



Õiguskantsler

Teie 29.10.2014 nr

Meie 10.02.2015 nr 6-1/141399/1500664

Vastuolu mittetuvastamine Töötutoetuse maksmise tingimused

Austatud

Pöördusite minu poole avaldusega, mis puudutas Eesti Töötukassa tegevust. Vastasin Teile 02.12.2014 osas, milles see puudutas Eesti Töötukassa tegevust Teie pojale koolituste ja sobiva töö pakkumisel ning Teie töötuna arvele võtmisest keeldumisel.

Oma avalduses tõstatasite ka küsimuse, miks ei luba seadus töötutoetuse saamise õiguse üle otsustamisel arvesse võtta vangistuse asemel määratud üldkasulikku tööd ja täiskasvanute gümnaasiumis (mittestatsionaarses õppes) õppimist. Teile teadaolevalt võtsin Teie avalduse selles küsimuses menetlusse ja pöördusin seisukoha kujundamiseks vajaliku teabe saamiseks Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi poole.

Olen tänaseks kujundanud oma seisukoha ning analüüsi tulemusena **leian, et tööturuteenuste ja toetuste seaduse §-s 26 kehtestatud töötutoetuse tingimused ei ole Teie tõstatatud osas vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise nõudega.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin.

I Asjaolud

1. Pöördusite minu poole murega, et Teie täisealine poeg õppis Täiskasvanute Gümnaasiumis (mittestatsionaarses õppes). Kohtuotsusega mõisteti Teie pojale tingimisi vangistus, mille kohus asendas üldkasuliku tööga (edaspidi lühendatult *ÜKT*). Kuigi Teie poeg oli Eesti Töötukassas töötuna arvele võetud, puudus tal õigus saada töötutoetust, kuna tema puhul ei olnud täidetud nõue, mille järgi peab töötutoetuse saamiseks olema töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega (välja arvatud seaduses sätestatud erandjuhud).

2. Oma pöördumises leidsite, et seadusandja kohtleb töötutoetuse saamise õiguse üle otsustamisel ebavõrdselt isikuid, kes on vangistuse asemel teinud ÜKT-d, võrreldes isikutega, kes on karistust kandnud vanglas. Teie hinnangul soodustab see valima ÜKT asemel karistuse kandmise vangistuses. Lisaks olite seisukohal, et töötutoetuse saamise mõttes koheldakse ebavõrdselt isikuid, kes on õppinud täiskasvanute gümnaasiumis (mittestatsionaarses õppes),

võrreldes isikutega, kes on õppinud tavalises gümnaasiumis (statsionaarses õppes), kuna mõlemal juhul on isik hõivatud õppimisega.

II Avaldusalluse asjaga seonduvad seadusesätted

3. [Tööturuteenuste ja -toetuste](#) (edaspidi lühendatult TTTS) § 26 lõike 1 järgi on töötutoetust õigus saada töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenu 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega, välja arvatud TTTS § 26 lõikes 4 loetletud juhud, ja kelle kuu sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast. TTTS § 26 lõike 4 punkti 5 kohaselt ei nõuta töötult varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust, kui ta on töötuna arvelevõtmisele eelnenu 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva olnud vahi all või kandnud karistust vanglas või arestimajas.

4. [Karistusseadustiku](#) (edaspidi lühendatult KarS) § 69 lõike 1 kohaselt võib kohus aresti või kuni kaheaastast vangistust mõistes või karistusseadustiku §-s 73 või 74 sätestatud korras tingimisi kohaldatud vangistust täitmisele pöörates asendada selle ÜKT-ga. Arest või vangistus asendatakse ÜKT-ga üksnes süüdlase või süüdimõistetud nõusolekul. Vastavalt KarS § 69 lõikele 2 ei tohi ÜKT kestus ületada kaheksat tundi päevas. Kui süüdlane või süüdimõistetud teeb ÜKT-d muust tööst ja õpingutest vabal ajal, ei tohi ÜKT kestus ületada nelja tundi päevas. Selle eest süüdlasele või süüdimõistetule tasu ei maksta.

