



Õiguskantsler

Teie 18.08.2014 nr

Meie 23.12.2014 nr 6-1/141072/1405302

**Vastuolu mittetuvastamine**  
**Töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamine**

Lugupeetud

Tänan Teid, et pöördusite minu poole töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise asjus. Täpsemalt palusite, et hindaksin, kas lapsehoolduspuhkuse ajal vähesel määral töötanud vanema töötuskindlustushüvitise arvutamist reguleeriv töötuskindlustuse seaduse § 9 lg 1 on põhiseaduspärane.

**Teatan Teile, et kuigi Teie arutluskäik on mõistetav, ei tuvastanud ma, et lapsehoolduspuhkuse ajal vähesel määral töötanud vanema töötuskindlustushüvitise arvutamist reguleeriv töötuskindlustuse seaduse § 9 lg 1 oleks kehtestatud vastuolus põhiseadusega.**

Selgitan Teile järgnevalt, miks ma sellisele seisukohale jõudsin.

**I Asjaolud**

1. Kirjutasite, et sõlmisite 2007. a töölepingu. 2012. a novembris jäite raseduspuhkusele ja seejärel kolmeks aastaks (2015. aasta detsembrini) lapsehoolduspuhkusele. Pärast vanemahüvitise maksmise lõppu asusite sama tööandja juures tööle töövõtulepingu alusel, et lapse eest hoolitsemise kõrvalt natuke teenida.
2. Tööandja on juba mõnda aega olnud makseraskustes ja andnud mõista, et pärast lapsehoolduspuhkuse lõppemist tööle naastes Teid tõenäoliselt koondatakse. Kuna lapsehoolduspuhkuse ajal teenitud tasu võetakse töötuskindlustushüvitise määramisel arvesse, tähendab see Teie jaoks märkimisväärselt väiksemat hüvitist. Näiteks kui vanemale laekub 36 kuu vältel 12 kuu eest tasu, olgugi, et oluliselt väiksem kui tema senine palk, ei lähe lapsehoolduspuhkusele eelnenud töötasu ja sellelt makstud maksud arvesse. Hüvitise suurus arvestatakse selle asemel lapsehoolduspuhkuse ajal teenitud napi tasu pealt.
3. Töite välja, et paljud perekonnad ei ole nii heal järjel, et üks vanem saaks poolteist aastat väikelapsega mingitki tööd tegemata kodus olla. Ka lapse sõimerühma panemine pole pahatihti

võimalik, sest suuremates linnades sõimekohti ei jätku kõigile. Väikse lapse eest hoolitsemise kõrval täiskohaga töötamine pole aga üldjuhul Teie hinnangul võimalik.

4. Leidsite, et olete lapsehoolduspuhkusele järgneva koondamise korral oluliselt halvemas seisus kui vanem, kes lapsehoolduspuhkuse ajal tööd ei teinud. Seda põhjusel, et lapsehoolduspuhkuse ajal mittetöötanud vanema koondamisel 36 kodus oldud kuud töötuskindlustushüvitise määramisel arvesse ei võeta, ent samal ajal kas või vähesel määral töötanud vanema puhul võetakse. Seejuures erinevalt mittetöötanud vanemast olete lapsehoolduspuhkuse ajal maksnud riigile makse, loonud lisaväärtust. Ka olete kehvemas olukorras kui lapsehoolduspuhkusel mitteolev töötaja. Teie hinnangul kohtleb seadusandja töötavat ja lapsehoolduspuhkuse ajal töötavat vanemat õigustamatult samamoodi, kuigi alla 3-aastase lapse täiskohaga hooldamise tõttu on lapsehoolduspuhkusel oleva vanema töövõimalused märksa piiratumad.

## II Töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise reeglid

5. Töötuskindlustuse seaduse (edaspidi lühendatult TKindlS) § 6 lg 1 järgi on töötuskindlustushüvitisele õigus kindlustatul, kes on töötuna arvele võetud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 kohaselt ja kellel on töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul. TKindlS § 7 lg 1 p 1 järgi on töötuskindlustusstaaz periood, mille eest kindlustatu sai tasu töölepingu alusel töötamise või avalikus teenistuses olemise eest või tasu riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse liikmena, osavalla- või linnaosavanemana või avaliku teenistuse seaduse §-s 46 või välisteenistuse seaduse §-s 67 ettenähtud abikaasatasu, kui nendelt on kohustus töötuskindlustuse seaduses sätestatud korras kinni pidada töötuskindlustusmakse. Samuti loetakse TKindlS § 7 lg 1 p 2 järgi töötuskindlustusstaaziks perioodi, millal kindlustatu sai tasu võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest, kui sellelt on töötuskindlustuse seaduses sätestatud korras kinni peetud töötuskindlustusmakse. Seega on töötuskindlustushüvitisele õigus inimesel, kes on töötuna arvele võetud ja kes on arvele võtmisele eelnenud 36 jooksul saanud 12 kuu vältel tasu, millelt tuleb kinni pidada töötuskindlustusmakse.

6. Viidatud sätetest teeb erandi TKindlS § 6 lg 5, mis sätestab, et kindlustatul, kes kasutas töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust või lapsehoolduspuhkust, pikendatakse 36-kuulist perioodi puhkudel oldud aja võrra, kui sama aja kohta puuduvad töötuskindlustuse andmekogus andmed töötuskindlustusstaazi kohta.

7. Mis puutub töötuskindlustushüvitise suurusesse, siis TKindlS § 9 lg 4 sätestab, et töötuskindlustushüvitise suurus ühe kalendripäeva eest on alljärgnev protsent ühe kalendripäeva töötasust: 1) 50% esimesest kuni 100. kalendripäevani; 2) 40% 101-st kuni 360. kalendripäevani. Ühe kalendripäeva töötasu suurus arvutatakse TKindlS § 9 lg 1 järgi kindlustatu üheksa kuu keskmisest ühe kalendripäeva töötasust töötuskindlustuse andmekogu andmete alusel. Kindlustatu keskmine ühe kalendripäeva töötasu leitakse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul kindlustatule makstud tasude alusel, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmakse. Töötamise kuudena võetakse arvesse kuud, millal töötuskindlustuse andmekogu andmete kohaselt on kindlustatule välja makstud tasusid. Seejuures ei võeta arvesse TKindlS § 40 lõikes 2 nimetatud tasusid. TKindlS § 9 lg 2 järgi jagatakse kindlustatu keskmise ühe kalendripäeva töötasu arvutamisel selle paragrahvi lõikes 1 või 1<sup>1</sup> nimetatud tasude summa arvuga 270.

8. Seega olukorras, kus vanem lapsehoolduspuhkuse ajal töötab ja hiljem jääb töötuks, arvestatakse tema hüvitise suurus tuginedes tema kalendripäeva keskmisele töötasule, mille

leidmisel võetakse arvesse kindlustatu viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul makstud tasud, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks. Seda olenemata sellest, et kindlustatu ei töötanud lapsehoolduspuhkuse ajal lapse eest hoolitsemise tõttu n-ö täiskohaga. Kui aga vanem lapsehoolduspuhkuse ajal ei töötanud ja hiljem jääb töötuks, arvestatakse hüvitise suuruse arvutamisel tema keskmise töötasuga, mida ta sai enne lapsehoolduspuhkusele jäämist.

### III Erinev kohtlemine

**9.** Eelnevast nähtub, et olukorras, kus kindlustatu on lapsehoolduspuhkuse ajal natuke töötanud, võib ta hüvitise suuruse arvutamisel sattuda ebasoodsamasse olukorda kui vanem, kes lapsehoolduspuhkuse ajal ei töötanud. Teatud juhtudel võib normi rakendamise tulemusel teha tõesti järelduse, et seadusandja väärtustab rohkem mittetöötavat ja vahest end sotsiaaltoetustest elatavat vanemat, kui vanemat, kes end ise elatab.

**10.** Teisalt uurides töötuskindlustuse seaduse ja selle seaduse muutmise seletuskirju, ei leia põhjendusi, miks seadusandja on erinevalt kohelnud vanemat, kes lapsehoolduspuhkuse ajal on vähesel määral töötanud, ja vanemat, kes samal ajal töötanud pole. Küll aga leiab selgituse töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise valemi kohta.

**11.** Vaadates töötuskindlustushüvitise suuruse kohta antud selgitusi, selgub sellest seadusandja kindel tahe, et ühelt poolt oleks töötuskindlustushüvitise suurus piisavalt madal, motiveerimaks inimest siirduma võimalikult kiiresti pärast töötuks jäämist uuesti tööle, teiselt poolt oleks aga inimesele äraelamiseks tagatud piisav sissetulek.<sup>1</sup> Muid põhjendusi seaduse seletuskirjadest ei leia.<sup>2</sup> Seepärast võib järeldada, et seadusandja on soovinud hüvitise suuruse arvutamiseks luua neutraalse valemi, võtmata arvesse põhjusi, millest on inimese töötasu suurus tingitud (on ta teinud osaajalist tööd, madalalt tasustatud tööd jne). Kuna kõnealune valem on neutraalne ja valemi rakendamise tulemus sõltub objektiivsetest asjaoludest, ei näe ma põhiseaduse pinnalt iseenesest probleemi selles, et ühel juhul võib lapsehoolduspuhkuse ajal mittetöötav lapsevanem sattuda soodsamasse olukorda kui töötav lapsevanem. Seda põhjusel, et samahästi võib tekkida ka vastupidine olukord: varem mittetöötanud lapsevanem võib saada õiguse kindlustushüvitisele või tema kindlustushüvitis võib osutuda tavapärasest suuremaks, kui ta on vahepeal leidnud tasuvama töö või tema palka on tõstetud. Sellist seadusandja lahendust võib muu hulgas põhiseaduspäraselt põhistada eesmärgiga motiveerida tööle neid lapsehoolduspuhkusel olijaid, kelle sissetulek võiks pärast lapsehoolduspuhkuse lõppemist olla töötuse tõttu napp. Seepärast kuigi küsimuse püstitus on igati mõisteta, ei pea ma seadusandja valitud sotsiaalpoliitilist valikut põhiseadusvastaseks.

**12.** Küll aga tõusetub minu hinnangul küsimus, kas seadusandja on taolise neutraalse valemiga mõnd gruppi (nt lapsehoolduspuhkuse kasutajaid) põhjendamatult ebasoodsalt kohelnud. Lapsehoolduspuhkuse kasutajate peale mõeldes saab moodustada kaks gruppi, keda võrreldes lapsehoolduspuhkust mittekasutavate vanematega on erinevalt koheldud: esiteks, kas seadusandja kohtleb võrreldes lapsehoolduspuhkust mittekasutavate vanematega ebasoodsamalt lapsehoolduspuhkust kasutavaid vanemaid, ning teiseks, kas võrreldes lapsehoolduspuhkust mittekasutavate vanematega on ebasoodsamalt koheldud lapsehoolduspuhkust kasutavaid naisi või mehi.

<sup>1</sup> Töötuskindlustuse seaduse eelnõu nr 651 SE I seletuskiri seisuga 15.01.2001. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>, [otsetee](#).

<sup>2</sup> Vt töötuskindlustuse seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse ja välisteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 884 SE I seletuskirja seisuga 20.04.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>, [otsetee](#).

**13.** Üldiselt peetakse sooliseks diskrimineerimiseks ka isiku ebasoodsamat kohtlemist seoses lapsevanemaks olemisega (vt nt [soolise võrdõiguslikkuse seaduse](#) § 3 lg 1 p 3). Seepärast saab TKindLS § 9 lõikes 1 sisalduva valemi põhiseaduspärasust hinnata ka nurga alt, kas lapsehoolduspuhkust kasutanud vanemaid koheldakse selle valemiga ebasoodsamalt kui inimesi, kes lapsehoolduspuhkust pole kasutanud. Ka siin tuleb kõigepealt tõdeda, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise valemi neutraalsuse tõttu võib ette tulla nii olukordi, kus lapsehoolduspuhkust kasutanud vanemad on võrreldes puhkust mittekasutanutega soodsamas olukorras, kui ka vastupidiseid olukordi. Näiteks kui lapsehoolduspuhkust kasutanud vanem pole lapse hooldamise kõrvalt 3 aastat töötanud, arvutatakse tema töötuskindlustushüvitise suurus soodsamatel tingimustel kui inimesel, kes pole lapsehoolduspuhkust kasutanud ja kes pole ka 3 aastat töötanud. Seega mittetöötavate inimeste võrdluses on lapsehoolduspuhkuse kasutajad võrreldes teistega soodsamas olukorras.

**14.** Kui lapsehoolduspuhkuse ajal on vanem aga töötanud ja seda lapse hooldamise tõttu teinud normist vähem, siis võib tema töötuskindlustushüvitis kujuneda võrreldes lapsehoolduspuhkust mitte kasutanud töötava inimesega väiksemaks, kuna viimane on saanud 100 % tööle keskenduda. Selle näite puhul tõusetub küsimus, kas lapsehoolduspuhkuse ajal töötamine, sh alla normkoormuse töötamine, on tavapärane (kas üldjuhul teevad osaajalist tööd lapsevanemad ja seetõttu on ka lapsehoolduspuhkust kasutanud vanemad ebasoodsamas olukorras) või on see üksikjuhu küsimus, kus tooni annavad rohkem isiklikud eelistused kuiivõrd objektiivsed takistused. Samuti vajab vastust küsimus, kas lapsehoolduspuhkuselt naasnul on suurem tõenäosus jääda töötuks kui lapsehoolduspuhkust mittekasutanul.

**15.** Esimesele küsimusele vastamiseks tutvusin Statistikaameti andmetega, kust selgus, et osaajaliselt teevad tööd rohkem naised ja noored ning osaajaliselt töötatakse valdavalt õpingute, vajaduse hoolitseda alaealiste laste või eakate pereliikmete eest ning terviseprobleemide tõttu.<sup>3</sup> Lisaks vaatasin 2013. a soolise võrdõiguslikkuse monitooringut<sup>4</sup> ning uurisin, kas lapsehoolduspuhkust kasutavaid naisi on võrreldes meestega oluliselt rohkem. Selgus, et vanemapuhkuseid kasutavad valdavalt naised.<sup>5</sup> Üldjuhul kasutatakse lapsehoolduspuhkust 18 kuud,<sup>6</sup> vanemahüvitise saamise perioodil töötajate hulk on väike ning vanemapuhkuse ajal töötavatest naistest saavad töötasu valdavalt vanemahüvitise määras<sup>7</sup>. Ka tuli välja, et vanemapuhkuse kasutamine mõjutab naiste positsiooni tööturul ja vaesumisriski.<sup>8</sup> Nende andmete põhjal leian, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise valemit tuleks hinnata eelkõige sellest aspektist, kas TKindLS § 9 lõikega 1 kohtleb seadusandja naisi kehvemalt kui mehi.

<sup>3</sup> Eesti Statistika. Eesti rahvastiku ajakasutus. Time Use of the Population of Estonia. Tallinn 2012, lk 55. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.stat.ee>, [otsetee](#).

<sup>4</sup> Sotsiaalministeerium. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 3/2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#).

<sup>5</sup> Sotsiaalministeerium. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 3/2014, lk 75. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#). Poliitikauuringute Keskus Praxis. Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Uuringu aruanne. 2013, lk 81. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#). Faktum & Ariko. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Tallinn, 2013, lk-d 60, 62, 88. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#).

<sup>6</sup> Sotsiaalministeerium. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 3/2014, lk 83. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#).

<sup>7</sup> Poliitikauuringute Keskus Praxis. Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Uuringu aruanne. 2013, lk 58. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#). Vt ka vanemahüvitise kasutamise andmeid 2014. a Sotsiaalkindlustusameti kodulehelt. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee>, [otsetee](#).

<sup>8</sup> Poliitikauuringute Keskus Praxis. Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Uuringu aruanne. 2013, lk 58. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#), lk 19 jj.

16. Teisele küsimusele vastamiseks uurisin samuti 2013. a soolise võrdõiguslikkuse monitooringut<sup>9</sup> ning tutvusin soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku<sup>10</sup>, Tööinspektsiooni<sup>11</sup> ja Eesti Töötukassa<sup>12</sup> praktikaga. Uuritu põhjal tõden, et mulle kättesaadavad andmed ei kinnita ega lükka ümber, et lapsehoolduspuhkusest naasnul on suurem tõenäosus jääda töötuks kui lapsehoolduspuhkust mittekasutanul.

17. Kuna eespool toodust nähtub pigem, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise valem mõjutab eeskätt lapsehoolduspuhkust kasutanud naisi, hindan järgnevalt, kas TKinds § 9 lg 1 kohtleb põhiseadusvastaselt erinevalt lapsehoolduspuhkust kasutanud naisi võrreldes lapsehoolduspuhkust mittekasutanutega.

#### IV Põhiseadusest tulenev diskrimineerimiskeeld

18. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi lühendatult PS) § 28 lõiget 2 ja § 29 lõiget 3 rahvusvahelise õiguse valguses tõlgendades tuleneb, et riik peab töötule tagama töötuse perioodiks asendussissetuleku. Töötule asendussissetuleku tagamisel seob seadusandjat PS §-st 12 tulenev naiste ja meeste põhjendamatult erinevalt kohtlemise keeld. Põhjendamatult erinevaks kohtlemiseks on põhiseaduse järgi selline kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis pole taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne. Seejuures kui ebavõrdne kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel (nt sugu, rass, vanus, puue), tuleb erineva kohtlemise õigustuseks leida üldjuhul kaalukamad põhjendused.<sup>13</sup> Seega peab seadusandjal töötutele erinevatel alustel asendussissetuleku tagamisel olema legitiimne eesmärk ja erinev kohtlemine ei tohi põhjustada ebasoodsamasse olukorda pandud inimesele ülemääraselt ränki tagajärgi.

19. Tagamaks PS §-st 12 tulenevat soolist võrdõiguslikkust ning edendamaks naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades, on seadusandja kehtestanud soolise võrdõiguslikkuse seaduse. Selle seaduse § 9 lg 1 järgi on riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused kohustatud soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Nende ülesanne on muuta tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad soolise võrdõiguslikkuse saavutamist. Seepärast palusin avaldusaluses asjas seisukoha kujundamiseks selgitusi sotsiaalministeeriumilt.

#### V Sotsiaalministeeriumi selgitused vaidlusaluse sätte ja selle mõjude kohta

20. Sotsiaalministeerium selgitas kõigepealt, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise reegel kehtib kõikidele kindlustatutele ühtemoodi ja see ei sõltu sellest, milline on olnud kindlustatute tööelus osalemise määr. Seda põhjusel, et puudub võimalus täpselt ja objektiivselt määratleda kui suures ulatuses vähendab nt lapse või teiste abivajavate sugulaste eest hoolitsemine inimese suutlikkust täiskohaga tööd teha. Ei ole ju välistatud, et inimene suudab nt

<sup>9</sup> Sotsiaalministeerium. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 3/2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee>, [otsetee](#).

<sup>10</sup> Vt nt M. Kruuse. Võrdõigusvolinik: tööjõuturul kasutatakse lapsevanemate haavatavust ära. 20.01.2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee>, [otsetee](#).

<sup>11</sup> Nt Tööinspektsiooni 2013. a töövaidluste ülevaate järgi lahendasid töövaidluskomisjonid rasedus- või sünnituspuhkuse õigust omava naise või lapsehoolduspuhkust kasutava isiku õiguste rikkumise kaaseid 4 korral, ent puudub statistika, kui palju on lapsehoolduspuhkusest naasnute töölepinguid ebaseaduslikult üles öeldud, sh koondatud. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ti.ee>, [otsetee](#).

<sup>12</sup> Eesti Töötukassa statistilistest ülevaadetest mul vajalikke andmeid ei õnnestunud leida.

<sup>13</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 07.06.2011 [otsus nr 3-4-1-12-10](#), p 32.

peatsest pärast sünnitust kaugtöö ja kaasaegse tehnoloogia võimalusi kasutades asuda tööle täiskohaga. Kõik oleneb konkreetse inimese tahtest ja olukorrast, tema võimetest, ametist, töökohast jne. Seepärast võetakse töist sissetulekut asendava sotsiaalkindlustushüvitise arvutamise aluseks piiritletud ajaperioodi töötasu, palga ja muu töise sissetuleku pealt makstud maksude ja maksete andmed. Inimesel võib selles ajaperioodis olla erinevaid sissetulekuid, sh selliseid, mida tal tavapäraselt ei ole (nt lisatasud, mis tõstavad tema hüvitise suurust), ka võib tema teine sissetulek olla ühel või teisel põhjusel tavapärasest väiksem (nt ei saa kõik last kasvatavad vanemad tööle minnes jätkata lapsehoolduspuhkusel olemist, mistõttu tuleb lapsehoolduspuhkus katkestada ja endise tööandja juures osajaga tööle käia).

**21.** Ühtlasi märkis sotsiaalministeerium, et olukorras, kus lapsehoolduspuhkuse ajal töötavate vanemate väike sissetulek ei läheks hüvitise arvutamisel arvesse, tuleks ebavõrdselt kohelda neid, kes on olnud sunnitud lapsehoolduspuhkuse lõpetama ja asuma tööle nt osajaga ja kes seetõttu teenivad samuti väikest sissetulekut. Kui aga jätta nt suurenenud hoolduskoormuse tõttu tavapärasest madalamad sissetulekud arvesse võtmata, võib see raskendada lühikese kindlustusstaaziga isikute olukorda, sest nad võivad jääda ilma töötuskindlustushüvitisest ning peavad leppima ainult töötutoetusega. Kokkuvõttes leidis ministeerium, et töötuskindlustuse olemust silmas pidades ja kindlustussüsteemi jätkusuutlikkuse seisukohalt ei ole mõistlik anda inimesele võimalust valida, milliste maksete alusel kujuneb tema asendussissetuleku suurus. Ka ei pidanud ministeerium mõeldavaks kehtestada korrigeerimismehhanismi, mis tasandaks tavapärasest töökoormusest erineva töökoormusega perioodidel tehtud sissemakseid, sest sellega kahjustataks kindlustussüsteemi ühtsust. Probleeme tekitaks ka vajadus tagada teistele suurenenud hoolduskoormuse tõttu vähesel määral töötavatele isikutele võrdne kohtlemine ning tegeliku hoolduskoormuse ja selle mõju töötasule objektiivne kindlakstegemine.

**22.** Hinnates vaidlusaluse sätte mõju soolise võrdsuslikkuse tagamise aspektist, märkis ministeerium, et ebasoodsat mõju omavast kriteeriumist peab olema puudutatud gruppis oluliselt suurem hulk ühe soo esindajaid. Sotsiaalministeerium kinnitas, et tema tellitud ja 2013. aastal valminud vanemapuhkuste kasutamise analüüsist nähtub, et vanemapuhkust kasutavad valdavalt naised. Viimaste kättesaadavate Sotsiaalkindlustusameti andmete kohaselt töötas 2014. aasta augustis vanemahüvitise saamise ajal 567 meest ja 945 naist. Arvuliselt on küll naisi meestest rohkem, ent küsitav on, kas tegemist on oluliselt suurema hulga. Hinnates võimaliku diskrimineerimise põhjendatust, leidis sotsiaalministeerium, et vaidlusalusel juhul puudub sundkindlustuse põhimõtetega kooskõlas olev ja mõistlik põhjendus, miks ei peaks sarnaselt kohtlema kõiki isikuid, kellele makstud tasust sundkindlustusmaksid realselt kinni peeti ja kelle puhul arvestatakse TKindLS § 7 lg 1 järgi võrdselt ka töötuskindlustusstaazi.

**23.** Puutuvalt sellesse, kuidas haakuvad omavahel töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise regulatsioon ning töö- ja pereelu ühitamisel sätestatud vanemahüvitise suuruse arvutamise regulatsioon olukorras, kus üks seadus ei motiveeri inimest lapsehoolduspuhkuse ajal tööle minema, teine aga seda teeb, selgitas sotsiaalministeerium järgnevat. Lapsehoolduspuhkuse ajal töötamine võib olla eelduseks, et inimesel üldse töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalik kindlustusstaaz koguneb. Seda eelkõige juhtudel, mil inimese tööelu ja sellest tulenevalt kogunenud töötuskindlustusstaaz on lapsehoolduspuhkusele jäämise ajaks olnud lühikesed. Lisaks võib esineda olukordi, kus lapsehoolduspuhkusel viibides vähesel määral töötanud vanema teine tulu on eelnenud perioodi omast suurem ja saadav töötuskindlustushüvitis samuti.

**24.** Eespool tooduga seonduvast selgitas sotsiaalministeerium lisaks, et tema tellitud ja 2013. aastal valminud vanemapuhkuste kasutamise analüüsist nähtub küll see, et vanemapuhkust kasutavad valdavalt naised, ent sama uuring näitas, et vanemahüvitise saamise perioodil töötanud inimeste (soost, haridustasemest ja varasemast sissetulekust sõltumata) töötasu oli valdavalt

vanemahüvitise määra suurus. Kuna samal ajal kehtinud vanemahüvitise seaduse alusel vähendati vanemahüvitist vanematel, kelle tõine tulu ületas vanemahüvitise määra, oletas ministeerium, et vanemahüvitise määra suuruses töötasu saajad on tegelikult optimeerinud oma töökoormust ja tulu suurst vanemahüvitise vähendamise vältimiseks. Nimelt enne 2014. aastat kehtinud vanemahüvitise suuruse arvutamise regulatsioon motiveeris inimest tööle minema, ent teenimine üle vanemahüvitise määra ei olnud üksikisiku seisukohalt kasulik. 2014. aastal jõustunud muudatuste tulemusel vähendatakse vanemahüvitist iga kahe üle hüvitise määra teenitud euro kohta ainult ühe euro võrra, mistõttu on vanem motiveeritud vanemahüvitise määrast suuremat tulu teenima. Seda kinnitavad ka statistilised andmed. Kui vanem teenib vanemahüvitise määrast suuremat tulu, peegeldub see talle määratud töötuskindlustushüvitise suuruses.

## **VI Minu seisukoht**

**25.** Avaldusaluses asjas võib minu hinnangul tegemist olla eelkõige juhtumiga, kus neutraalne säte seab ühest soost isikud ebasoodsamasse olukorda, kuigi seda kättesaadavatele andmetele, sh sotsiaalministeeriumi esitatud statistilistele andmetele, tuginedes tõsikindlalt väita ei saa. Kui see aga nii peaks olema, peab seadusandjal tulenevalt põhiseadusest olema neutraalse sätte kehtima jätmiseks mõjuv põhjus, mis juhul pole tegemist keelatud kaudse diskrimineerimisega soo alusel. Järgnevalt hindan sellise põhjuse olemasolu.

**26.** Sotsiaalministeeriumi mulle antud vastusest nähtub, et töötuskindlustuse seaduses sätestatud hüvitise suuruse arvutamise neutraalne valem (kõikide puhul võetakse aluseks viimati töötatud perioodil makstud töötasu) tagab ühelt poolt, et kindlustushüvitise arvutamise alus on kõikide hüvitise taotlejate suhtes üks ja sama, teiselt poolt aga seda, et kindlustushüvitise taotlejad ei saaks kontrollimatult valida endale soodsamat hüvitise arvutamise alust. Hüvitise suuruse arvutamise neutraalse valemi asemel sellise valemi, mis arvestaks tavapärasest madalama sissetuleku teenimise objektiivsete põhjustega, kehtestamisega kaasneks paratamatult teiste gruppide põhjendamatult erinev kohtlemine. Seda muu hulgas põhjusel, et objektiivsetest põhjustest on pea võimatu eristada subjektiivseid põhjuseid, miks üks või teine inimene ühel eluperioodil teenib justkui tema tavapärase sissetulekuga võrreldes vähem või rohkem. Lõppastmes on neutraalsest valemist loobumisel vältimatu, et hüvitise suuruse arvutamisel hakkaksid objektiivsete põhjuste asemel domineerima inimeste subjektiivsed põhjused, mis võiks omakorda tuua kaasa kõigi hüvitise taotlejate põhjendamatult erineva kohtlemise. Näiteks tuleks leida vastus küsimusele, millega oleks põhjendatud, et osaajalise koormusega töötav oma haigeid vanemaid hooldav või vabatahtlikule tööle pühendunud mees saab väiksemat hüvitist kui sama palju töötav naine, kes soovib lastega rohkem koos olla.<sup>14</sup>

**27.** Arvestades, et lapsehoolduspuhkuse ajal töötanule on pärast lapsehoolduspuhkuse lõppemist töötuks jäämisel siiski tagatud õigus töötuskindlustushüvitisele või töötutoetusele, st ta ei jää kindlustuse olemasolul töötuse perioodil asendussissetulekuta, ei näe ma ka, et vaidlusalune regulatsioon põhjustaks ebasoodsamasse olukorda pandud inimesele ülemääraselt ränki tagajärgi.

**28.** Kokkuvõttes ei tuvastanud ma avaldusalustel asjaoludel vaidlusaluse regulatsiooni põhiseadusvastasust.

<sup>14</sup> Teie avaldusest ajendatuna selgitan, et koolieelse lasteasutuse seaduse järgi lasub kohalikul omavalitsusel kohustus võimaldada lapsele lasteaiakoht mõistliku aja jooksul. Kui kohalik omavalitsus seda kohustust täitma ei soostu, tuleb kaaluda oma õiguste makspanekuks halduskohtu poole pöördumist. Halduskohtusse pöördumiseks pole üldjuhul vaja advokaadi abi ja ka riigilõiv pole suur.



Täna Teid veel kord pöördumise eest. Loodan, et toodud selgitustest oli Teile abi mõistmaks, miks ma ei tuvastanud avaldusalustel asjaoludel vaidlusaluse normi põhiseadusvastasust. Puhuks, mil Teid aga minu seisukoht ei peaks veenma, annan Teile teada, et olukorras, kus Te pärast lapsehoolduspuhkuse lõpetamist naasete tööle ja Te selle kaotate, on Teil võimalik Eesti Töötukassa otsus kohtus vaidlustada ning kohtuvaidluses tõstatada vaidlusaluse normi põhiseaduspärasuse küsimus. Kui kohus peaks leidma, et see norm on asjassepuutuv ja põhiseadusvastane, algatab ta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse, milles annab normi põhiseaduspärasusele lõpliku hinnangu Riigikohus. Seda öeldes selgitan, et halduskohtusse pöördumise eelduseks pole õigusosalased eriteadmised, kuna halduskohtumenetluses kehtib uurimisprintsip<sup>15</sup> ning kohtul lasub ulatuslik selgitamiskohustus<sup>16</sup>.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Sotsiaalministeerium (avaldaja andmeteta)

---

<sup>15</sup> Seaduse järgi tagab kohus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele; kohus tõlgendab menetlusosaliste avaldusi ja lähtub nende lahendamisel esitaja tegelikust tahtest.

<sup>16</sup> Kohus tagab igas menetlusstaadiumis oma selgitustega, et menetlusosalise huvide kaitseks vajalik avaldus ega tõend ei jääks esitamata õigusliku kogenematuse tõttu ning avalduse läbivaatamist takistavad vormivead kõrvaldatakse.