakse halvemini. Üldkogu leiab, et kaebajaga võrreldavas olukorras, seejuures temaga suurima ühisosaga on isikute grupp, kellele sotsiaalvaldkonnas esitatakse tagasinõue alusetult saadu eest. Sotsiaalvaldkonnas on mitmeid seesuguseid regulatsioone, kuid võrdse kohtlemise põhimõtet riivatakse, kui mõnd sarnast gruppi koheldakse soodsamalt.

70. SHS § 30 lg 6 sätestab tagasinõude alusena, et teadvalt andmete varjamise või valeandmete esitamise korral toetust ei maksta. Kaebaja ja isikute, kelle suhtes kohaldatakse SHS § 30 lg-t 6, ühisosaks on, et tegemist on 1) avalik-õigusliku suhtega sotsiaalvaldkonnas; 2) teavitamiskohustuse rikkumisega; 3) tagastusnõude tekkimisega.

71. SHS § 30 lg 7 teine lause näeb ette, et kui isik keeldub saadut vabatahtlikult hüvitamast, võib valla- või linnavalitsus teha isikule ettekirjutuse, ning lg 8, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib valla- või linnavalitsus anda ettekirjutuse sundtäitmisele. Sõnaga *võib* tähistatakse üldjuhul seda, et keegi võib midagi teha, kuid ei pea seda tegema. See tähendab, et haldusorganil on küll õigus tagasinõue esitada, kuid see ei ole kohustuseks. Seda tõlgendust toetab SHS § 30 lg-te 6–8 kujunemislugu. 1995. a-l vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse algredaktsioon ei näinud ette väljamakstud summade tagasinõudmist. 2001. a-l lisati sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusega SHS-le § 30 lg 6, millega nähti ette, et kui alusetult saadut vabatahtlikult ei hüvitata, *nõutakse* liigselt makstud summad tagasi kohtu korras. 2002. a-l jõustunud haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega muudeti SHS § 30 lg-t 6 ja lisati samale paragrahvile lg-d 7 ja 8. Seejuures asendati seni lg-s 6 olnud sõna *nõutakse* sõnadega *võib teha* ja *võib rakendada* lg-tes 7 ja 8. Lähtuvalt sõnast *võib* ja sätte ajaloolisest kujunemisest leiab üldkogu, et SHS § 30 lg-d 7 ja 8 näevad ette haldusorgani kaalutusõiguse.

72. Üldkogu leidis eespool p-s 67, et TTTS § 41 lg 1 ei anna töötukassale kaalutusõigust selle üle, kas või millises ulatuses alusetult makstud või kulutatud summad tagasi nõuda. Järelikult koheldakse kaebajat ja teisi isikuid, kelle suhtes kohaldatakse TTTS § 41 lg 1 teist alternatiivi, halvemini kui isikuid, kelle suhtes kohaldatakse SHS § 30 lg-d 6–8 ja rakendatakse kaalutusõigust.

73. Juhul kui seadusega rikutakse võrdse kohtlemise põhimõtet, on seadusandjal endal võimalik regulatsiooni muutes tagada võrdne kohtlemine mitmel moel – näha ette soodsam regulatsioon ka seni halvemini koheldud grupele, tagada ühesugune kohtlemine soodsamalt koheldud grupele vähem soodsat ja vähem soodsalt koheldud grupele soodsamat regulatsiooni luues või näha ette vähem soodne regulatsioon ka seni soodsamalt koheldud grupele. Kuna üldkogul on kahtlusi, kas praegusel juhul soodsamalt koheldud grupele vähem soodsa regulatsiooni loomine, st SHS § 30 lg-te 6–8 rakendamisel haldusorganilt kaalutusõiguse äravõtmine, annaks teiste põhiõiguste riivet arvestades põhiseaduspärase tulemuse, ei kontrolli üldkogu võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsust, vaid käsitleb järgnevalt omandipõhiõigust.

74. PS § 32 lg 1 sätestab omandi puutumatuse. Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele (vt Riigikohtu üldkogu 17. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-143-03, p 18). TTTS § 41 lg 1 alusel esitatakse isikule nõue raha maksta. Raha maksmise kohustusega riivatakse isiku omandipõhiõigust.

75. Selleks, et riive oleks põhiseaduspärane, peab sellel olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne legitiimse eesmärgi suhtes. PS § 32 lg 2 näeb ette, et omandipõhiõiguse kitsendused sätestatakse seadusega. Omandipõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, see tähendab, et seda võib piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.

76. Järgnevalt otsib üldkogu riive legitiimset eesmärki. Põhjustena, miks TTTS § 41 lg 1 sätestab tagasinõude kohustuse, võib näha riigi raha säästlikku kasutamist, aga ka heidutust. Raha säästliku kasutamise eesmärgil on seejuures kaks aspekti – ühest küljest otsene riigi rahalise kulu puudumine, kui alusetult makstud raha saab täies ulatuses tagasi nõuda. Teisalt kaasneb tagasinõude kohustusega otsustamise lihtsus, mis tähendab haldusmenetlusele kuluva aja ja seega kaudselt ka raha kokkuhoidu. Heidutuse eesmärk seisneb selles, et täies ulatuses tagasimaksmise kohustuse olemasolul võib isikutel olla suurem motivatsioon teavitada asjaoludest, mis välistavad toetuse maksmise või kulutuste tegemise. Õigel ajal esitatud andmed omakorda lihtsustavad haldusmenetlust ja sellega hoitakse samuti raha kokku. Kuna ka heidutuse eesmärgi taga on eesmärk raha säästa, käsitleb üldkogu üksnes riigi raha säästliku kasutamise eesmärki.

77. Riigi raha säästlik kasutamine on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-32-13, p 51) ja seega legitiimne.

78. Nüüd kontrollib üldkogu omandipõhiõiguse riive proportsionaalsust legitiimse eesmärgi suhtes, täpsemalt riive sobivust, vajalikkust ja mõõdukust eesmärgi saavutamiseks.

79. Sobiv on riive siis, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15). TTTS § 41 lg-s 1 puuduv kaalutusõigus aitab kaasa raha kokkuhoiu eesmärgile (vt eespool p 76). Seega on riive sobiv.

80. Riive on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15). Üldkogu hinnangul ei ole olemas muud viisi kui kaalutusõiguse puudumine, et säästa samas ulatuses otseselt ja kaudselt riigi raha, nii et see koormaks isikut vähem.

81. Riive mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15).

82. Üldkogu leiab, et omandipõhiõiguse riive on praeguses asjas intensiivne. V. Kalyachkin oli töötukassas töötuna arvel alates 21. oktoobrist 2010, kuni arvelolek lõpetati 13. detsembril 2011 tagasiulatuvalt alates 8. oktoobrist 2011. Seega umbes aasta oli isik töötu, st ta ei saanud endale tööga elatist teenida. Tema arvelolek lõpetati tagasiulatuvalt, kuna ta töötas töövõtulepingu alusel 9.–15. oktoobrini 2011 puhkusel viibiva töötaja asemel. Seega lõpetas isiku ligi aastase töötuna arveloleku nädalane töötamine. Talle maksti töö eest 1 euro 93 senti tunnis. Töötasu alammäär oli sel ajal 1 euro 73 senti tunnis (27 krooni, Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009. a määruse nr 90 "Töötasu alammäära kehtestamine" § 1). Seega sai V. Kalyachkin väikest, töötasu alammäära lähedast tasu. Ta töötas seitsme päeva jooksul kokku 48 tundi (tl 27). Seevastu töötukassa esitas 1267 euro 32 senti suuruse tagasinõude. Töötasu alammäär täistööajaga töötamise korral kuus oli sel ajal 278 eurot 2 senti (4350 krooni, vt eelviidatud Vabariigi Valitsuse määruse § 1). Arvestades seda, et nädalasest töötamisest teatamata jätmine, kusjuures töö eest saadi töötasu alammäära lähedast tasu, tingis enam kui nelja ja poole kordse kuu töötasu alammäära suuruse tagasinõude, tuleb riivet pidada intensiivseks.