5. TTTS § 26 lõige 3 sätestab töö ja tööga võrdsustatud tegevused töötutoetuse saamise mõistes. TTTS § 26 lõike 3 punkti 4 järgi on selleks ka õppimine õppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, juhul kui isik on oma õpingud lõpetanud. See tähendab, et TTTS § 26 lõike 1 järgi on töötutoetust õigus saada ka töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenu 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud õppimisega õppeasutuse statsionaarses õppes. [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (edaspidi lühendatult PGS) § 22 lõike 2 järgi on statsionaarne õpe suunatud koolikohustuslikele isikutele või õpilastele, kelle jaoks õppimine on põhitegevus, ning statsionaarses õppes on kooli poolt juhendatud tegevusel suurem osakaal kui iseseisval õppimisel. Vastavalt PGS § 22 lõikele 3 on mittestatsionaarne õpe täiskasvanud õppijatele suunatud õpe, kus õppetundide kõrval on võrreldes statsionaarse õppega suurem osakaal iseseisval õppimisel. Mittestatsionaarses õppes arvatakse õppetundide hulka ka õpilase arengut toetavate erinevate teenuste osutamise aeg, näiteks karjäärinõustamine. PGS § 15 lõige 5 sätestab, et tulenevalt mittestatsionaarsest õppest võivad riiklikes õppekavades sätestatud tingimustel nominaalne õppeaeg ja õppekoormus erineda PGS-s sätestatust. Nominaalne õppeaeg gümnaasiumis on PGS § 2 lõike 2 järgi kolm aastat ning õpilase väikseim lubatud õppekoormus on PGS § 25 lõige 3 järgi statsionaarses õppes 96 kursust ja mittestatsionaarses õppes 72 kursust.

III Ministeeriumide poolt mulle antud teave

6. Sotsiaalministeerium selgitas mulle, et töötutoetuse saamise tingimusi tuleb vaadata koos töötumõiste ja töötumõistustega. TTTS § 26 lõikes 4 on loetletud tegevused, mis otseselt või kaudselt mõjutavad seda, kas inimene saab tööd teha või tööd otsida. Nii on töötutoetuse saamise õigus isikul, kelle tööle asumist või töötumõistustega täitmist takistab nt lapse kasvatamine, haige või vanuri hooldamine, püsiv töövõimetus või haiglaravil, vahi all, vangis või arestimajas viibimine. Isik, kes viibib vanglas ei saa sel ajal täita töötumõistustega ega töötutoetuse saamise tingimusi. Küll aga saab isik asuda tööle või otsida tööd (sh olla töötuna arvel) pärast vabanemist. Erinevalt vanglas viibivast isikust võib ÜKT-d tegev isik olla samaaegselt hõivatud töö ja tööga võrdsustatud tegevusega või otsida tööd, sh olla Eesti Töötukassas töötuna arvel. Kuna ÜKT tegemine ei takista töötamist ega tööotsimist, ei ole töötutoetuse saamise tingimustes

ÜKT-d teinud isikuid vabastatud varasema tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatuse nõudest. Arvestades karistuse kandmise viise, on ÜKT-d tegevatel isikutel ja vanglas viibivatel isikutel erinevad võimalused avatud tööturul tööd teha, tööd otsida ja selleks riigilt abi saada.

7. Täiendavalt märkis Sotsiaalministeerium, et töötuna arvelevõtmisel ja töötutoetuse maksmisel võrdsustatakse statsionaarses õppes õppimine töötamisega, sest see on isiku põhitegevus. Kui statsionaarne õpe on isiku põhitegevus, siis mittestatsionaarne õpe on korraldatud selliselt, et inimene saaks õppida ka töö kõrvalt. Seetõttu ei ole loeta ka TTTS-is mittestatsionaarset õpet tööks ega tööga võrdsustatud tegevuseks. Mittestatsionaarses õppes õppiv isik, kes ei tööta, võib ka õppimise ajal olla töötuna arvel ning saada abi töö leidmisel (sh töötutoetust, kui ta oli vähemalt 180 päeva hõivatud TTTS § 26 lõikes 3 või lõikes 4 nimetatud tegevusega).

8. Justiitsministeeriumi selgituste järgi on ÜKT puhul tegemist asenduskaristusega. Arvestades KarS § 69 lõikest 2 tulenevalt piirangut, mille järgi ei tohi ÜKT kestus ületada nelja tundi päevas, kui süüdimõistetu teeb ÜKT-d muust tööst ja õpingutest vabal ajal, muul juhul kaheksat tundi päevas, on seadusandja eeldanud, et asenduskaristusena ÜKT-d tegev süüdimõistetu teeb seda eelkõige muust tööst või õpingutest vabal ajal. Samas ei ole välistatud, et süüdimõistetul muid tegevusi tõesti ei ole ning sel juhul võib maksimaalselt ÜKT kestvus päevas olla kaheksa tundi. Justiitsministeeriumi hinnangul viitab seadusandja tahtele, et ÜKT kohaldamine ei takista töötamist või tööotsimist, ka asjaolu, et KarS § 75 lõikest 6 tulenevalt võib kohus määrata isikule täiendava kohustusena ka töökoha otsimise, üldhariduse või eriala omandamise, juhul kui süüdlane hoiab ÜKT-st kõrvale, ei järgi kontrollnõudeid või ei täida talle pandud kohustusi.

9. Justiitsministeerium kinnitas, et ÜKT ei saa segada muude taasühiskonnastamise seisukohalt oluliste tegevuste teostamist, sealhulgas tööhõivet. ÜKT tegemise koha valikul peab kriminaalhooldusametnik arvestama sellega, et ÜKT tegemise ajaline jaotus arvestaks kriminaalhooldusala õppimis-, tööalaste või muude sotsiaalsete kohustustega. ÜKT sooritamise aluseks olev ajakava on dokument, mille koostamisel ja muutmisel on süüdimõistetul sõnaõigus.¹ Süüdimõistetu peab arvestama, et ÜKT on talle vangistuse asemel mõistetud karistus ja selle karistuse täitmisega tuleb tal oma elukorralduses arvestada. Siiski võetakse ÜKT ajakava koostamisel ja muutmisel arvesse ka tööotsingutega seotud tegevusi. Töövestlusele minekuks võimaldatakse ÜKT ajakava ümber tegemist.

10. Kokkuvõttes leidis Justiitsministeerium, et ÜKT arvestamata jätmine töötutoetuse maksmise tingimuse täitmisel ei riiva võrdse kohtlemise põhimõtet, kuna vanglas karistust kandvad süüdimõistetud ja vabaduses karistust kandvad, sh ÜKT-d tegevad süüdimõistetud, ei saa võrrelda. Seda seetõttu, et süüdimõistetutel, kes kannavad karistust vanglas, on piiratud võimalused töö tegemiseks, neil puudub võimalus ise tööd otsida. ÜKT-ga hõivatud süüdimõistetutel on aga töötamiseks ja tööotsimiseks võimalused olemas. Nendega on samas olukorras süüdimõistetud, keda on karistatud rahalise karistusega, samuti karistusest tingimisi vabastatud süüdimõistetud (KarS § 73 või 74 alusel) või vangistuse kandmisest tingimisi ennetähtaegselt vabastatud süüdimõistetud (KarS § 76 või 76¹). Ka nende isikute osas ei nähta töötutoetuse maksmise arvestamise eelduste osas ette erandeid, kuna sellised süüdimõistetud kannavad oma karistust vabaduses.

¹ Justiitsministeerium selgitas, et ÜKT ajakava koostatakse koos kriminaalhooldusala ja koostöölastatase see temaga. Ajakava saab kuni seitsme päeva ulatuses muuta tööandja ja kriminaalhooldusala omavahelisel kokkuleppel, pikemaks perioodiks muutmine koostöölastatase kriminaalhooldusametnikuga. Kriminaalhooldaja arvestab praktikas mõlemat: nii seda, et isikul tuleb karistust kanda kui ka seda, et ÜKT tegemise ajakava on võimalik muuta olulistel põhjustel. Siiski peab arvestama, et ka tööandjal oleks võimalik muudatustega kursis olla. Oluline on ka see, et kohtu poolt määratud ja jaotuskavaga ÜKT tähtaja peale jaotatud tunnid oleksid kuu lõikes sooritatud.

11. Haridus- ja Teadusministeerium selgitas mulle, et statsionaarses õppes õppimine eeldab igal nädalapäeval (v.a laupäev, pühapäev, rahvuspüha ja riigipühad) täismahus õppetöös osalemist ja üldjuhul ei ole võimalik selle kõrvalt töötada. Seevastu mittestatsionaarne õpe on täiskasvanud õppijatele suunatud õpe, kus õppetundide kõrval on võrreldes statsionaarse õppega suurem osakaal iseseisval õppimisel. Seadus seab nii statsionaarse kui mittestatsionaarse õppega koolidele vaid õpilase väikseima lubatud õppekoormuse (statsionaarses õppes 96 kursust, mittestatsionaarses õppes 72 kursust), suurimat lubatud õppekoormust seadus kindlaks ei määra. Seega võib mõne mittestatsionaarses õppes õppiva õpilase koormus olla küll suurem kui tema kaasõpilaste oma, kuid seadus teda suuremat koormust valima ei kohusta.

IV Põhiseadusest tulenev

12. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi lühendatult PS) § 28 lõikest 2 ja § 29 lõikest 3 tuleneb, et riik peab töötule tagama töötuse perioodiks üldjuhul asendussissetuleku. Töötutoetus on asendussissetulekuks nendele töötutele, kes ei vasta töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele. Seadusandjal on PS § 28 lõikest 2 tulenevalt ulatuslik otsustusõigus küsimuses, mis liiki abi, kui suures ulatuses ja millistel tingimustel isikule anda. Sealjuures on aktsepteeritud tingimus, et töötutoetust makstakse vaid isikule, kes on eelnevalt olnud tööga või sellega võrdsustatud tegevusega hõivatud. Samas peab seadusandja töötutoetuse maksmisele tingimusi seades siiski arvestama põhiseaduse üldisi printsiipe ja põhiõiguste olemust, sealhulgas peab seadusandja arvestama PS § 12 lõikega 1, millest tuleneb nõue järgida õigusloomes võrdse kohtlemise põhimõtet.²

13. PS § 12 lõikest 1 tulenevalt seob seadusandjat võrdse kohtlemise nõue, mis ei luba kohelda võrreldavas olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Isegi kui tegemist on võrreldavate isikutega, ei ole PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus siiski rikutud, kui inimeste erinevaks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Täpsemalt on PS § 12 lõike 1 esimese lausega vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub põhjendatud eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.

V Minu seisukoht

14. Kuna töötutoetus on mõeldud asendussissetulekuna töötule isikule ja selle maksmise tingimuseks on töötamine vähemalt 180 päeva ulatuses töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul, siis on töötutoetuse maksmisel põhjendatud erandite tegemine juhtumiteks, kus isikul ei olnud eelneva aasta jooksul võimalik objektiivsetel põhjustel ei töötada ega tööd otsida. Leian, et sellest aspektist on süüdimõistatud, kes kannavad karistust vanglas, ja süüdimõistatud, kelle puhul on vangistus asendatud ÜKT-ga, erinevas olukorras, mistõttu ei riku nende erinev kohtlemine töötutoetuse maksmise tingimustes võrdse kohtlemise põhimõtet. Selgitan oma seisukohta lähemalt.

15. Vanglas karistust kandval isikul ei ole võimalik ei töötada ega tööd otsida, kuna tema liikumisvabadus on piiratud. Seevastu isik, kes on nõustunud vangistuse asemel asenduskaristusega ÜKT vormis, viibib vabaduses, mistõttu on tal võimalik samal ajal töötada või tööd otsida. Nii on seadusandja sätestanud ÜKT kestuse piirangu, mis ei luba kohtul määrata ÜKT-d rohkem kui neli tundi päevas, kui isik ÜKT tegemise perioodil töötab. Ka ÜKT tegemise ajaline jaotus peab arvestama muu hulgas isiku tööalaste kohustustega. Kui isik veel ei tööta, kuid soovib tööd leida, võetakse ÜKT ajakava koostamisel ja muutmisel arvesse tööotsingutega

² RKPJKo asjas nr [3-4-1-7-03](#), p 16.

seotud tegevusi (nt vajadust minna töövestlusele). Seda, et asenduskaristusena ÜKT valinud isikul on ÜKT tegemise perioodil võimalik töötada või tööd otsida, kinnitab ka Justiitsministeerium ja mul pole põhjust teisiti arvata.

16. Samasugusest põhimõttest lähtub töötutoetuse maksmise tingimus, mille järgi ei loeta töötutoetuse saamisel tööga võrdsustatud tegevuseks mittestatsionaarses õppes õppimist. Statsionaarses õppes õppimine on isiku põhitegevus, kuna see tähendab igapäevast täismahus õppetöös osalemist, mis muudab samal ajal töötamise keeruliseks või võimatuks. Mõistagi tähendab ka mittestatsionaarses õppes õppimine õppetöös osalemist, kuid nõuded mittestatsionaarsele õppevormile (võrreldes statsionaarse õppega suurem osakaal iseseisval õppimisel ja madalam minimaalne õppekoormus) ja selle korraldus (nt võimalus osaleda õppetundides õhtusel ajal) ei loo sagedasti ega sedavõrd takistusi samal ajal töötamiseks. Kuigi mittestatsionaarses õppevormis õppiva õpilase päev võib välja näha sarnane statsionaarses õppes õppiva õpilase omaga, st ka mittestatsionaarses õppes õppiv isik võib õppida rohkem, kui minimaalsed nõuded seda nõuavad, on see tema vabatahtlik valik ja sellist kohustust seadusest talle ei tulene. Seega on mittestatsionaarses õppes õppivatel isikutel võimalik oma ajakasutust ise kujundada ja õppimise kõrvalt ka töötada või tööd otsida.

17. Eeltoodud põhjustel leian, et põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise nõudega ei ole vastuolus TTTS §-s 26 sätestatud töötutoetuse maksmise tingimused, mis vabastavad varasema tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatuse nõudest isikud, kes on kandnud karistust vanglas, kuid ei vabasta sellest isikuid, kelle vangistus on asendatud ÜKT-ga. Samuti ei pea ma võrdse kohtlemise nõudega vastuolus olevaks seda, et varasema tööga hõivatuse nõude täitmisel loetakse tööga võrdsustatud tegevuseks statsionaarses õppes õppimist, kuid selleks ei loeta mittestatsionaarses õppes õppimist. Need isikud on erinevates situatsioonides, mistõttu ei nõua põhiseadus seda, et neid peaks ühtemoodi kohtlema.

Tänan Teid võrdse kohtlemise küsimuse tõstatamiseks minu poole pöördumast. Loodan, et minu selgitustest oli Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel