



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 09.12.2013 nr 3-3-8-1-575-13

Meie 17.01.2014 nr 9-2/140073/1400262

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses Tööturuteenuste ja -toetuste seadus

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-3-1-51-13 arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega on kooskõlas tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lõikest 1 Eesti Töötukassale tulenev alusetult saadu tagasinõudmise kohustus.

Tutvusin Riigikohtu halduskolleegiumi 28.11.2013 määrusega nr 3-3-1-51-13. Teatan, **et minu hinnangul on tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lg 1 põhiseaduspärane.**

Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Eesti Töötukassa (edaspidi *Töötukassa*) võttis kaebaja 21.10.2010 töötuna arvele. Töötukassa suunas kaebaja 14.11.2011 kuni 27.12.2011 toimuvale tööturukoolitusele ning maksis kaebajale 14.11.2011 kuni 30.11.2011 tööturutoetust (sõidutoetus ja stipendium).

2. Töötukassa lõpetas 13.12.2011 otsusega kaebaja töötuna arveloleku tagasiulatuvalt 8.10.2011 põhjusel, et kaebaja sai alates 9.10.2011 töötuskindlustusmaksuga maksustatud tasu. Kaebajale esitati 9.01.2012 tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (edaspidi TTTS) § 41 lg 1 alusel nõue hüvitada alusetult makstud sõidutoetus, stipendium ja tasu koolitusteenuse eest. Nõue esitati põhjusel, et kaebaja sai tööturuteenust ja -toetust ajal, mil tal polnud sellele õigust (ei võinud töötuna arvel olla). Nõude täitmata jätmisel kohustas Töötukassa kaebajat 30.03.2012 ettekirjutusega TTTS § 41 lg-tele 1 ja 2 tuginedes tasuma nõutava summa hiljemalt 14.05.2012.

3. Kaebaja esitas Töötukassa ettekirjutuse peale vaide. Töötukassa jättis 3.05.2012 vaideotsusega kaebaja vaide rahuldamata muu hulgas põhjendusega, et TTTS § 41 lõikes 1 on sätestatud imperatiivne kohustus tööturuteenuse või -toetuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmisel 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.

Õiguskantsleri Kantselei

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

4. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse. Halduskohtule esitatud kaebuses väitis kaebaja, et Töötukassa oli tema suhtes põhjendamatult kohaldanud TTTS § 41 lõikeid 1 ja 2, kuna koolitusel osalemise ajal ta enam ei töötanud. Tallinna Halduskohus jättis 26.09.2012 otsusega kaebuse rahuldamata.

5. Kaebaja pöördus Tallinna Ringkonnakohtusse, kes rahuldab 6.05.2013 otsusega apellatsioonkaebuse, tühistades halduskohtu otsuse ning vaidlustatud ettekirjutuse ja vaideotsuse. Tallinna Ringkonnakohtus leidis, et TTTS § 41 lg 1 alusel ei teki makstud või kulutatud summade tagasinõudmise õigus automaatselt. Töötukassa pidanuks ettekirjutuse tegemisel arvesse võtma, et koolitusteenuse ja toetuse saamise ajaks oli töötamine lõppenud ning koolitusel osalemise ja toetuse saamise ajal ei olnud takistust töötuna arvelolekuks.

6. Töötukassa esitas kassatsioonkaebuse, milles leidis, et Tallinna Ringkonnakohtu seisukoht TTTS § 41 tõlgendamisel on vastuolus seadusandja tahtega ja Riigikohtu seisukohtadega haldusajades nr 3-3-1-92-10 ja nr 3-3-1-16-13.

Riigikohtu halduskolleegium leidis oma 28.11.2013 määruses nr 3-3-1-51-13, et asi tuleb anda läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule. Kolleegiumil tekkis asja läbi vaadates kahtlus, et kaalumist mittevõimaldav alusetult saadu tagasinõudmise regulatsioon võib rikkuda PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust ja PS §-s 32 sätestatud igapäevase omandi puutumatust, riivates omandiõigust ebaproportsionaalses ulatuses. Võrdsuspõhiõiguse rikkumist näeb halduskolleegium mõistliku põhjuse puudumises, miks eraõiguslikus suhtes ning avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadu üldkorras¹ tagasinõudmisel saab arvesse võtta vastutust välistavaid või piiravaid asjaolusid, kuid seda ei saa teha TTTS § 41 lg 1 kohaldamisel. Omandi puutumatuse riiveks võib halduskolleegiumi hinnangul olla isiku kohustus loobuda omandist ülemäära suures ulatuses. Sellist tagajärge oleks võimalik vältida, kui Töötukassal oleks tagasinõudmisel õigus arvesse võtta juhtumi asjaolusid.

Halduskolleegiumi määruse alusel algas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, mille kohta arvamuse saamiseks pöördusite minu poole.

II Vaidlusalune säte

7. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lg 1 sätestab järgnevat:

„§ 41. Alusetult saadu tagasinõudmine

(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.

[---].”

¹ Haldusmenetluse seaduse § 69 lg 1 ja riigivastutuse seaduse § 22 lg 3.

III Analüüs

8. Asjas on küsimus, kas TTTS § 41 lg 1 on põhiseaduspärane osas, milles see kohustab Töötukassat tööturutoetuseks alusetult makstud või tööturuteenuste osutamiseks kulunud summad tagasi nõudma juhul, kui tööturuteenuse või -toetuse saaja esitas teadlikult valeandmeid või jättis tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata. Enne sellele küsimusele vastamist hindan kõigepealt, kas Riigikohtu halduskolleegiumi käivitatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikohtul võimalik seisukohta kujundada (p-d 9 kuni 11). Seejärel analüüsin vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasust (p-d 13 kuni 20).

Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

9. Käesolevas asjas on vaidlus selle üle, kas lühiajalisest töötamisest Töötukassa teavitamata jätmine saab olla aluseks tööturukoolituse maksumuse, stipendiumi ja sõidutoetuse tagasinõudmiseks TTTS § 41 lg 1 alusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lõike 2 järgi on kohtu algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluse normi asjassepuutuvus. Põhiseaduslikkuse järelevalves on asjassepuutuv norm, millele tuginedes peaks kohus normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama asja lahendades teisiti, kui normi põhiseadusele vastavuse korral.² Seega on puutub norm asja siis, kui sellest sõltub kohtuasja lahendus.

10. Töötuna arveloleku lõpetamise kaasa toovatest ja tööturuteenuse või –toetuse saamist mõjutavatest asjaoludest teavitamise kohustus tuleneb TTTS § 5 lg-st 1. TTTS § 41 lg 1 järgi peab Töötukassa tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest asjaoludest teatamata jätmise korral alusetult makstud summad tagasi nõudma. Vaidlusalune säte on erinorm riigivastutuse seadusest (edaspidi RVastS) tulenevast avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadu tagastamise üldregulatsiooni suhtes. RVastS § 22 lg 3 järgi võib avaliku võimu kandja isikult nõuda õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist eraõiguses sätestatud alustel ja korras. Lähtudes põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* on erinormi põhiseaduspärasus käesoleval juhul määrav, kuna vastasel juhul tuleb kohaldada üldregulatsiooni.

11. Kaebajale määrati tööturuteenus ning –toetused, kuna Töötukassa eeldas, et ta oli kulutuste tegemise ajal jätkuvalt töötu staatuses. Selliselt tegi Töötukassa kulutusi õiguspärastel alustel. Töötukassa eeldus oli aga väär, kuna kaebaja töötu staatus oli sisuliselt lõppenud alates ajast, mil ta asus enne tööturuteenusele suunamist ning tööturutoetuste maksmist tööle. Nimelt toob isiku töötamine töölepingu alusel, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või avalikus teenistuses endaga kaasa isiku töötuna arveloleku lõpetamise (TTTS § 7 lg 1 p 3). Arvestades, et kaebaja oli tegelikult tööle asunud, pidi Töötukassa kaebaja töötuna arveloleku TTTS § 7 lg 1 p 3 alusel lõpetama. TTTS § 7 lg 1 p 3 ei anna selles osas Töötukassale isiku töötuna arveloleku lõpetamise otsustamisel kaalutlusruumi.³ Haldusakt tuli tagantjärele kehtetuks tunnistada ja kaebaja töötu staatus lõpetada tööle asumise hetkest. Sellega ei vastanud kaebaja tööturuteenusele suunamise ega tööturutoetuste maksmise tingimustele alates 8.10.2011.

