



Hanno Pevkur
Minister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie
nr
Õiguskantsler 22.10.2010 nr 6-2/100637/1006091

Jürgen Ligi
Minister
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Märgukiri tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete välislähetuse päevaraha ja kuluhüvitiste kohta

Austatud ministrid

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida Vabariigi Valitsuse 25.06.2009 määruse nr 110 "Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislähetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord" (edaspidi Kord) § 1 lõike 3 põhiseaduspärasust osas, milles nimetatud säte välistab Korra kohaldamise hüvitistele ja päevarahadele, mida makstakse tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele.

2. Olles tutvunud avalduse ja asjakohaste õigusaktidega leian, et Vabariigi Valitsuse 25.06.2009 määruse nr 110 "Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislähetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord" § 1 lõige 3 on osas, milles see välistab määruse kohaldamisalast tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmed, kooskõlas põhiseadusega. Samas on Vabariigi Valitsuse tegevus määruse andmata jätmisel, mis sätestaks töölähetuse kulude hüvitamise korra ja välislähetuse päevaraha alammäära, maksmise tingimused ning korra tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete jaoks, vastuolus põhiseaduse § 3 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega, § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning põhiseaduse § 13 lõikest 1 tuleneva õigusega riigi kaitsele.

Kuna olete oma varasemates vastustes minu küsimustele möönnud võimalike probleemide olemasolu tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele lähetuskulude ja välislähetuse päevaraha hüvitamise regulatsioonis, siis otsustasin välja toodud kitsaskohtade lahendamiseks pöörduda Teie poole esmalt märgukirja vormis, tegemata ettepanekut õiguskantsleri seaduse § 17 tähenduses.

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I. Asjaolud ja menetluse käik

3. Avaldaja tõi esiteks esile, et Korra § 1 lg 3 on kehtestatud Korra aluseks olnud volitusnormide piire ületades. Avaldaja asus seisukohale, et Korra kehtestamise aluseks olnud töölepinguseaduse (edaspidi TLS) § 40 lg 3 ega tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 13 lg 3 p 1 ei hõlma volitust kehtestada võrreldes seadusega välislähetuse päevarahade maksmisele täiendavaid sisulisi piiranguid ja välistada välislähetuse päevaraha maksmine teatud kutsealal töötavatele isikutele.

Teiseks leidis avaldaja, et Korra § 1 lg 3 rikub põhiseaduse § 12 lg-st 1 tulenevat võrdse kohtlemise põhimõtet, kuna see kohtleb tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid välislähetuse päevarahade maksmise osas võrreldes teiste töötajatega ebavõrdselt. Nimelt ei võimalda Kord tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele lähetuse vormistamist ja päevaraha maksmist, mistõttu nimetatud töötajate grupp ei saa nõuda õhusõidukist lahkumisel tekkivate kulutuste kompenseerimist.

Veel märkis avaldaja, et Korra § 1 lg 3 ei kohtleks tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid võrreldes teiste töötajatega ebavõrdselt, kui seda tõlgendada koosmõjus lennundusseaduse (edaspidi LennS) § 27 lg-ga 2 nii, et Korra § 1 lg 3 eesmärgiks on täpsustada, et lähetusega ei ole tegemist ajal, mil töötaja viibib õhusõiduki pardal.

Avaldaja lisas oma avaldusele AS Estonian Air ja Rahandusministeeriumi kirjavahetuse Korra § 1 lg 3 tõlgendamise küsimuses. Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna juhataja leidis oma 22.01.2010 e-kirjas, et Kord ei erista liini- ja tellimuslende ning ekslik on tõlgendada Korda viisil, mis välistaks selle kohaldamise tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes üksnes ajal, mil nad viibivad õhusõiduki pardal.

4. Otsustasin alustada avaldaja avalduse alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ning pöördusin 19.04.2010 selgituste saamiseks rahandusministri poole.

Oma 21.05.2010 vastuses rahandusminister leidis, et Korra § 1 lg-ga 3 on tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmed Korra kohaldamisalast välistatud sellepärast, et TuMS-is on juba olemas neid puudutavad reeglid. Nimelt on tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele TuMS § 13 lg 3 p 6 järgi maksuvabalt tagatud tööandjapoolne toitlustamine, mis on suurim välislähetuse päevarahaga hüvitatav komponent. Edasi leidis rahandusminister, et Korra § 1 lg 3 on kooskõlas volitusnormi piiridega, kuna see üksnes piirab Korra kohaldamisala, mitte aga ei välista töötajatele TLS-ga antud õiguste kasutamist. Samal põhjusel ei kohtle Korra § 1 lg 3 tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid ebavõrdselt teiste töötajatega. Lisaks sedastas minister oma kirjas, et kaalub liikuva iseloomuga töö tegijate suhtes seaduses piirava eriregulatsiooni kehtestamist, sh maksudest kõrvalehoidumise vältimiseks. Rahandusminister rõhutas veel, et tema tõlgendab LennS § 27 lg-t 2 laiendavalt ning on seisukohal, et õhusõiduki meeskonnaliikmeks olek ei sõltu sellest, kas isik viibib parasjagu õhusõiduki pardal või mitte.

5. Tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme mõiste sisu selgitamiseks pöördusin 7.07.2010 majandus- ja kommunikatsiooniministri poole. Oma 31.08.2010 vastuses asus majandus- ja kommunikatsiooniminister seisukohale, et õhusõiduki meeskonnaliikmena LennS tähenduses tuleb lennuettevõtja töötajat mõista üksnes sellel ajal, mil ta täidab tööülesandeid õhusõiduki pardal.

6. Seoses TLS tõlgendamisega pöördusin 7.07.2010 selgituste saamiseks sotsiaalministri poole. Oma 22.09.2010 vastuses asus sotsiaalminister seisukohale, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimist välisriigis oma tööülesannete täitmisel on võimalik käsitleda töölähetusena TLS § 21

mõttes, kui töötaja täidab tööülesandeid väljaspool töölepinguga ettenähtud töö tegemise kohta. Selleks tuleb tuvastada, milline on kokkuleppeline töö tegemise koht või milline koht on kokkuleppe puudumisel töö tegemisega kõige rohkem seotud, kusjuures siinkohal ei tule teha vahet liini- ja tellimuslendudel. Edasi tõi sotsiaalminister esile, et välislähetuse päevaraha maksmise eesmärgiks on hüvitada töötajale välisriigis viibimisega seotud suuremad igapäevakulud. Juhul, kui tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimine välisriigis tööülesannete täitmisel on käsitletav töölähetusena, tekib temal õigus nõuda päevaraha maksmist TLS § 40 lg 2 alusel. Sotsiaalminister möönis, et puudub õiguslik regulatsioon, mis näeks ette kirjeldatud olukorras makstava päevaraha alammäära ja maksmise korra, samas võib tema hinnangul antud juhul kohaldada Korda analoogia alusel. Sotsiaalminister on arvamisel, et Korra § 1 lg-s 3 tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele tehtud erandi tegemisel on osaliselt lähtutud ekslikest eeldustest, mistõttu minister peab vajalikuks, et asjaomased ministeeriumid analüüsiks, kas Korra § 1 lg-st 3 tulenev erisus on asjakohane. Kokkuvõttes asus sotsiaalminister seisukohale, et tema arvates ei kohelda tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid kehtiva regulatsiooni alusel ebavõrdselt teiste töötajatega, kuna õigus nõuda välislähetuse kulude hüvitamist ja päevaraha on TLS § 40 lg 2 alusel kõigil töötajatel.

II. Vaidlustatud õigusnorm

7. Vabariigi Valitsuse 25.06.2009 määruse nr 110 “Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislähetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord” sätestab:

„§ 1. Määruse reguleerimisala

[...]

(3) Määrust ei kohaldata hüvitistele ega päevarahadele, mida makstakse töötajale sõitude eest töötaja elukoha ja töölepinguga määratud töö tegemise koha (edaspidi töökoht) vahel, ning laevapere liikmele ja tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmele. Juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme puhul loetakse töökohaks koht, kus juhtimis- või kontrollorgani liige oma ametiülesandeid harilikult täidab.“

III. Õiguskantsleri seisukoht

8. Avalduse lahendamiseks vaatlen kõigepealt, kas kehtiva TLS-i kohaselt on tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmel võimalik viibida välislähetuses ning kui on, siis kas talle laienevad kõik välislähetuses viibivale töötajale ette nähtud õigused. Jaatava vastuse korral hindan Korra § 1 lg 3 kooskõla põhiseadusega.

3.1. Tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete lähetamise võimalikkus ja sellega seonduvad õigused

9. TLS § 21 lg 1 näeb ette, et tööandja võib lähetada töötaja tööülesannete täitmiseks väljapoole töölepinguga ettenähtud töö tegemise kohta. Töö tegemise koht kuulub TLS § 5 lg 1 p 8 kohaselt töölepingu kohustuslike tingimuste hulka. TLS § 22 sätestab, et kui töö tegemise koht ei ole kokku lepitud, peab töötaja tööülesandeid täitma tööandja tegevuskohas, mis on töösuhtega kõige rohkem seotud, ning et eelduslikult lepitakse töö tegemise koht kokku kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega.

TLS ei piira poolte vabadust töö tegemise koha määramisel. Samas peavad pooled töö tegemise koha kokkuleppimisel lähtuma vastastikustest huvidest ja hea usu põhimõttest, st töö tegemise

koht ei tohi olla määratletud põhjendamatult kitsalt või laialt.¹ Ringiliikuvate töötajate puhul võib töö tegemise kohana kokku leppida näiteks riigi või riigid või piirkonna (nt Euroopa Liit).

10. Nõustun sotsiaalministri seisukohaga, et selgitamaks välja, kas tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimist välisriigis saab käsitleda töölähetusena või mitte, tuleb analüüsida konkreetse juhtumi asjaolusid, eelkõige tuvastada töölepingus kokku lepitud töö tegemise koht. Kuna lennukimeeskonna puhul on tavapärane, et tööd tehakse mitmes riigis, siis saab nende puhul reeglina pidada põhjendatuks töökoha määramist teatud riikide või piirkonna täpsusega.² Samal ajal ei ole välistatud, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme töö tegemise koht on töölepingus määratletud kitsamalt kui territoorium, kus ta reaalselt oma tööülesandeid täidab. Seega võib ka tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimine välisriigis olla käsitletav lähetusena TLS-i mõttes.

11. TLS § 40 lg 2 sätestab, et töötajal on õigus nõuda töölähetusega kaasnevate kulude hüvitamist ning välislähetuse korral on töötajal õigus nõuda lisaks välislähetuse päevaraha TLS § 40 lg 3 alusel kehtestatud tingimustel ja alammääras, kui pooled ei ole kokku leppinud hüvitamist suuremas määras.

Sellest järeldan, et juhtudel, mil tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimist väljaspool töölepingus määratletud alalist töö tegemise kohta on võimalik käsitleda lähetusena, on ta TLS § 40 lg 2 kohaselt õigustatud saama kulude hüvitist ja päevaraha, sest ei TLS ega ükski teine seadus ei sea sellele piiranguid. Nõustun rahandusministri ja sotsiaalministri seisukohaga, et Korra § 1 lg 3 ei välista tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete õigust nõuda välislähetuse päevaraha ega töölähetuse kulude hüvitamist. Nimetatud õigused tulenevad TLS-st ning Korra alusel ei saa neid välistada juba põhimõtteliselt, kuna määruse ja seaduse vastuolu korral prevaleerib seadus tulenevalt õigusaktide hierarhiast ja põhiseaduse § 3 lg-s 1 sisalduvast seaduse prioriteedi põhimõttest.

3.2. Korra § 1 lg 3 kooskõla volitusnormi piiridega

12. Põhiseaduse § 87 p 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 26 kohaselt peavad Vabariigi Valitsuse määrused vastama haldusmenetluse seaduses (edaspidi HMS) sätestatud nõuetele. HMS § 90 lg 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Võimude jaotumist seadusandja ja täitevvõimu vahel konkretiseerib seadusreservatsiooni ehk seadusliku aluse põhimõte, mis tuleneb põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest.³ Riigikohus on antud printsiibi kohta öelnud, et seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.⁴ Täitevvõim ei saa *praeter legem* määrustega reguleerida valdkondi, mida põhiseaduse

¹ Vt Sotsiaalministeeriumi selgitusi töölepingu seaduse juurde, § 21 komm. Kättesaadav:

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Ttaoovaldkond/TLS_kasiraamat_2010.pdf.

² Samas tuleb iga konkreetse juhtumi asjaolusid hinnata eraldi ning toodud seisukoht ei pruugi olla kehtiv igas olukorras. Töö tegemise koha väga laia määratletuse korral tuleb kontrollida, kas see on kooskõlas hea usu ja mõistlikkuse põhimõttega ning tagab öötaja on töösuhte nõrgem poole piisava kaitstuse.

³ K. Merusk jt. Kommentaarid põhiseaduse §-le 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 53.

⁴ RKPJK 12.01.1994 otsus asjas nr III-4/A-1/94.

kohaselt tuleb reguleerida seadusejõuliste õigusaktidega.⁵ Peale määruse formaalse õiguspärasuse eelduste täitmist ei tohi määrus piirata põhiõigusi ilma seadusliku aluseta.⁶

13. Käesoleval juhul on Korra kehtestamise volitusnormideks olnud TLS § 40 lg 3 ning TuMS § 13 lg 3 p 1. TLS § 40 lg 3 sätestab: „Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega välislähetuse päevaraha alammäär ja tingimused, millega piiratakse päevaraha maksmist tulenevalt lähetuskoha kaugusest, lähetuse algus- ja lõpuajast ning lähetuse ajal toimuvast toitlustamisest.“ TuMS § 13 lg 3 p 1 sätestab: „Avalikule teenistujale, töötajale või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmele tööandja või tema asemel kolmanda isiku makstavat teenistus-, töö- või ametilähetusega seotud sõidu-, majutus- ja muude kulude hüvitist ning välislähetuse päevaraha ja välislähetustasu, samuti teenistuja perekonnaliikme eest makstavat nimetatud kulude hüvitist ning teises paikkonnas asuvale ametikohale nimetamisega seotud kolimiskulude hüvitist. Majutuskulude hüvitise maksuvaba piirmäär riigisisese lähetuse korral on 1200 krooni ööpäevas ja välislähetuse korral 2000 krooni ööpäevas ning välislähetuse päevaraha maksuvaba piirmäär on 500 krooni. Käesoleva punkti esimeses lauses nimetatud kulude hüvitiste ja välislähetuse päevaraha maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega“.

Eelnevalt asusin seisukohale, et kehtiv TLS võimaldab käsitleda ka tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme poolt oma tööülesannete täitmist teatud juhtudel lähetusena ja võimaldab sellisel juhul neile lähetusega seotud kulude hüvitamist ja välislähetuse puhul päevaraha maksmist samadel alustel muude töötajatega. Sellest järeldan, et TLS § 40 lg-s 3 ja TuMS § 13 lg 3 p-s 1 sätestatud volitusnormist tuleneb määrusandjale volitus kehtestada töölähetuse kulude hüvitamise kord, välislähetuse päevaraha alammäär ning maksmise tingimused ja kord ka tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes.

14. Avaldaja leidis oma avalduses, et TLS § 40 lg 3 ega TuMS § 13 lg 3 p 1 ei hõlma volitust kehtestada seadusega võrreldes välislähetuse päevarahade maksmisele täiendavaid sisulisi piiranguid ja välistada päevaraha maksmine teatud kutsealal töötavatele isikutele. Sellest järeldas avaldaja, et korra § 1 lg 3 on põhiseadusega vastuolus.

Nagu juba märkisin, olen seisukohal, et Korra § 1 lg 3 ei piira tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete õigus saada päevaraha ning nõuda välislähetusel tekkinud kulude hüvitamist. Nimetatud õigused tulenevad tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele TLS § 40 lg-st 2 ning nimetatud töötajate grupi väljajätmine määruse reguleerimisalast ei võta neilt iseenesest TLS-is sätestatud õigusi, kuigi võib raskendada nende tegelikku realiseerimist.

Samuti ei tulene asjaolust, et Korra § 1 lg 3 välistab Korra kohaldamise tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes, iseenesest volitusnormi piiride rikkumist. Määruse andmise volituse realiseerimisel ei pea määrusandja koondama kõiki volitusnormi alusel antavaid norme normitehniliselt ühte määrusesse.⁷ Volitusnormi teostamiseks täies ulatuses oleks Vabariigi Valitsus põhjendatud juhul saanud anda sama volitusnormi alusel ka teise määruse. Seega ei ole võimalik üheselt väita, et volitusnorm on jäänud kogu ulatuses realiseerimata just Korra § 1 lg 3 sätestamise tõttu.

⁵ RKPJK 12.01.1994 otsus asjas nr III-4/1-2/94.

⁶ RKÜK 02.06.2008 otsus asjas nr 3-4-1-19-07, p 25.