83. Riive intensiivsust suurendab ka see, et teiste sarnases olukorras olevate isikute omandipõhiõigusesse sekkutakse vähem. SHS § 30 lg-d 7 ja 8 võimaldavad haldusorganil rakendada kaalutusõigust. Avaliku õiguse üldregulatsiooni sätestavad HMS § 69 lg 1 ja RVastS § 22 lg 3. Need sätted viitavad eraõiguse normidele, mis näevad ette alusetu rikastumise korral vastutuse piirangud. Järelikult riivatakse nende isikute, kelle suhtes rakendatakse TTTS § 41 lg-t 1, omandipõhiõigust intensiivsemalt kui mitmete teiste avalik-õiguslikus suhtes alusetult rikastunud isikute omandipõhiõigust.

84. Eesmärk riigi raha säästlikult kasutada on oluline – riigi raha hulk on alati piiratud. Kui raha ei ole piisavalt, ei saa riik täita oma ülesandeid. Samas ei saa riigi raha säästmisega õigustada mis tahes põhiõiguste riiveid ning arvesse tuleb võtta muid eesmärke ja asjaolusid.

85. Kaalutusõiguse puudumine ei võimalda arvesse võtta, kuivõrd on isikule etteheidetav, et ta jättis talle teadaolevast asjaolust teavitamata. Samuti ei või arvestada muude eluliste asjaoludega, st kas ja mis ulatuses on tagasinõue sisuliselt põhjendatud. Seevastu avalik-õigusliku üldregulatsiooni (vt eespool p 83) kaudu avalik-õiguslikele suhetele kohalduv võlaõigusseadus näeb ette alusetu rikastumise nõude välistamise või piiramise. Kaalutusõiguse puudumise tõttu ei ole praegusel juhul võimalik arvestada, millist kasu isik rikkumise tõttu sai ning milline ja kas seejuures samaväärne oli tekkinud kahju.

86. Lisaks võib kaalutusõiguse puudumine tingida ka põhiseaduse muude väärtustega vastuolus oleva otsuse tegemise. TTTS § 1 lg 1 järgi on selle seaduse eesmärk tööealise elanikkonna võimalikult kõrge tööhõive saavutamine ning pikaajalise töötuse ja tööturult tõrjutuse ennetamine tööturuteenuste osutamise ja tööturutoetuste maksmise kaudu. Nii täidetakse TTTS-ga PS § 29 lg-s 3 sätestatud, et riik abistab tööotsijaid töö leidmisel. Seejuures on riigil võimalik oma ülesandeid täita, sh kindlustada ja arendada riiki (PS preambul) üksnes töö tegemise kaudu.

87. Praeguse vaidluse tingis olukord, kus töötu leidis endale lühiajalise töö ja ei teavitanud sellest töötukassat. Sotsiaalminister tõi Riigikohtule esitatud arvamuses välja, et isegi kui isik oleks pärast töötamist end kohe uuesti töötuna registreerinud, oleks ta sattunud praktiliselt uude olukorda, 30 päeva jooksul oleks koostatud uus tööotsimiskava ja teda ei oleks pruugitud samale koolitusele saata. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud, et jätkusuutlik ei ole sellise olukorra soosimine, kus regulatsioon tagab isikule suurema sissetuleku juhul, kui ta ei tööta, võrreldes olukorraga, kus isik teeb tööd (14. mai 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-7-13, p 49). Samuti ei saa jätkusuutlikuks pidada olukorda, kus isikul on muudel põhjustel töötamisest loobuda kasulikum kui tööd teha (nt koolitusele saamise ja seega enda konkurentsivõime tõusu tõttu). Pealegi on nädalase töötamise tagajärjel tekkiv uus täielik töötuna arvelevõtmise menetlus ülemäära aeganõudev ja ka ülemäära kulukas haldusmenetlus, mis lisaks võib soosida n-ö mustalt lühiajalist töötamist.

88. Üldkogu peab alusetuks kartust, et kaalutusõiguse võimaldamine tähendaks täielikult tagasinõuete lõppemist põhjusel, et tööotsijad on sageli abivajajad, kellel muu sissetulek puudub. Kuigi eraõiguse alusetu rikastumise regulatsioon välistab osal juhtudel tagasinõude või piirab seda, ei ole seejuures aluseks isiku majanduslik olukord. Seadusandjal on võimalik kujundada asjakohane, tööturuteenuste ja -toetuste eesmärgist lähtuv regulatsioon, mis arvestab ka laiemalt sotsiaalpoliitika prioriteete. Kui tegu on abivajava isikuga, on seadusandjal võimalik otsustada, mil moel on isikule kõige otstarbekam abi osutada. Näiteks võib seadusandja seejuures otsustada tagasinõude vähendamise kasuks, kui isik vajaks täieulatusliku tagasinõude korral (suuremas ulatuses) toimetulekutoetust. Samuti saab olukorda erinevalt käsitada isikute puhul, kes said tööturuteenuseid ja -toetusi ajal, mil nad tegid tööd ja seega sellelaadse abi vajadus puudus, ja isikute puhul, kes said toetusi küll alusetult, kuid kelle vajadus tööturuteenuste ja -toetuste järele püsib.

89. Eeltoodut arvestades leiab üldkogu, et TTTS § 41 lg 1 teine alternatiiv piirab ebaproportsionaalselt omandiõigust, sest haldusorganil ei ole võimalik rakendada kaalutusõigust.

90. Lähtuvalt eeltoodust tuleb TTTS § 41 lg 1 tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei näe ette tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral tagasinõude esitamisel kaalutusõigust.

II

91. Kuna töötukassa kohaldas vaidlustatud ettekirjutuse tegemisel kaalutusõigust mittevõimaldavat sätet, mille Riigikohus tunnistab põhiseadusvastasuse tõttu kehtetuks, ja töötukassa ei teostanud kaalutusõigust ka faktiliselt, on üldkogu seisukohal, et ringkonnakohus tühistas õigesti töötukassa ettekirjutuse ja vaideotsuse.

92. Ringkonnakohtu arvates jäeti arvestamata, et koolitusteenuse ja toetuse saamise ajaks oli töötamine lõppenud ning koolitusel osalemise ja toetuse saamise ajal ei olnud kaebajal takistust töötuna arvelolekuks. Samuti leidis ringkonnakohus, et asjas pole välja toodud muid asjaolusid, mis oleksid takistanud kaebaja töötuna arvelevõtmist ajal, mil ta saadeti tööturukoolitusele ja seal osales. Üldkogu nõustub halduskolleegiumiga, et ringkonnakohtu põhjendusi ei saa pidada asjakohaseks. Kuigi kaebajal võinuks teavitamiskohustust õiguspäraselt täites pärast lühiajalist töötamist tekkida õigus töötuna uuesti arvelevõtmiseks ja töötustaatus ning sellest tulenevate õiguste taastamiseks, ei saa eeldada, et isik oleks selleks vajalikke samme astunud. Töötuna arvelolek ei jätku ega taastu automaatselt, vaid isiku avalduse alusel (TTTS § 6 lg 1) ning selle esitamine sõltub isiku tahtest ja tegevusest.

93. Eeltoodust lähtuvalt tuleb töötukassa kassatsioonkaebus jätta rahuldamata. Riigikohtu üldkogu jätab muutmata ringkonnakohtu otsuse resolutsiooni, muutes ringkonnakohtu otsuse põhjendusi vastavalt käesoleva otsuse põhjendustele.

94. Ringkonnakohus on kaebajale selgitanud, et ekslikult makstud riigilõivu (15 eurot 97 senti), mille tasumisest oli kaebaja riigilõivuseaduse § 22 lg 2 p 2 alusel vabastatud, tagastamist saab kaebaja taotleda HKMS § 104 lg 5 p 1 ja lg 8 alusel. Muude menetluskulude kandmist asja materjalidest ei nähtu.

95. Kassatsioonkaebuse esitamisel tasutud kautsjon tuleb HKMS § 107 lg 4 kolmanda lause alusel arvata riigituludesse.



Tõnu Anton	Peeter Jerofejev	Henn Jõks	Eerik Kergandberg	Hannes Kiris
Lea Kivi	Indrek Koolmeister	Ants Kull	Villu Kõve	Lea Laarmaa
Jaak Luik	Ivo Pilving	Jüri Pöld	Harri Salmann	