Tulenevalt sellest, et kaebaja jättis Töötukassale teatamata, et ta pole alates 8.10.2011 töötu, ei täitnud ta oma kohustust teatada Töötukassale tööturutoetuse või -teenuse saamist mõjutavatest

² RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 15.

³ RKHKo 27.05.2013, nr 3-3-1-16-13, p 24.

asjaoludest ja sai tööturutoetusi ja -teenust aluseta. Tõsi, TTTS § 13 lg 1¹ järgi on isikul, kes on tööturukoolitusele suunatud töötuna arveloleku ajal ja kelle töötuna arvelolek on lõpetatud seoses tema tööle asumisega töölepingu alusel, töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel või kes on võetud avalikku teenistusse, õigus osaleda tööturukoolitusel, millele ta on suunatud, kui selles seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kõnealune säte käsitleb aga juhtusid, mil isik on suunatud tööturukoolitusele ajal, mil ta oli töötuna arvel õiguspäraselt, st tegelikult töötu.⁴ Kõnealuse normi järgi on oluline, et isik oleks suunatud tööturukoolitusele töötuna arveloleku ajal (koolituse toimumise ajaks või koolitus kestel võib töötuna arvelolek olla lõppenud). Haldusasja materjalidest nähtub, et kaebaja registreeriti tööturukoolitusele 11.11.2012, mil ta ei olnud enam (faktiliselt) töötu, kuna töötu staatus lõpetati tagantjärele alates 8.10.2012.⁵ Mulle ei ole teada, et oleks varem (s.o enne 8.10.2012) tehtud mõni otsus, mida võiks nimetatud tööturuteenusele suunamisena käsitleda.

Käesolevas asjas kõne all oleval juhul, mil inimene on asunud tööle ja tema töötuna arvelolekut pole inimesest tingitud asjaoludest tulenevalt (pole teatanud töötuna arveloleku lõpetamist kaasa toovatest asjaoludest) lõpetatud, peab Töötukassa TTTS § 41 lg 1 järgi alusetult makstud summad tagasi nõudma, mistõttu tuleb kaebajale alusetult makstud sõidutoetus, stipendium ning koolitusteenusele kulunud summad tagasi nõuda. Kuna seejuures puudub Töötukassal kaalutlusruum, siis leian, et TTTS § 41 lg 1 on asjassepuutuv norm ja põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

12. Järgnevalt hindan asjassepuutuva normi kooskõla põhiseadusega.

Asjassepuutuva normi vastavus põhiseadusele

Omandipõhiõiguse riive

13. PS § 32 sätestab omandipõhiõiguse. Seda põhiõigust võib PS § 32 lg 2 järgi piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.

TTTS § 41 lg 1 järgi tuleb tööturuteenuse või –toetuse saajal tagastada makstud tööturutoetused ning hüvitada osutatud tööturuteenuse kulud, kui ta esitas teadlikult valeandmeid või jättis tööturuteenuse või –toetuse saamist mõjutavatest asjaoludest teavitamata. Sellisel juhul kitsendatakse tööturuteenuse või –toetuse saaja omandipõhiõigust, kuna tal tekib omandi teatud osa käsutamise kohustus.

14. Seadusega sätestatud omandikitsendused peavad PS § 11 järgi olema põhiseadusega kooskõlas. Omandiõiguse piirangud on põhiseadusega kooskõlas, kui need on kehtestatud formaalseid ja materiaalseid põhiseaduspärasuse eeldusi silmas pidades. Antud juhul ei ole kahtlusi formaalse põhiseaduspärasuse tingimuste järgimises (s.o pädevus-, menetlus- ja vorminõuete järgimine ning õigusselguse ja olulisuse põhimõtetest kinnipidamine). Seetõttu keskendun järgnevalt üksnes materiaalse põhiseaduspärasuse eeldustele, s.o piirang peab olema seatud legitiimse eesmärgi saavutamiseks ning olema selleks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

15. TTTS § 41 lg 1 eesmärk on tagada, et Töötukassa kasutaks avalikku raha eesmärgipäraselt, st tööturutoetusi ja –teenuseid saaksid selleks õigustatud inimesed. Sättes nimetatud tagajärg on seatud sõltuvusse TTTS § 5 lg-st 1 tuleneva teavitamiskohustuse täitmisest, et motiveerida

⁴ Vt Töölepingu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 518 SE seletuskirja, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=653869&u=20140116095129>.

⁵ Töötukassa seisukoht haldusasjas nr 3-12-109. Lisad, lk-d 11 ja 12. I astme kohtuasja materjalid. Kättesaadav: <http://kis.kohus.ee/>.

inimest tööturutoetuste ja –teenuste võimaldamist mõjutavatest asjaoludest Töötukassale kohe teatama. See on vajalik omakorda selleks, et Töötukassa ei kulutaks teadmatusest avalikku raha inimeste peale, kes ei peaks avaliku raha arvel toetusi-teenuseid saama. Lisaks aitab kõnealune säte vältida massilist tagasinõuete esitamist nende inimeste vastu, kes ei pidanuks toetusi-teenuseid saama. Leian, et sel eesmärgil võib seadusandja omandipõhiõigust piirata.

16. Imperatiivne kohustus seab selged reeglid ning selliselt on rikkumise tagajärg isikule üheselt arusaadav. Lisaks tuleb arvestada administreerimise lihtsuse põhimõtet, mis taandub raha kokkuhoiule: lihtsamale administreerimisele kulub vähem raha.⁶ Alusetult tehtud kulutuste tagasinõudmise protsess on maksete õigeaegse lõpetamisega võrreldes aja- ning tööjõukulukas. Kokkuvõttes leian, et selge ning üheselt reguleeritud alusetult makstu tagasinõudeõigust sisaldav norm on eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik meede, kuna sellisel viisil on võimalik tõhusalt mõjutada inimest oma kohustusi täitma. Teist sama tõhusat, ent vähem intensiivset meetet minu hinnangul pole.

17. Hinnates TTTS § 41 lg 1 mõõdukust, tuleb analüüsida, kas TTTS § 5 lg-st 1 tulenev töötuna arveloleku lõpetamise kaasa toovatest ja tööturuteenuse või –toetuse saamist mõjutavatest asjaoludest teavitamise kohustuse täitmine on isikule ebamõistlikult koormav.

18. Käesoleval juhul puudub vaidlus selle üle, et kaebaja asus 2011. a oktoobris tööle ja ei andnud sellest asjaolust Töötukassale teada. Töötukassa suunas kaebaja 2011. a novembris tööturukoolitusele teadmises, et kaebaja töötu staatus pole muutunud. Tegelikult puudus kaebajal aga tööturuteenuste ning –toetuste saamise õigus (täpsemalt tagantjäreli see kadus). Kaebaja lühiajaline töötamine tõi kaasa töötuna arveloleku tagasiulatuvalt lõpetamise, mistõttu kaebaja tööturuteenusele suunamise ning tööturutoetuste maksmise ajaks oli kulutuste tegemise õiguslik alus faktiliselt ära langenud.

19. Minu hinnangul pole alusetult tehtud kulutuste väljanõudmine isikule ebamõistlikult koormav, kui isik sai oma käitumisega tagasinõude aluseks olevaid asjaolusid mõjutada ning kulutuste tegemine oli alusetu isikust sõltuvatel põhjustel. Seega on käesoleval juhul määrav, kas isikule saab tööturuteenuste ning –toetuste saamist mõjutavatest asjaoludest mitteteatamist ette heita.

TTTS § 41 lg-s 1 on välja toodud tahtluse määratlus „teadlikult” valeandmete esitamisel. Andmete esitamata jätmisel eraldi tahtluse määratlust välja toodud ei ole. Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et andmete teatamata jätmisel on isiku teadlikkus normi koosseisuline element ka siis, kui seda eriliste sõnadega pole välja toodud. Andmete teatamata jätmine on isikule etteheidetav siis, kui isik on teadlik või peab olema teadlik andmete esitamise kohustustest ja selle rikkumisest ning isik teab vajalikke andmeid, kuid jätab need esitamata.⁷

RVastS § 7 lg 4 järgi kohaldatakse avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamisele eraõiguse sätteid.⁸ Võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) § 104 lg 1 järgi vastutab isik oma kohustuse rikkumise eest üksnes süü olemasolu korral. Süü liigid on hooletus, raske hooletus ja tahtlus (VÕS § 104 lg 2).⁹

⁶ RKPJKo 27.12.2011 nr 3-4-23-11, p 63.

⁷ RKHK 28.11.2013 määrus nr 3-3-1-51-13, p 14.

⁸ Eraõiguses kehtivate süü vormide kohaldamise osas on Riigikohtu halduskolleegium seisukohal, et ka maksuõigussuhetes võimalik seadusliku esindaja vastutuse raames lähtuda VÕS § 104 regulatsioonist. Vt RKHKo 12.12.2012 nr 3-3-2-23-12, p 14.

⁹ Tahtlus on seotud eeskätt subjektiivsete tunnustega – teadlikkus käitumise õigusvastasusest ja sellise tagajärje soovimine, hooletus aga valdavalt objektiivsete tunnustega – kohaste nõuete mittejärgimisega. Samas, p 14.

Leian, et TTTS § 41 lg 1 eesmärgist tulenevalt saab käesoleval juhul isikule ette heita üksnes süülist tegevusetust. Seega tuleks vaidlusalust normi mõista nii, et tahtluse määratlus laieneb ka andmete teatamata jätmisele ning isik peab olema tegevusetuses süüdi.

Eelnevast tuleneb, et TTTS § 41 lg 1 kohaldamise eelduseks on isiku süü tuvastamine, mis eeldab haldusmenetluses uurimispõhimõtte (haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 6) rakendamist. Asjas tähtsust omavate asjaolude uurimisel on menetlusosalisel HMS § 38 lg 3 alusel kaasaitamiskohustus. Peale isiku süü tuvastamist saab asuda seisukohale, et isikul oli võimalik mõjutada tagajärje saabumist (teatamiskohustust täita), mistõttu ei saa alusetult tehtud kulutuste tagasinõudmine olla ülemäära koormav.

Ühtlasi märgin, et töötuna arvelevõtmisel tutvustab Töötukassa isikule tema õigusi ja kohustusi.¹⁰ Ka on Töötukassa kodulehel eraldi selgitatud ajutise (mh ühepäevase) töötamisega tekkivaid kohustusi ning tagajärge.¹¹ Seepärast kaldun arvama, et juhtumeid, kus inimene on kõnealuse reegli vastu eksinud puhtast teadmatusest ja sellist teadmatust ei saa talle objektiivselt ette heita, on väga vähe.

20. Riigikohtul puudub alus seaduse või muu põhiseadusest alamal seisva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt, st kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik leida põhiseaduspärane käitumisjuhised. Kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, siis tuleb eelistada sellist tõlgendust, mis on põhiseadusega kooskõlas ehk tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse.¹²

Sellisel tõlgendatuna ei riiva TTTS § 41 lg 1 tulenev kohustus isiku omandipõhiõigust ebaproportsionaalselt.

IV Seisukoht

Neil põhjustel olen seisukohal, et TTTS § 41 lg 1 on põhiseaduspärane. Tõlgendades vaidlustatud sätet põhiseaduskonformselt, ei riiva alusetult tehtud kulutuste tagasinõudmine ebamõistlikult isiku põhiõigusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

¹⁰ Vt Kliendi meelepea. Töötukassa koduleht. Kättesaadav:

http://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/KLIENDI%20MEELESPEA_t%C3%B6%20tu.pdf.

¹¹ Ajutiselt töötamine. Töötukassa koduleht. Kättesaadav:

<https://www.tootukassa.ee/content/leidsin-too/ajutiselt-tootamine>.

¹² RKPJKo 31.03.2011 nr 3-4-1-19-10, p 31.