

Pr Ülle Madise

Õiguskantsler 29.11.2020

**Avaldus**

**Töötervishoiu- ja tööohutuse seaduse §122 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.**

**Õigusselguse saamiseks karantiini-haigushüvitiste (RaKS § 51 lg 1 p. 2; §56) maksmise korra ja selle kaetuse osas TTOS §122 normidega ning selle regulatsiooni põhiseaduspärasusest.**

EVEA (Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon) esindab väike- ja keskmisi ettevõtjaid.EVEA esindab otse- ja kollektiivliikmete kaudu rohkem kui 5500 ettevõtet, olles seega nii liikmete arvult kui esindatavat sihtgruppi arvestades suurim sektoriülene ettevõtjate katusorganisatsioon Eestis.

Ettevõtjatena ja vastutustundlike ühiskonnaliikmetena mõistame, et tänase tervisekriisi seljatamise üks abinõusid on töötaja töölt koju jäämine kohe esimeste haigustunnuste ilmnemisel.

Samas ei saa me nõustuda, et iga kriisi korral sirutab riik ebaõiglaselt käe aina sügavamale ettevõtja taskusse, võttes sealt raha ühe eesmärgi täitmiseks mõnikord lausa mitu korda ning kehtestades selle tarbeks vajalikke õigusnorme kiirustades ja ettevõtjate ning inimeste põhiseaduslikke õigusi rikkudes.

Pöördume Teie poole, et hindaksite:

1. Töötervishoiu- ja tööohutuse seaduse §122 õigusselgust ning viidatud normide vastavust:
2. põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse normidele (PS §31; §32);
3. võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ja seaduslikkuse (PS §13; §14) normidele.
4. Kas TTOS §122 kohustab tööandjat maksma haigushüvitist karantiini-haiguslehe (RaKS §51 lg 1 p 2) eest?

Arvestades meie küsimuste kiireloomulisust ning suurt avalikku huvi (Riigikogus on täna II lugemisel haigushüvitiste korra muutmise eelnõu 257SE; vajalik rahaline kate tänase olukorra jätkamiseks ja muudatuste tegemiseks peaks lahenduse leidma samuti menetluses oleva 2021. a riigieelarve seadusega 254SE) – palume meie avaldust menetleda võimalikult kiiresti.

1. EVEA hinnangul on nii alates 01.07.2009.aastast tänaseni kehtiv, tööandja makstavate haigushüvitiste regulatsioon (TTOS §122) kui ka täna Riigikogu menetluses oleva seaduseelnõu 257SE juurde enne II lugemist lisatud haigushüvitiste maksmise korra muutmise eelnõu[[1]](#footnote-1) vastuolus täna individuaalseid töösuhteid reguleerivate normidega (ennekõike töölepingu seadus) ning põhiseadusega:
2. EVEA hinnangul on ebaselge, kas TTOS §-s 122 sisalduv tööandja kohustus maksta haigushüvitist, on eraõiguslik või avalik-õiguslik kohustus. Tööleping on eraõiguslik leping mille alusel töötaja teeb tööandjale tööd, alludes tööandja juhtimisele ja kontrollile. TLS sätestab, et tööandja maksab töötajale töö eest tasu. Lisaks TLS erinormidele kehtivad töölepingule VÕS käsunduslepingu kohta käivad sätted.
3. TLS sätestab töösuhte tingimuste seaduslikkuse kontrollimiseks teostatava haldusjärelevalve piirid, kuid PS ei anna õigust ning TLS ega VÕS ei sätesta riigi voli, kohustada töölepingu pooli tasuma teineteisele eraõigusliku kohustusena käsitletavaid makseid või hüvitisi mis ei tulene lepingu täitmisest ning mis ei ole lepingu täitmisega seotud
4. Riigil on PS §113 ja maksukorralduse seaduse (MKS) alusel pädevus sätestada seadusega maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed, kuid TTOS §122 sätestatud haigushüvitis ei ole sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt maks ega muu avalik-õiguslik koormis vaid eraõiguslik, kuigi tööga mitteseotud hüvitis töötajale, mille eesmärk on motiveerida tööandjat majanduslikult panustama töökeskkonna parandamisse ning panna teda enam huvituma ettevõtte sotsiaalse vastutusega seonduvatest meetmetest, sealhulgas terviseedendusest .
5. Riigikohus on selgitanud (nt RKO 3-3-1-65-03), et põhiseaduses ei ole sätestatud tervisekindlustuse süsteemi kriteeriume ning tervisekindlustuse süsteemi kujundamisel nagu üldse sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandja ülesanne langetada sotsiaalpoliitilisi otsuseid ja selleks on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Tervisekindlustus sundkindlustusena aga ei ole eraõiguslik lepinguline kohustus. Seetõttu on väga oluline määratleda tööandja makstava haigushüvitise õiguslik tähendus.
6. Esitasime 04.11.20 Sotsiaalministeeriumile selgitustaotluse õigusalase selgituse saamiseks, kas TTOS-s sätestatud tööandja makstav haigushüvitis on eraõiguslik kohustus (nt töötasu, kahjuhüvitis) või avalik-õiguslik kohustus (nt. maks).
7. Sotsiaalministeerium vastas EVEAle oma kirjas 26.11.2020 nr 1.5-1.1/3173-3, et tööandja makstav haigushüvitis on eraõiguslikust töösuhtest lähtuv tööandja individuaalne kohustus mis ei ole seotud ravikindlustussüsteemi kui avalik-õigusliku, solidaarsuspõhimõttel loodud sundkindlustuse süsteemiga[[2]](#footnote-2) . See seiskoht erineb 2009. aastal sotsiaalministri poolt õiguskantslerile esitatud seisukohast[[3]](#footnote-3) – vaidlusaluse normi loomisel 2009 ja selle sisu selgitamisel õiguskantslerile oli eelnõu koostajate seisukoht, et tegu avalik-õigusliku iseloomuga kohustusega ja ravikindlustussüsteemi täiendusega.
8. Eelnevast selgitusest tõukub meie küsimus – kas riigivõimul on põhiseaduse mõtte ja sätte kohaselt voli panna ühele eraõigusliku töösuhte poolele (tööandjale) kohustus, maksta teisele poolele (töötajale) hüvitist mis ei ole seotud tööga ega ka tööst tingitud kulude hüvitamisega või on niisuguse eraõigusliku kohustuse panek vastuolus ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse sätetega?
9. Juhul, kui tegemist on siiski avalik-õigusliku kohustusega, kas siis, vaatamata seadusandja laialdastele volitustele ja avarale diskretsiooniõigusele, ei teki küsimus ettevõtjate kahekordsest koormamisest – on ju täna sotsiaalmaksu seaduses ja ravikindlustusseaduses selgelt sätestatud sotsiaalmaksu maksmise eesmärgid ja selle eest saadav kindlustuskaitse. Kas tööandja makstava haigushüvitise regulatsioon (TTOS §122) ei ole sel juhul vastuolus eelviidatud õigusaktidega?
10. Samuti palume hinnata, kas TTOS §122 on vastuolus PS võrdsuspõhiõiguse (PS §12) sätetega – riik, tervisekindlustuse süsteemi 2009. aastal rahanappuse tingimustes ümber korraldades ja suure osa haigushüvitiste rahalisest koormast teistkordselt (esimene kord katab tööandja või ettevõtja selle kulu sotsiaalmaksu tasudes) tööandja õlgadele pannes, teeb seda läbi õigusakti (TTOS), mis katab vaid töölepingulises ja või teenistussuhtes olevad isikud (TLS ja ATS). Samas tasuvad teenitud sissetulekult sotsiaalmaksu ka füüsilisest isikust ettevõtjad (FIE-d) ja teised võlaõiguslike lepingute alusel oma tooteid või teenuseid pakkuvad isikud. Tervisekindlustuse süsteemi rahanappuse tingimustes muutes tekitas riik olukorra kus viimatinimetatud on küll jätkuvalt kohustatud tasuma sotsiaalmaksu kuid neil puudub võimalus saada RaKS sätestatud kindlustuskaitset sissetuleku kaotuse (haiguse korral) võrdselt töölepingu alusel töötavate isikutega. Tänase tervisehädaolukorra tingimustes on iseenda tööandjaks olevate isikute ebavõrdne kohtlemine eriti valus kuna need isikud kaotavad nii haigena kui ka karantiini suunatuna nii võimaluse teenida elatist. Karantiini korral aga ka võimaluse saada riigi sunni jõuga kehtestatud liikumisvabaduse piiramise korral õiglast haigushüvitist võrdselt töölepingulises või teenistussuhtes olevate isikutega.
11. TTOS §122 sätestab, et tööandja peab maksma töötajale haigushüvitist haigestumise või vigastuse neljanda kuni kaheksanda kalendripäeva eest. Meie hinnangul puudub täna õiguslik regulatsioon, mis paneks tööandjale kohustuse maksta haigushüvitist karantiini korral. Ainus selgitus säärasest kohustusest on haigekassa veebilehel kuid meie hinnangul ei ole haigekassal avalik-õigusliku asutusena pädevust asuda seadusandja asemele ning panna tööandjale kohustust haigushüvitise tasumiseks olukorras kus seadusandja ei ole sellist regulatsiooni kehtestanud. Samuti on meie hinnangul karantiini-haiguslehtede selline regulatsioon iseendale tööandjaks olevate isikute (FIE-d, teised lepingute alusel oma tooteid ja teenuseid müüvad isikud) suhtes diskrimineeriv.
12. Olgugi, et täna on haigestumiste ja vigastuste kõrval väga suur hulk haiguslehti väljastatud nakkuskahtlase isiku isoleerimiseks ja/või uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, on riik end nakkushaiguse leviku tõkestamisel tekkivatest kuludest järsult distantseerinud, sätestades RaKSis, et karantiini suunatud isikule (ehk isikule, kes on terve ja on valmis tööd tegema kuid kelle liikumisvabadust on KorS ja NETS alusel avalikes huvides piiratud) maksab haigekassa haigushüvitist alates 9. päevast ning kokku maksimaalselt 7 päeva.
13. Samas ei sätesta ükski täna kehtiv õigusakt tööandjal kohustust maksta haigushüvitist karantiini-haiguslehe eest. Sotsiaalministeerium on 2009. aastal oma vastuse õiguskantslerile selgitanud, et TTOS sätestatud haigushüvitise maksmise regulatsiooni sisu selgitamisel tuleb lähtuda RaKS sätestatud mõistetest. Selle tõlgenduse kohaselt tuleb TTOS §122 sätet mõista, et tööandjal on kohustus maksta haigushüvitist töötaja haigestumise ja vigastuse (kattuvus RaKS § 51 lg 1 p 1) aga mitte karantiini (RaKS §51 lg 1 p 2) korral.
14. Palume ka hinnata, kas tänase tervisehädaolukorra tingimustes, avalikes huvides laialdaselt rakendatav karantiin (eneseisolatsioon) ja selle eest makstav haigushüvitis (regulatsioon RaKS) on õige ja õiglane ning kooskõlas PS §13; §14 sätetega – ehk kas riigil on õigus võtta inimeselt võimalus teenida elatist ilma, et riik annaks selle eest õiglast hüvitist neile, kes on sotsiaalmaksu tasumisega saanud kindlustuskaitse ravikindlustuse näol?

*/Allkirjastatud digitaalselt/*

Heiki Rits, EVEA president

Ille Nakurt-Murumaa, EVEA asepresident, ille@evea.ee , tel. +372 57809806

1. Sotsiaalministeeriumi poolt Riigikogu Sotsiaalkomisjonile esitatud Ravikindlustuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 23.11.2020 [↑](#footnote-ref-1)
2. Sotsiaalministeeriumi 26.11.2020 vastus EVEA selgitustaotlusele nr 1.5-1.1/3173-3 [↑](#footnote-ref-2)
3. Õiguskantsleri 10.09.2009 märgukiri nr 6-1/090946/0905452, v.t. punkt 1.3 [↑](#footnote-ref-3)