⁷ Leian, et sellise tõlgendamise võimalust ei piira ka Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määrusega nr 279 kinnitatud „Õigustloovate aktide normitehnika eeskirja“ § 41, mille kohaselt ei tohi määruse eelnõu kitsendada volitava seaduse sätteid.

15. Kuna aga ükski Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud määrus ei reguleeri Korra reguleerimisalas olevaid küsimusi tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes, on kujunenud olukord, kus TLS § 40 lg-st 3 ja TuMS § 13 lg 3 p-st 1 tulenev volitusnorm ei ole määrusandja poolt täielikult realiseeritud. Selleks, et haldusorgani tegevus määruse andmisel oleks kooskõlas volitusnormi piiridega HMS § 90 lg 1 kohaselt, on ta kohustatud andma määruse kogu volitusnormiga ettenähtud ulatuses, välja arvatud juhul, kui volitusnormis on *expressis verbis* sätestatud, et määrusandjal on diskretsioon määruse andmise ulatuse osas (volitusnorm lubab, mitte ei kohusta määrust kehtestama). Käesoleval juhul aga Vabariigi Valitsusel nimetatud diskretsiooni ei olnud.

16. Eelnevast järeldan, et põhiseadusega on vastuolus Vabariigi Valitsuse tegevusetus määruse andmata jätmisel, mis reguleeriks töölähetuse kulude hüvitamise korda, välislähetuse päevaraha alammäära, maksmise tingimusi ning korda tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes. Vastuolu tuleneb põhiseaduse § 3 lg-st 1, sest TLS § 40 lg 3 ja TuMS § 13 lg 3 p 1 volitavad Vabariigi Valitsust eelnimetatud määrust kehtestama ning ei näe ette kaalutlusõigust määruse kehtestamata jätmise otsustamiseks.

17. Avaldaja on ka leidnud, et vastuolu volitusnormi piiride ja Korra vahel ei esineks, kui tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme mõistet oleks võimalik tõlgendada kitsalt ning käsitleda lennundusettevõtja töötajat lennuki meeskonnaliikmena ainult nn liinilendude läbiviimise ajal, kui personal lennukist ei välju. Leian, et lähetuskulude hüvitamise ja päevaraha maksmise seisukohalt ei oma tähendust, kas tegemist on liini- või tellimuslennuga ning kas töötaja viibib kogu välisriigis viibimise aja õhusõiduki pardal või väljub lennukist enne lähtekohta naasmist. Nõustun rahandusministri ja sotsiaalministri seisukohaga, et Korra § 1 lg 3 tõlgendamisel tuleb tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme mõistet käsitleda laialt ning mitte eristada liini- ja tellimuslende teenindavaid lennundustöötajaid. LennS § 27 lg 2 kohaselt on õhusõiduki meeskonnaliige isik, kelle õhusõiduki omanik või käitaja on määranud täitma töökohustusi õhusõiduki pardal lennuülesande täitmise ajal. Juba tsiteeritud sätte sõnastus osutab sellele, et tegu on töötaja püsiva staatusega, mitte ajutise seisundiga, mis väljenduks üksnes ajal, millal isik viibib lennuki pardal. Lisaks ei ole tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme mõiste kitsendav tõlgendamine võimalik tulenevalt LennS §-st 27¹, mis reguleerib tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme töö-, lennu- ja puhkeaega. Antud sätte lisamisel LennS-i juhinduti Euroopa Nõukogu direktiiviga 2000/79/EÜ kinnitatud kokkuleppes tsiviillennunduse lennupersonali töötaja korralduse kohta.⁸ Kokkuleppe kohaselt tähendab “tsiviillennunduse lennupersonal” tsiviilõhusõiduki meeskonna liikmeid, kelle tööandja on liikmesriigis registrisse kantud ettevõtte, ning ka see määratlus kinnitab laia tõlgenduse võimalikkust.

3.3. Kooskõla tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete põhiõigustega

18. Kuigi jõudsin eelnevalt seisukohale, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete lähetuskulude ja päevaraha maksmisega seonduvate küsimuste reguleerimata jätmine määrusandja poolt on juba iseenesest vastuolus põhiseadusega, analüüsin täiendavalt, kuidas selline olukord mõjutab lennundustöötajate põhiõigusi.

a) Võrdsuspõhiõigus

⁸ Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri, selgitused eelnõu § 155 juurde. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=353636&file_name=t%C3%B6lepingu%20seletuskiri%20\(301\).doc&file_size=1724416](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=353636&file_name=t%C3%B6lepingu%20seletuskiri%20(301).doc&file_size=1724416).

19. Avaldaja on oma avalduses asunud seisukohale, et Korra § 1 lg 3 kohtleb tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid erinevalt võrreldes teiste töötajatega, eelkõige nendega, kes teevad liikuva iseloomuga tööd, nt kaugsõiduautojuhtidega.

20. Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute ebavõrdne kohtlemine. Riigikohus on öelnud, et võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks on kõigepealt vaja leida võrreldavate isikute lähim üldine soomõiste ja seejärel kirjeldada väidetavat ebavõrdset kohtlemist.⁹ Riigikohtu arvates on põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud ka õigusloome võrdsuse põhimõte, mis nõuab seda, et seadused kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.¹⁰

Samal ajal ei ole võrdsuspõhiõigus piiramatu ning põhiseaduse §-ga 12 on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, milleks puudub põhiseaduslik õigustus. Ka Riigikohus on nentinud, et võrdsuspõhimõtte piiramine ei ole iseenesest veel selle põhimõtte rikkumine. Seadusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud üksnes siis, kui ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada.¹¹ Riigikohus on leidnud, et kuigi diskrimineerimiskeeld laieneb ka seadusandja tegevusele, lasub viimasel lai otsustusruum.¹² Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes Riigikohtu arvates põhjendatud.¹³ Võrdsuspõhiõiguse piiramise õigustusena saab arvestada näiteks teisi põhiõigusi ja põhiseaduslikke väärtusi.¹⁴

21. Kõigepealt märkin, et võrdsuspõhiõiguse piirang ehk erinev kohtlemine võib olla põhiseadusega kooskõlas üksnes siis, kui see on sätestatud seadusega. Seega oleks erinevat kohtlemist olnud võimalik kaaluda TLS § 40 lg 3 ja TuMS § 13 lg 3 p 1 kehtestamisel, seda ei saa aga teha määrusandja seadusest alamalseisva õigusakti andmisel. Märkin eespool, et seadusandja ei ole nimetatud volitusnormide kehtestamisel näinud ette määrusandjale õigust välistada teatud isikute gruppide suhtes volitusnormi rakendumist.

22. Järgnevalt vaatlen, millised on antud juhul tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetega võrreldavad isikute grupid ning kas esineb nende erinev kohtlemine võrreldes muude töötajate gruppidega.

23. Sotsiaalministri selgituste kohaselt on välislähetuse päevaraha maksmise eesmärk hüvitada töötajale välisriigis viibimisega seotud suuremad igapäevakulud. Nagu eespool märkin, võivad lennukimeeskonna liikmed seoses tööülesannete täitmisega viibida välislähetuses. Sellest tulenevalt võivad neil tekkida täiendavad igapäevakulud, nt toitlustamis- ja hügieenikulud, õhusõiduki pardalt eemal viibides ka nt transpordi- ja majutuskulud. Olen seisukohal, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmed on olemuslikult sarnases situatsioonis kõikide muude liikuva iseloomuga töö tegijatega ning on seega nendega võrreldavad.

24. Korra § 1 lg 3 eristab tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid võrreldes teiste laial territooriumil oma tööülesandeid täitvate töötajatega. Nimelt, kuigi tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete õigus nõuda päevaraha ja välislähetuse kulutuste hüvitamist tuleneb TLS § 40 lg-st 2 ning ei ole Korra § 1 lg-ga 3 välistatud, puudub regulatsioon, mis määraks kindlaks antud nõudeõiguse realiseerimise tingimused – nõude esitamise ja tõendamise kord, välislähetuse päevaraha alammäär, päevaraha

⁹ RKPJK 16.09.2003 otsus asjas nr 3-4-1-6-03, p 25.

¹⁰ Vt nt RKPJK 26.09.2007 otsust asjas nr 3-4-1-12-07, p 19.

¹¹ RKPJK 2.05.2005 otsus asjas nr 3-4-1-3-05, p 20.

¹² RKPJK 20.03.2006 otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 26.

¹³ RKPJK 26.09.2007 otsus asjas nr 3-4-1-12-07, p 19.

¹⁴ RKÜK 2.06.2008 otsus asjas nr 3-4-1-19-07, p 23.

maksmise piirangud ja erijuhtumid ning päevaraha suhtes maksuvaba piirmäär. Seega on määruse osalise andmata jätmise tõttu tekkinud olukord, kus võrreldavaid isikute grappe koheldakse õigusloomes erinevalt.

25. Nagu juba ütlesin, peab võrdsuspõhiõiguse riive õigustamiseks olema mõistlik ja asjakohane põhjus, mis õigustab isikute gruppide erinevat kohtlemist.

Rahandusministeerium on Korra § 1 lg 3 väljatöötamisel juhindunud eeldustest, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmed välislähetuses ei käi ning et neile on vastavalt TuMS § 13 lg 3 p-le 6 tagatud tasuta kollektiivtoitlustamine tööandja poolt. Esiteks olen eespool selgitanud, miks TLS regulatsiooni järgi ei saa välistada, et ka tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmed viibivad töölähetuses. Teiseks märgin, et ainuüksi asjaolu, et TuMS § 13 lg 3 p 6 järgi on meeskonnaliikmete tasuta kollektiivtoitlustamise maksuvaba, ei tähenda veel seda, et tööandja antud toitlustamist igal konkreetsel juhul ka võimaldab. Tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme toitlustamine lennuki pardal on konkreetse töölepingu tingimuste küsimus, mida kujundavad töölepingu pooled vastavalt oma soovidele. Lisaks on kollektiivtoitlustamine lennuki pardal maksuvaba vaid 90 kr ulatuses päevas, mis ei pruugi kõikidel juhtudel täielikku maksuvabastust tagada. Kolmandaks juhin tähelepanu asjaolule, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimisel välislähetuses ei pruugi kõik tema tavapärasest suuremad kulutused, mida peab katma päevaraha või mida peab hüvitama TLS § 40 lg 2 järgi, piirduda toitlustamisega – seda eriti selliste tellimislendude puhul, kui lennundustöötaja pikaajaline viibimine õhusõiduki pardalt eemal on tavapärane. Minu seisukohta kinnitab ka Korra § 4 lg 4, millest saab tuletada, et mittetoidukulud moodustavad vähemalt 30% välislähetuse päevarahast.

26. Lisaks viitas rahandusminister vastuses minu teabenõudele sellele, et eriregulatsioon tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete ja teatud muude liikuva iseloomuga töö tegijate suhtes on vajalik selleks, et välistada maksude optimeerimisega kaasneva võivate kuritarvituste ohtu. Mõõnades, et õiguskonkreetse käitumise tagamine maksusuhetes on oluline, põhjendatud juhtudel võib see olla ka erisuste kehtestamise aluseks üldisest töölähetuse kulude ja päevarahade maksmise regulatsioonist. Samas leian, et nimetatud põhjus ei ole asjakohane õhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes määruse reguleerimisalas olevate küsimuste täielikuks reguleerimata jätmiseks, sest ei ole võimalik aru saada, millisel viisil see meede tagab maksukohustuslase õiguskonkreetset käitumist. Leian, et vajab täiendavat Rahandusministeeriumi poolset läbimõtlemist, kuidas tagada, et viidatud õiguserikkumiste oht antud töötajate grupiga seotud maksusuhetes oleks võimalikult väike. Õhusõiduki meeskonnaliikmeid puudutavate küsimuste reguleerimata jätmine Korras seda eesmärki aga ei taga ega saa sellepärast olla töötajate erineva kohtlemise põhjenduseks.

27. Eelnevat arvesse võttes ei ole ma tuvastanud põhjuseid, mis oleksid asjakohased ja mõõdukad tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete erinevaks kohtlemiseks võrreldes muude ringiliikuvate töötajate gruppidega töölähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise reeglite kehtestamise seisukohalt. Seetõttu leian, et määramata tegevusetus tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid puudutava regulatsiooni kehtestamata jätmisel on vastuolus põhiseaduse § 12 lg-ga 1.

b) Õigus riigi kaitsele

28. Põhiseaduse § 13 lg 1 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Antud sättest tuleneb isiku üldine kaitsepõhiõigus ehk õigus riigi kaitsele kolmandate isikute rünnete eest. Tegemist on soorituspõhiõigusega, mille riive seisneb tegevusetuses ehk riigi poolt

isiku kaitsmata jätmises.¹⁵ Üldise kaitsepõhiõiguse rikkumise kontrollimisel tuleb arvestada ka selle isiku õiguste piiramise proportsionaalsusega, kelle eest riik õigustatud isikut kaitsma peab. Riigikohus on öelnud, et kui ühe isiku põhiõiguste kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguste piiramise, siis tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal.¹⁶ Põhiseaduse § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega on ka täitevvõim määruste andmisel seotud õigusega riigi kaitsele.

29. Käesoleval juhul ei ole määrusandja täielikult realiseerinud TLS § 40 lg-st 3 ja TuMS § 13 lg 3 p-st 1 tulenevat volitust. Lisaks võrdsuspõhiõigusele on sellega riivatud ka üldise kaitsepõhiõiguse kaitseala. Riive seisneb õigusakti välja andmata jätmises ehk määrusandja tegevusetuses: puudub regulatsioon, mis määraks kindlaks tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele töölähetuse kulude hüvitamise ja välislähetuse päevaraha maksmise tingimused ja korra. Tekkinud lünk on vastuolus volitusnormi eesmärgiga, milleks on määrata kindlaks välislähetuse päevaraha ja kuluhüvitiste saamise kord ning sätestada päevaraha alammäär – teisisõnu kehtestada täiendavad reeglid töötaja kui töösuhte nõrgema poole kaitseks. Tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes nende tööalaste õiguste realiseerimist täpsustava korra kehtestamata jätmine täitevvõimu poolt riivab nende õigust riigi kaitsele tööandja vastu.

30. Sotsiaalminister on selgitanud, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete kohta käivas regulatsioonis tekkinud lünga võib ületada, kohaldades nende suhtes Korda analoogia alusel. Mõõnan, et tööõiguses kui eraõiguse harus on analoogia rakendamine võimalik. Kuid samal ajal ei vabasta asjaolu, et lünka õiguslikus regulatsioonis on võimalik analoogia kaudu ületada, riigivõimu kohustusest tagada tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele kaitset samas ulatuses, nagu ta teeb seda teiste töötajate suhtes. Ainuüksi analoogia kohaldamise võimalikkus ei loo tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete jaoks võrreldavalt tugevat õiguslikku positsiooni nende töötajatega, kellele Kord sõnaselgelt laieneb, eriti situatsioonis, kus ka ministeeriumid ise on eri seisukohtadel, kuidas õigusakte antud küsimuses tõlgendada.

30. Eelnevast tulenevalt leian, et Vabariigi Valitsuse tegevusetus määruse andmata jätmisel, mis sätestaks töölähetuse kulude hüvitamise korra ja välislähetuse päevaraha alammäära, maksmise tingimused ning korra tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes, on vastuolus ka põhiseaduse § 13 lg-ga 1.

IV. Kokkuvõte

31. Kokkuvõtvalt leian, et Vabariigi Valitsus on jätnud täitmata oma TLS § 40 lg-st 3 ja TuMS § 13 lg 3 p-st 1 tuleneva kohustuse sätestada määrusega tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele töölähetuse kulude hüvitamise kord, välislähetuse päevaraha alammäär ning selle maksmise tingimused ja kord. Nimetatud õigusakti andmata jätmise on vastuolus põhiseaduse § 3 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega, § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning põhiseaduse § 13 lõikest 1 tuleneva õigusega riigi kaitsele.

32. Eeltoodust tulenevalt ning tuginedes õiguskantsleri seaduse §-le 28:

Palun Teil kooskõlastada omavahel seisukohad ning teatada, kas nõustute minu seisukohtadega tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete välislähetuste õiguslikku regulatsiooni

¹⁵ M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse §-le 13. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 147; vt ka RKPJK 31.01.2007 otsust asjas nr 3-4-1-14-06, p 22.

¹⁶ RKPJK 14.04.2003 otsus asjas nr 3-4-1-4-03, p 17.

puudutavates küsimustes. Täiendavalt palun sama küsimust analüüsida ka teise Korra kohaldamisalast välistatud isikute grupi – laevapere liikmete – suhtes. Nõustumise korral palun teavitada mind, millisel viisil ja milliseks ajaks on Teil kavas astuda samme eelnimetatud probleemide lahendamiseks. Mittenõustumise korral palun teatada, millistel põhjustel Te minu seisukohaga ei nõustu. Palun Teie vastust hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja kättesaamise päevast.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder