



ÕIGUSKANTSLER

Hr Hanno Pevkur sotsiaalminister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie 17.07.2009 nr 14.1-4/2178
Õiguskantsler 10.09.2009 nr 6-1/090946/0905452

Märgukiri

Lugupeetud härra minister

Alustasin menetluse Tööandjate Keskliidu 20.05.2009. a avalduse alusel, milles püstitati küsimus 01.07.2009. a jõustunud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi: TTOS) § 12² kooskõlast põhiseaduse ning teiste seadustega. Pöördusin menetluse käigus Teie poole teabe nõudmisega. Täna Teid 17.07.2009. a minu teabe nõudmisele edastatud vastuse eest.

Käesolevaga teavitan Teid menetluse käigus tuvastatud asjaoludest ning menetluse lõpptulemustest.

Menetluse tulemusena olen seisukohal, et:

TTOS § 12² on vastuolus PS §-ga 12 osas, milles ei kohtle 4.-8. haiguspäevani haigushüvitiste osas võrdselt kõiki neid ravikindlustatud isikuid, kellel on õigus saada haigushüvitist ravikindlustuse seaduse alusel.

TTOS § 12² on vastuolus PS § 13 lõikega 2 ning §-ga 14 osas, kus TTOS § 12² ei reguleeri, kas või milliseid toiminguid on tööandjatel õigus teostada juhul, kui neil on tekkinud põhjendatud kahtlused väljastatud haiguslehtede õigsuses ja kas või milliseid toiminguid on Haigekassal õigus teostada tööandjate haigushüvitiste puhul haiguslehtede väljastamise õigsuse kontrollimiseks.

Menetluse tulemusena soovitan Teil lahendada tekkinud olukord, täiendades TTOS § 12² regulatsiooni viisil, kus ülaltoodud puudused on kõrvaldatud.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Tööandjate Keskliit pöördus minu poole avaldusega 20.05.2009. a ning tõstatas mitmeid küsimusi seoses 01.07.2009. a jõustunud TTOS §-des 12² ja 31³ sisalduva regulatsiooniga.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Tööandjate Keskliidu hinnangul ei ole TTOS §-s 12² sisalduva regulatsiooni puhul arusaadav, kas tegemist on tööandja eraõigusliku või avalik-õigusliku kohustusega. Avaldaja arvates on töötervishoiu ja tööohutuse seaduses tehtud muudatuste eesmärgiks tööjõu säilitamine ehk eesmärk on sama, mis kogu ravikindlustuse puhul. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse eesmärgiks on aga reguleerida tegelikult tööandja kohustusi töötaja tervisele ohutu töökeskkonna loomisel ja tagamisel. Avaldaja leidis, et kui seadusandja eesmärgiks oli määratleda tööandja vastutus ka töökeskkonnavälistest teguritest tingitud tervisekahjustuste hüvitamisel, siis oleks tööandja vastavaid kohustusi tulnud sätestada töö- ja teenistussuhteid reguleerivates seadustes (n töölepingu seaduses) või eraldi seadustes, mitte aga töökeskkonda ja töötervishoidu reguleerivas seaduses. Tööandjate Keskliidu hinnangul ei nähtu TTOS §-st 12² selgelt, millised isikud on õigustatud saama tööandja haigushüvitist, kuna ravikindlustusega kindlustatud isikut defineeritakse läbi sotsiaalmaksu tasumise, kuid tööandja haigushüvitise saamiseks ei pea isik olema kindlustatud.

Samuti märkis avaldaja, et tööandja haigushüvitise maksmise kohustus tekitab terve rea töökorralduslikke küsimusi ning selgusetu on, kas töötajal tööandja vastu tekkiva nõude õiguspärasust tõendatakse ainult haiguslehe alusel. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus ei sätesta selgelt, kas tööandja haigushüvitise väljamaksmisele on võimalik kohaldada ravikindlustuse seaduse põhimõtteid ning selle seaduse analoogiat, kuna puudub ühene viide ravikindlustuse seaduse sätete kohaldamisele. Seega on TTOS § 12² Tööandjate Keskliidu hinnangul vastuolus põhiseaduse (edaspidi: PS) § 10 ja § 13 lõikega 2 ehk õigusselguse põhimõttega. Avaldaja tõi oma avalduses ka mitmeid näiteid, milliste puhul avaldaja hinnangul töötervishoiu ja tööohutuse seadusest selgelt ei nähtu, kuidas või milliseid õigusakte kohaldada.

Tööandjate Keskliit leidis ka seda, et TTOS §12² on vastuolus PS §-ga 31 ja § 29 lõikega 1. PS § 31 kohaselt on isikutel õigus tegeleda ettevõtlusega ja PS § 29 lg 1 kohaselt on õigus vabalt valida tegevusala. Tööandja haigushüvitise kehtestamine tekitab avaldaja arvates mõnes valdkonnas küsimuse tegutsemise tasuvuse kohta. Tööandjatele liigse koormuse panemine toob avaldaja sõnul kaasa töö kaotamise ohu nendele inimestele, kelle tervis on kehvem ja kes on tihti haiged. Samuti on TTOS § 12² näol tegemist tööandjate õiguste ebaproportsionaalse riivega, mis on vastuolus PS §-ga 11. TTOS §-s 12² sätestatud abinõu ei ole avaldaja arvates eesmärgi saavutamiseks sobiv, kuna tööandjatel on palju võimalusi korraldada oma tegevus viisil, mille tulemusena töötajale haigushüvitist ei maksta või makstakse seaduses ettenähtuga võrreldes väiksemas summas. Tööandjate Keskliidu hinnangul oleks pigem piisanud eraõiguslikust mudelist, mille puhul makstakse haigushüvitist töötaja ja tööandja omavahelise vabatahtliku kokkuleppe alusel. Ühtlasi leidis Tööandjate Keskliit, et töötervishoiu ja tööohutuse seaduses tulenevate muudatuste kehtestamisel ei näinud seadusandja ette piisavat ülemineku aega. Toimus tööandjate varjatud maksukoormuse tõus, kuna sotsiaalmaksu vastavalt ei vähendatud. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatused võeti vastu 20.02.2009. a ning muudatused jõustusid juba 01.07.2009. a. Ettevõtete eelarved kinnitatakse reeglina kalendriaastate kaupa ning vähem kui pooleaastane tähtaeg uue kohustuse rakendamiseks on ebapiisav. Üleminekuaja pikkuseks oleks avaldaja hinnangul pidanud olema vähemalt aasta.

1.2. Alustasin Tööandjate Keskliidu poolt esitatud avalduse alusel menetluse ning pöördusin 08.06.2009. a teabe saamiseks Teie poole. Palusin Teil selgitada, millisel eesmärgil täiendati töötervishoiu ja tööohutuse seadust §-dega 12² ja 31³ ning millistel põhjustel lisati tööandja haigushüvitist reguleerivad sätted nimelt töötervishoiu ja tööohutuse seadusesse. Soovisin teada Teie seisukohta, kas tööandja haigushüvitise regulatsiooni paiknemine töötervishoiu ja tööohutuse seaduses võiks tekitada probleeme tööandja kohustuste ja töötaja õiguste määratlemisel. Soovisin vastust küsimustele, kas tööandjal on kohustus maksta haigushüvitist üksnes siis, kui töötaja

haigus on põhjustatud konkreetset töökeskkonna teguritest ning kas ravikindlustuse seadusest tulenevate ajutise töövõimetuse hüvitiste regulatsiooni muutmisel kaaluti ka muid alternatiive lisaks tööandjale haigushüvitiste maksmise kohustuse kehtestamisele. Palusin Teie hinnangut küsimusele, kas TTOS §-s 12² sätestatud regulatsiooni näol on tegemist eraõigusliku või avalik-õigusliku instituudiga ning kuidas on lahendatavad tööandja haigushüvitise väljamaksmisega seotud praktilised küsimused ja kas kehtiv töötervishoiu ja tööohutuse seadus sätestab selleks piisava regulatsiooni. Palusin selgitust, kas Tööandjate Keskliidu arusaam, mille kohaselt ei ole tööandja haigushüvitise saaja samastatav ravikindlustuse seaduse alusel defineeritud kindlustatud isikuga, on õige. Soovisin teada, kas tööandja haigushüvitise väljamaksmisel on võimalik kohaldada analoogia korras ravikindlustuse seadust, sealhulgas näiteks kindlustusjuhtumi määratlemisel, hüvitise väljamaksmise piirangute puhul või haiguslehtede väljastamisel ja kontrollimisel ning kas võimalike vaidluste lahendamine toimub eraõiguslike töösuhete puhul individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse alusel. Palusin Teie seisukohta, kas TTOS § 12² on kooskõlas õigusselguse põhimõttega või kas on Sotsiaalministeeriumil plaanis valmistada ette seaduse eelnõu, mis reguleerib selgelt tööandja haigushüvitiste maksmise tingimusi ja korda. Palusin Teie seisukohta ka küsimuses, kas TTOS § 12² regulatsiooni kehtestamine alates 01.07.2009. a on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega ning kas tegemist on tööandjate õiguste proportsionaalse piiranguga.

1.3. Teie vastasite minu teabe nõudmisele 17.07.2009. a. Selgitasite, et töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatused muudavad senist ravikindlustuse süsteemi ning lisaks töötaja omavastutusele lisandub nüüd tööandja individuaalne haigushüvitise maksmise kohustus. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatuste eesmärgiks oli säilitada tööandja palgal olevate töötajate tervis ja edendada nende vaimset ning füüsilist heaolu tööandja otsese osalise vastutuse kaudu. Haigushüvitiste osaline tasumine motiveerib tööandjat töökeskkonna parendamisse ja töötajate tervise edendamisse täiendavalt investeerima. Märkisite, et praktikad, mille kohaselt katab lühiajalise haigushüvitise kulud tööandja, rakendab enamik Euroopa riike. TTOS § 12² näol on tegemist avalik-õigusliku iseloomuga kohustusliku normiga, millest tööandjal ei ole lubatud kõrvale kalduda. Põhjendasite vastuses, et tööandja haigushüvitise kehtestamine oli osalt tingitud riigieelarve alalaekumistest ja seotud seetõttu 2009. a negatiivse riigieelarve vastuvõtmisega, kuivõrd praegune tervishoiu tulubaas ei võimaldanud enam haigushüvitiste maksmist üksnes Eesti Haigekassa kaudu. Haigushüvitiste kulud on kasvanud keskmiselt 17% aastas. Kuna ajutise töövõimetuse hüvitist makstakse eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulu alusel, siis sotsiaalmaksu laekumise pidurdumisel on tekkinud olukord, kus ravikindlustuse eelarvesse laekub vähem vahendeid, kui kulub haigushüvitiste maksmiseks võrreldes eelmiste aastatega.

Selgitasite, et töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise kõrval kaaluti võimalusi ja sobivust reguleerida tööandja makstavat haigushüvitist ka töölepingu seaduses või ravikindlustuse seaduses. Töölepingu seadus reguleerib töölepingut kui võlaõiguslikku lepingut kahe eraõigusliku poole vahel. Tööandja makstav haigushüvitis on avalik-õigusliku iseloomuga kohustuse osaline panemine individuaalselt igale tööandjale. Ravikindlustuse seaduse eesmärk on reguleerida tervishoiukulude katmise süsteemi kindlustatud isiku haiguste ennetamise, ravi, ravimite ja meditsiiniseadmete ostmise rahastamiseks ning ka ajutise töövõimetuse hüvitise ja muude hüvitiste maksmiseks. Tööandjate makstav haigushüvitise regulatsioon ei ole kaetud sotsiaalmaksuga sotsiaalmaksuseaduse tähenduses ja väljub ravikindlustuse seaduse reguleerimisalast. Vaidluste korral lahendab ametnike puhul vaidluse halduskohus ning töötajate puhul töövaidluskomisjon või kohus.

Leidsite oma 17.07.2009. a vastuses teabe nõudmisele, et TTOS § 12² regulatsioon on piisavalt arusaadav, määratledes selgelt tööandja makstava haigushüvitise tingimused ja korra. Teie

hinnangul ravikindlustuse seaduse analoogia kohaldamiseks puudub alus. Tööandja kohustus maksta haigushüvitist on seotud haiguslehega ning haiguslehe väljastamist reguleerib ravikindlustuse seadus. Seda, mis on haigus või vigastus või millisel juhul haigusleht väljastatakse, ei hinda tööandja, vaid vastav pädevus on arstil. Ravikindlustuse seaduse (edaspidi: RaKS) § 52 lg 2 kohaselt vastutab ajutise töövõimetuse kindlustusjuhtumi õigesti määramise ja ajutise töövõimetuse põhjendatuse eest arst, kes lehe väljastab. Kahtluse korral on tööandjal alati õigus esitada Haigekassa piirkondlikule osakonnale avaldus haiguslehe väljaandmisega seotud asjaolude kontrollimiseks. Selgitasite, et tööandja ei maksa haigushüvitist töötervishoiu ja tööohutuse seaduses otseselt sätestatud juhtudel, mille eest maksab hüvitist ravikindlustuse seaduses nimetatud juhtudel Eesti Haigekassa. Samuti ei pea tööandja maksma haigushüvitist RaKS §-s 60 sätestatud juhtudel, mis kehtestab piirangud ajutise töövõimetuse hüvitise saamiseks. Olite oma 17.07.2009.a. vastuses seisukohal, et haigusleht on kehtivas õiguses ehk ravikindlustuse seaduses selgelt defineeritud õigustermin, mille dubleerimine ei ole vajalik ega õige. Tööandja haigushüvitise maksmine eeldab tööandjalt kõigi TTOS §-s 12² viidatud õigusaktide ning mõistete tundmist, kuid õigusselguse põhimõte ei eelda, et kõik teo õiguslikud järelmid oleksid koondatud ühte ja samasse õigusnormi.

Leidsite, et töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatused ei koorma tööandjaid ülemäära. Kuna TTOS § 12² kohustab tööandjat maksma haigushüvitist üksnes neljandast kuni kaheksanda haiguspäevani ning töötaja omavastutus on 3 haiguspäeva ning alates 9. haiguspäevast maksab haigushüvitist Eesti Haigekassa, siis on kõigil osapooltel mõistliku proportsiooniga vastutuse ulatus. Ettevõtlusvabaduse kaitseala võib olla küll avaliku võimu poolt ebasoodsalt mõjutatud, kuid käesoleval ajal on selleks mõistlik põhjus, mis lähtub avalikust huvist ehk töötajate tervise kaitsest. Ettevõtlusvabaduse riiveks piisab igast mõistlikust põhjusest. Viitasite oma vastuses Riigikohtu 10.11.2003.a. otsusele nr. 3-3-1-65-03, mille kohaselt ei ole põhiseaduses sätestatud, millistele konkreetsetele kriteeriumidele peab vastama tervisekindlustuse süsteem, kuid tervisekindlustuse süsteemi kujundamisel nagu üldse sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandja ülesanne langetada sotsiaalpoliitilisi otsuseid ja selleks on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Seega on Teie hinnangul osa vastutusest tööandja õlule panemine põhjendatud, kuna töötaja täidab tööülesandeid ühe kolmandiku ööpäevast tööandja heaks, enamasti tööandja ettenähtud ruumides. Samuti leidsite, et TTOS § 12² regulatsiooni kehtestamine on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega, kuivõrd õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb autonoomiat: et isik saaks olla autonoomne, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi. Antud juhul jäeti tööandjale piisav ja mõistlik aeg ehk 4 kuud, mille jooksul saaksid adressaadid end uute normidega tutvustada ja oma tegevuse ümber korraldada. Samuti ei ole tegemist tööandjatele uudse regulatsiooniga, kuna selle meetme positiivsete ja negatiivsete aspektide üle on arutletud aastaid (sealhulgas tööandjatega). Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist.

II Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja menetlus Riigikohtus

Riigikohtu üldkogu menetluses on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr 3-4-1-8-09. Nimetatud kohtuasjas esitas Tallinna Linnavolikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 7 alusel taotluse tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse mitmed sätted. Muuhulgas taotles Tallinna Linnavolikogu, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud TTOS §-d 12² ja 31³. Tallinna Linnavolikogu taotluse kohaselt kaasneb

TTOS §12² rakendamisega tööandjatele, sealhulgas ka Tallinnale ebaproportsionaalselt suur kulu, mistõttu on TTOS § 12² vastuolus põhiseadusega. Riigikohtu üldkogu ees tuleb antud taotlus uuesti arutlusele 22.09.2009. a.

Vastavalt PSJKS § 10 lg 1 punktile 5 ning lõikele 2 esitasin Riigikohtule antud taotluse osas oma arvamuse, milles leidsin, et Tallinna Linnavolikogu taotlus riigi 2009. a lisaelarve seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse §-de 19 lõigete 2 ja 3 ning nendega kehtestatud TTOS §-de 12² ja 31³ osas ei ole lubatav. Leidsin, et PSJKS § 7 ja sellele antud Riigikohtu tõlgenduste järgi on volikogu taotlus lubatav üksnes juhul, kui taotluse esitaja väidab vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ning nende tagatiste riive on vaidlustatud sätte puhul vähemalt võimalik.¹ Leidsin, et kohalik omavalitsus ei saa taotleda kaitset kõikide abinõude vastu, mis mingilgi määral mõjutavad kohaliku omavalitsuse tulude ja kulude suhet ebasoodsalt. TTOS § 12² ja § 31³ puudutavad kõigi Eestis tegutsevate tööandjate kohustusi, mitte ainult kohalike omavalitsuste kui tööandjate kohustusi. TTOS § 12² ja § 31³ ei reguleeri spetsiifilisi kohaliku omavalitsuse ja riigi vahelisi suhteid, mistõttu ei ole nimetatud normide puhul võimalik kohaliku omavalitsuse põhiseadusega tagatud finantsgarantii riive.

Vaatamata minu seisukohtadele võib Riigikohus Tallinna Linnavolikogu esitatud taotluse osas jõuda põhimõtteliselt teistsugusele seisukohale. Juhul, kui Riigikohus peab Tallinna Linnavolikogu taotlust lubatavaks TTOS § 12² ja § 31³ osas, peab Riigikohus sisuliselt hindama ja analüüsima, kas TTOS § 12² ja § 31³ on kooskõlas põhiseaduse sätetega. Sellele järgnevalt võib Riigikohus tunnistada TTOS §-s 12² ja §-s 31³ sätestatud tööandja kohustuse maksta töötajatele haigushüvitisi põhiseadusevastaseks ja kehtetuks või ka tõdeda, et regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas. Kuivõrd Tallinna Linnavolikogu antud taotluse osas puudub hetkel jõustunud Riigikohtu lahend, ei pea ma võimalikuks hinnata käesoleva menetluse raames sisuliselt TTOS §-s 12² kehtestatud riive proportsionaalsust ning vastavust PS §-le 10. Arvestades minu seisukohta Riigikohtule, pean siiski põhjendatuks analüüsida, kas TTOS § 12² on kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikega 1, § 13 lõikega 2 ning §-ga 14.

III Põhiküsimus

Antud menetluse käigus tuli vastata küsimusele, kas TTOS § 12² on kooskõlas PS § 12 lõikega 1, PS § 13 lõikega 2 ning PS §-ga 14.

IV Õiguslik hinnang

4.1. Riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse §-ga 19 täiendati töötervishoiu ja tööohutuse seadust uute sätetega. TTOS § 12² lg 1 näeb ette, et tööandja peab maksma töötajale hüvitist haigestumise või vigastuse neljanda kuni kaheksanda päeva eest 70% töötaja keskmisest töötasust. TTOS § 31³ järgi maksab tööandja TTOS §-s 12² sätestatud haigushüvitist haiguslehtede alusel, millele märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastus algab 2009. aasta 1. juulil või hiljem.

¹ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 16.

4.2. TTOS § 12² lg 2 sätestab, et töötaja haigestumise või vigastuse korral, mille eest Haigekassa maksab kindlustatud isikule ajutise töövõimetuse hüvitist ravikindlustuse seaduse § 54 lõike 1 punktide 6 ja 7 ning § 56 lõike 1² ja 1³ alusel, tööandja haigushüvitist ei maksa. Vastavalt TTOS § 12² lõikele 3 maksab tööandja haigushüvitist haiguslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse neljandast päevast alates. TTOS § 12² lg 4 kohaselt maksab tööandja haigushüvitist, kui töötaja on tööandjale haiguslehe esitanud hiljemalt 90. kalendripäeval, alates töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisele asumise päevast. TTOS § 12² lg 5 sätestab, et tööandja maksab haigushüvitise välja palgapäeval, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul alates nõuetekohaselt vormistatud haiguslehe esitamisest tööandjale.

4.3. Riigi 2009. aasta lisaelarve seadusega muudeti ka ravikindlustuse seadust. RaKS § 56 lõikes 1 asendati sõna „teisest“ sõnaga „üheksandast“, nii et alates 01.07.2009. a kehtib RaKS § 56 lg 1 järgmises sõnastuses „Õigus saada haigushüvitist tekib töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse üheksandast päevast alates.“

4.4. PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Antud lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. PS §-st 12 tuleneb nõue rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi. PS §-st 12 tuleneb ühtlasi õigusloome võrdsuse põhimõte, mille kohaselt peavad seadused ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.² Seadusandjal on seejuures avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud. Selleks, et teha kindlaks, kas keegi on kellegagi võrdne või ebavõrdne, peab olema vähemalt kaks isikut või isikute gruppi, keda omavahel võrrelda.

4.5. TTOS § 1 lg 1 näeb ette, et antud seadus kohaldub töölepingu alusel töötavatele isikutele ja avalikele teenistujatele. TTOS § 1 lg 2 sätestab, et antud seadust kohaldatakse ka tegevteenistuses olevate kaitseväelaste teenistustingimuste ning kaitseväge, Kaitseliidu, politsei, päästeasutuste ja piirivalve töötajate töö suhtes niivõrd, kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Vastavalt TTOS § 1 lõikele 3 kohaldatakse antud seadust lisaks veel kinnipeetava tööle vanglas vangistusseaduses sätestatud erisustega, õpilase ja üliõpilase tööle õppepraktikal, juriidilise isiku juhatuse või seda asendava juhtorgani liikme tööle. Füüsilisest isikust ettevõtjale kohaldub töötervishoiu ja tööohutuse seadus sama seaduse § 12 lõigetes 7 ja 8 sätestatud ulatuses.

4.6. Ravikindlustusega hõlmatud isikute ehk kindlustatud isikute loetelu on toodud RaKS §-s 5. RaKS § 5 lg 1 sätestab, et kindlustatud isik antud seaduse tähenduses on Eesti alaline elanik, tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elav isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud korras, suuruses ja tähtaegadel, samuti nende isikutega seaduse alusel või lepingu alusel võrdsustatud isik. RaKS § 5 lg 2 loetleb need kindlustatud isikud, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu töölepingu alusel töötavate isikute eest, avalikus teenistuses töötavate isikute eest, samuti juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme eest. Samuti on kindlustatud isikud, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus sotsiaalmaksuseaduse § 6 alusel, üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saav isik, kes ei ole kantud äriregistrisse füüsilisest isikust ettevõtjana ja kelle eest on kohustatud maksma iga kuu sotsiaalmaksu lepingu teine pool. Kindlustatud isikuteks on ka Riigikogu liikmed,

² RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, punktid 16 ja 17.

Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed või isikud, kelle eest on kohustatud oma asutuste kaudu maksuma sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus. Vastavalt RaKS § 5 lõikele 3 on kindlustatud isikuteks ka isikud, kes iseenda eest maksavad sotsiaalmaksu: füüsilisest isikust ettevõtjana äriregistrisse kantud isikud ning Maksu- ja Tolliameti piirkondlikus struktuuriüksuses registreeritud notarid, vandetõlgid ja kohtutäiturid, kes maksavad sotsiaalmaksu ettevõtlusest saadavalt tulult vastavalt sotsiaalmaksuseadusele.

RaKS § 50 lg 1 sätestab, et ajutise töövõimetuse hüvitis on rahaline kompensatsioon, mida haigekassa maksab töövõimetuslehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. RaKS § 50 lg 2 piirab ajutise töövõimetuse hüvitise saajate ringi sätestades, et ajutise töövõimetuse hüvitist ei maksta RaKS § 5 lõike 2 punktides 3 ja 6 ja lõikes 4 nimetatud alustel kindlustuskaitset omavale isikule ega kindlustatud isikuga lepingu alusel võrdsustatud isikule. Vastavalt RaKS § 50 lg 3 punktile 1 on haigushüvitis üks ajutise töövõimetuse hüvitise liikidest.

4.7. Eeltoodust tuleneb, et ravikindlustuse seadus ja töötervishoiu ja tööohutuse seadus defineerivad haigushüvitise saamise õigust omavate subjektide ringi erinevalt. Töötervishoiu ja tööohutuse seadusest ei nähtu üheselt, kas TTOS §-st 12² tuleneva regulatsiooniga on hõlmatud või hõlmamata näiteks Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmed. Minu hinnangul tekib siinkohal probleeme seoses kohtutäiturite, vandetõlkide ja notarite ning füüsilisest isikust ettevõtjana äriregistrisse kantud isikutega. Samuti on probleemne see, mis seondub üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saava isiku (RaKS § 5 lg 2 p 5) ning juriidilise isiku kontrollorgani liikmega (RaKS § 5 lg 2 p 4).

4.7.1 Nimelt sätestab TTOS § 1 lg 3 p 4, et füüsilisest isikust ettevõtja tööle kohaldub töötervishoiu ja tööohutuse seadus TTOS § 12 lg 7 ja 8 sätestatud ulatuses. TTOS § 12 lg 7 sätestab, et füüsilisest isikust ettevõtja tagab igas tööolukorras temale kuuluvate töövahendite, isikukaitsevahendite ja muude seadmete korrasoleku ja nõuetekohase kasutamise. TTOS § 12 lg 8 sätestab, et kui füüsilisest isikust ettevõtja töötab töökohal samal ajal koos ühe või mitme tööandja töötajatega, peab ta teavitama töid korraldavat tööandjat või tema puudumisel teisi tööandjaid oma tegevusega seotud ohtudest ja tagama, et tema tegevus ei ohusta teisi töötajaid. Töid korraldavat tööandjat või tema puudumisel teised tööandjad peavad füüsilisest isikust ettevõtjat teavitama sama paragrahvi lõikes 6 sätestatust.

Ülalöeldust järeldeb, et TTOS § 12² füüsilisest isikust ettevõtjale ei kohaldu. Füüsilisest isikust ettevõtjate osas ei ole kehtestatud ka erinorme. Eelnev toob kaasa selle, et kuni 9nda haiguspäevani ehk ajani, mil haigekassa hakkab maksuma isikule haigushüvitist, ei saa füüsilisest isikust ettevõtja haigushüvitist. Muu hulgas ei saa füüsilisest isikust ettevõtja endale oma tulust maksta ka ise haiguslehe alusel haigushüvitist sotsiaalmaksuvabalt³. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse mõttes haigushüvitise maksmise võimaluse andmine võib olla oluline, kuivõrd TTOS § 12² nimetatud tööandja haigushüvitist ei maksustata sotsiaalmaksuga (vt sotsiaalmaksuseadus § 3 p 3)⁴.

³ Füüsilisest isikust ettevõtja saab maksta endale tasu ka haiguspäevade ajal, kuid nimetatu maksustatakse täies ulatuses sotsiaalmaksuga.

⁴ Arusaadavalt tuleks selliseks juhuks kehtestada ka regulatsioon, millest tuleneb, millises summas/ millisest summast arvestatuna võib füüsilisest isikust ettevõtja endale hüvitist maksta.

4.7.2 Füüsilisest isikust ettevõtjatega sarnases olukorras on ka kohtutäiturid, vandetõlgid, notarid ning üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saavad isikud ning juriidilise isiku kontrollorgani (näiteks nõukogu) liikmed. Nimelt ei ole ka nendel isikutel õigus saada haigushüvitisi 1-8 haiguspäevani. Kui nimetatud isikutele siiski haiguspäevade eest tasu makstakse, siis tuleb selle eest tasuda sotsiaalmaksu.

4.8. Ülaltoodust ei ole mõistetav, kas või milline on olnud mõistlik põhjus äriregistris registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjate, kohtutäiturite, vandetõlkide, notarite, kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saavad isikute ja juriidilise isiku kontrollorgani liikmete erinevaks kohtlemiseks võrreldes teiste isikutega, kes on ravikindlustuse seaduse alusel loetletud kindlustatud isikute hulgas ning kes on õigustatud saama ravikindlustuse seaduse kohaselt haigushüvitist. Minu hinnangul tuleks kõigile eespool nimetatud isikutele tagada asendussissetulek ka 4.-8. haiguspäeva ajal. Sealjuures tuleks nimetatud asendussissetulek tagada samadel põhitingimustel (muuhulgas maksustamise osas). Minu hinnangul tuleks PS § 12 lõike 1 järgimise tagamiseks muuta haigushüvitiste regulatsiooni viisil, et kõigil ravikindlustatud isikutel, kellel on õigus haigushüvitistele ravikindlustuse seaduse alusel, oleks õigus saada haigushüvitist ka 4-8 haiguspäeva eest sotsiaalmaksuvabalt või siis õigus saada samaväärne rahaline kompensatsioon sotsiaalmaksu vastava vähendamise või mõne muu analoogilise meetme kohaldamise teel.

4.9. Järgmiseks hindan, kas TTOS §-ga 12² kehtestatud regulatsioon vastab PS § 13 lõikele 2 ning PS §-le 14. PS § 13 lg 1 sätestab, et igal ajal on õigus riigi ja seaduse kaitsele. PS § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igal ajal riigivõimu omavoli eest. PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk määratletuse põhimõte. Õigusselguse põhimõtte tähendab, et põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt määratletud⁵. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peavad õigusaktid olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt⁶. Riigikohus on leidnud, et nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi. Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse seisuskohalt vaadatuna, vaid mõõdupuuks on keskmiste võimetega isik. Õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa⁷. Samas ei ole õigusselgusetusega tegemist siis, kui mõni normitehniline puudus on ületatav tõlgendamise teel⁸.

PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Antud sätte funktsiooniks on tagada üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Nimetatud sätte järgi peab seadusandja olukorras, kus ta paneb isikutele ülesande täita mõnd seaduses sätestatud kohustust, nt töandjatele kohustuse tasuda töötajatele haigushüvitisi 4-8 haiguspäeva eest, looma ka asjakohased menetlusreeglid, mis võimaldaksid isikutel oma ülesannet nõuetekohaselt täita. Muu hulgas peab seadusandja kehtestama ka menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse⁹.

⁵ M. Ernits jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 13, p. 5.2.

⁶ Samas, p. 5.2.1.

⁷ RK PJKo 20.03.2006, nr. 3-4-1-33-05, p. 22.

⁸ RK PJKo 22.02.2001, nr. 3-4-1-4-01, p. 17.

⁹ RK PJKo 14.04.2003, nr. 3-4-1-4-03, p. 16.

4.10. Tööandjate Keskliit tõi oma avalduses välja, et nende jaoks on TTOS §-s 12² kehtestatud haigushüvitiste maksmise regulatsioon mitmeti probleemne. Muu hulgas ei olnud Tööandjate Keskliidule selge, mida mõista TTOS § 12² lõikes 3 nimetatud haiguslehe all, mille alusel tekib töötajal õigus saada tööandjalt haigushüvitist. Nimelt ei defineeri töötervishoiu ja tööohutuse seadus haiguslehe mõistet ega viita selles osas ka teistele õigusaktidele, sealhulgas ravikindlustuse seadusele. Samas on ravikindlustuse seaduses haiguslehe mõiste sisustatud, kuigi TTOS § 12² antud seadusele haiguslehe mõiste kasutamisel ei viita.

RaKS § 52 lg 1 defineerib töövõimetuslehe mõiste, milleks on kindlustatud isiku ajutist töövõimetus ja töö- või teenistuskohustuse täitmisest vabastatust tõendav dokument, mille väljastab kindlustatud isikule teda raviv arst või hambaarst. RaKS § 52 lg 2 kohaselt vastutab töövõimetuslehe väljastaja ajutise töövõimetuslehe kindlustusjuhtumi õigesti määramise ja ajutise töövõimetuslehe põhjendatuse eest. Vastavalt RaKS § 52 lõikele 3 on haigusleht üheks töövõimetuslehe liigiks. RaKS § 53 lg 1 sätestab, et ajutise töövõimetuslehe hüvitist makstakse töövõimetuslehe alusel.

Ma pean põhjendatuks avaldaja väidet, mille kohaselt ei viita töötervishoiu ja tööohutuse seadus piisava selgusega ravikindlustuse seaduse sätetele ega näe ette võimalust kohaldada TTOS §-s 12² reguleerimata juhtumite korral analoogia korras ravikindlustuse seaduse sätteid. Leian, et töötervishoiu ja tööohutuse seaduses tuleks selgemalt täpsustada, mida peetakse silmas haiguslehe all, mille alusel tekib tööandjal kohustus maksta töötajale haigushüvitist või teha asjakohased viited ravikindlustuse seadusele. Vastasel juhul võib regulatsioon olla vastuolus PS § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega.

4.11. Eelnevaga seonduvalt tekib ka küsimus, mida saab tööandja ette võtta juhtudel, kus tal on kahtlus, et haigusleht ei ole väljastatud põhjendatult. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus nimetatud küsimust ei reguleeri, samuti ei ole viidet ravikindlustuse seadusele. Samal ajal on Haigekassale ette nähtud võimalus kontrollida haiguslehtede põhjendatust.

Nimelt näeb RaKS § 62 lg 1 ette, et Haigekassa võib otsusega pikendada ajutise töövõimetuslehe hüvitise väljamaksmise tähtaega kuni 30 kalendripäeva võrra, kui esineb põhjendatud kahtlus, et isikul puudub õigus hüvitist saada. Eesti Haigekassa seaduse § 2 lg 1 sätestab, et Haigekassa eesmärgiks on ravikindlustuse hüvitiste võimaldamine vastavalt ravikindlustuse seadusele, muudele õigusaktidele ja Haigekassa eelarves ette nähtud ravikindlustuse kuludele. Eesti Haigekassa seaduse § 1 lg 3 näeb ette, et Haigekassa võib oma eesmärkide saavutamiseks nõuda kõigilt isikutelt ja asutustelt asjakohaste dokumentide ja informatsiooni esitamist, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Vastavalt Eesti Haigekassa seaduse § 4 lõikele 1 kontrollib Haigekassa välja antud töövõimetuslehtede õigsust ja põhjendatust. Ebaõigsuse või põhjendamatus korral on Haigekassal õigus summa väljamaksmine vaidlustada või summa väljamaksmisest keelduda. Sotsiaalministri 26.09.2002.a. määrusega nr. 114 kinnitatud „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormide“ § 5 lg 1 sätestab, et haigusleht kirjutatakse välja RaKS § 51 lõike 1 punktides 1–3 nimetatud kindlustusjuhtumi korral töövabastuse alguskuupäeval pärast haige läbivaatust ja terviseseisundi ning ajutise töövõimetuslehe kajastamist tervishoiuteenuse osutamist tõendavates dokumentides.

4.12. Eeltoodust nähtub, et kuigi Haigekassal on õigus kontrollida töövõimetuslehtede väljastamise põhjendatust (töödeldes seejuures kindlustatud isikute delikaatseid isikuandmeid), on Haigekassal vastav õigus ja kohustus seaduse kohaselt olemas vaid oma eesmärgi täitmiseks. Isikuandmete kaitse seaduse § 10 lg 2 näeb ette, et haldusorgan võib isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks. Tööandjate

haigushüvitiste väljamaksmine ning sellega seoses töövõimetuslehtede väljastamise korrektsuse kontrollimine ning isikuandmete töötlemine ei ole Haigekassa seadusega sätestatud eesmärgiks. Sisuliselt ei reguleeri kehtiv töötervishoiu ja tööohutuse seadus üldse, kuidas peaks tööandja toimima juhul, kui temal tekib põhjendatud kahtlus haigushüvitise väljamaksmise õigsuses. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus ei sätesta RaKS § 62 lõikega 1 analoogilist regulatsiooni ega anna ka võimalust kohaldada ravikindlustuse seadust analoogia korras. Samuti ei sätesta töötervishoiu ja tööohutuse seadus tööandjale õigust pöörduda haiguslehe väljastamise seaduslikkuse kontrollimiseks Haigekassa poole. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus ei näe ka ette, kes hüvitab võimalikud haiguslehe väljastamise kontrollimisega seonduvad kulud. Leian, et seadusandjal tulnuks PS § 14 arvestades olukorras, kus ta pani tööandjale haigushüvitiste maksmise kohustuse, näha ette ka regulatsioon, kuidas tööandjal on võimalik põhjendatud juhtudel kontrollida haiguslehtede väljastamise õigsust.

4.13. Lisaks on minu hinnangul küsitav, kas seadusandja on kehtestanud selge ja piisava regulatsiooni olukordadeks, kus tööandjal on õigus jätta töötajale haigushüvitis 4-8 haiguspäeva eest maksmata. TTOS § 12² lg 2 sätestab et, tööandja ei maksa haigushüvitist RaKS § 54 lg 1 punktides 6 ja 7 esinevate juhtumite (kutsehaigused ja tööõnnetused, kuriteo tõkestamise või inimelu päästmise tagajärjel tekkinud tervisekahjustused), RaKS § 56 lõigetes 1² ja 1³ nimetatud juhtumite (teatud liiki töötajate õigus hüvitisele raseduse korral) ning RaKS § 60 sätestatud juhtumite korral (üldised piirangud, milliste esinemisel ajutise töövõimetus hüvitist ei maksta).

Probleeme tekitab TTOS § 12² lg 2 viide RaKS § 60-le. RaKS § 60 lõikes 1 on loetletud rida juhtumeid, mil kindlustatud isikul ei ole õigust saada ajutise töövõimetus hüvitist. Muu hulgas ei ole isikul õigust hüvitist saada, kui isiku haigestumine või vigastus on põhjustatud isiku tahtlusest, haigestumine või vigastus on tingitud liikluseaduse alusel kehtestatud korras või arsti tehtud ekspertiisiga tuvastatud joobeseisundist või kui isik või põetav isik eirab arsti määratud meditsiiniliselt põhjendatud ravi, mille tõttu on tervenemine takistatud. Samuti näeb RaKS § 60 lg 2 ette, et kui kindlustatud isik täidab ajutise töövõimetus ajal töö- või teenistuskohustusi või tegeleb ettevõtlusega, kaotab isik õiguse saada ajutise töövõimetus hüvitist töö- või teenistuskohustuste täitmise või ettevõtlusega tegelemise päevast alates.

4.14. Tekib küsimus, kuidas tööandja teeb kindlaks, kas esineb RaKS §-s 60 sätestatud juhtum, mis annab tööandjale õiguse keelduda TTOS § 12² lg 2 alusel haigushüvitise maksmisest. Näiteks kuidas teeb tööandja kindlaks, kas haigestumise põhjustas töötaja tahtlus (RaKS § 60 lg 1 p 1) või kas töötaja ilmus või ei ilmunud määratud ajaks arsti vastuvõtule ilma mõjuva põhjuseta (RaKS § 60 lg 1 p 4). Täpse regulatsiooni kehtestamine oleks oluline mitte ainult tööandjale, vaid ka töötajale. Nimelt võib tööd tegeva isiku õigus isikuandmete kaitsele saada rikutud olukorras, kus ei ole reguleeritud, mis andmeid, kellelt ja millises mahus võib tööandja küsida töötaja haigushüvitise maksmise põhjendatuse väljaselgitamisel.

4.15. Ülaltoodud analüüsist nähtub, et TTOS § 12² ei reguleeri piisavalt selgelt, millistel isikutel on õigus tööandja haigushüvitist saada. Samuti ei nähtu TTOS §-st 12², kuidas toimida antud sättes reguleerimata juhtumitel, eelkõige juhul, kui tööandjal tekib põhjendatud kahtlus väljastatud haiguslehe õigsuses või RaKS § 60 sätestatud asjaolude esinemises. Kirjeldatud olukord ei vasta õigusselguse põhimõtetele. Antud juhul ei ole TTOS § 12² puhul tegemist pelgalt normitehniliste puudustega, mis oleksid ületatavad erinevate õigusaktide tõlgendamise teel. TTOS §-st 12² ei tulene, millised õigused ja kohustused on tööandjal haiguslehtede põhjendatuse kontrollimisel ning kellel või millises ulatuses on kontrollimise puhul õigus töödelda töötajate delikaatseid isikuandmeid ilma viimaste nõusolekuta. TTOS § 12² ei näe ette, et antud seaduse sättes reguleerimata juhtumitel võiks analoogia korras kohaldada ravikindlustuse seaduse regulatsiooni.

Seetõttu võib TTOS § 12² kohaldamisel tekkida olukord, kus isikute põhiõigusi võidakse riivata ilma seadusliku aluseta või kus isikutel puudub reaalne ja tõhus võimalus tagada oma õiguste kaitse.

V Seisukoht vastuolu tuvastamise kohta ja soovitus

5.1. Menetluse tulemusena olen seisukohal, et:

TTOS § 12² on vastuolus PS §-ga 12 osas, milles ei kohtle 4.-8. haiguspäevani haigushüvitiste osas võrdselt kõiki neid ravikindlustatud isikuid, kellel on õigus saada haigushüvitist ravikindlustuse seaduse alusel.

TTOS § 12² on vastuolus PS § 13 lõikega 2 ning §-ga 14 osas, kus TTOS § 12² ei reguleeri, kas või milliseid toiminguid on tööandjatel õigus teostada juhul, kui neil on tekkinud põhjendatud kahtlused väljastatud haiguslehtede õigsuses ja kas või milliseid toiminguid on Haigekassal õigus teostada tööandjate haigushüvitiste puhul haiguslehtede väljastamise õigsuse kontrollimiseks.

5.2. Menetluse tulemusena soovitan Teil lahendada tekkinud olukord, täiendades TTOS § 12² regulatsiooni viisil, kus ülaltoodud puudused on kõrvaldatud.

Palun mind teavitada hiljemalt nelja nädala jooksul alates käesoleva soovitus saamisest, milliseid abinõusid olete soovitus täitmiseks tarvitusele võtnud.

Teavitan oma seisukohtadest ka avaldajat.

Täna Teid veel kord teabenõudmisele esitatud vastuse eest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder