



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie

20.03.2006 nr -

Õiguskantsler 17.01.2011 nr 7-1/060448/1100218

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Austatud

Pöördusite õiguskantsleri poole 20.03.2006 avaldusega vanemahüvitise seaduse (edaspidi VHS) alusel vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise põhiseadusele vastavuse asjus.

**Analüüsi tulemusena leian, et vanemahüvitise seaduse § 3 lõige 8 ei ole osas, milles see näeb ette vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise üksnes nendele vanemahüvitise taotlejatele, kellel on veel alla kahe aasta ja kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle ühe kalendrikuu keskmine tulu on väiksem eelmisel korral saadud vanemahüvitise määramise aluseks olnud tulust, või sellega võrdne, vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.**

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta.

#### **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Oma avalduses leidsite, et avaliku võimu keeldumine Teile vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe väljamaksmisest rikub Teie põhiseaduslikke õigusi, on diskrimineeriv ning sattub vastuollu VHS eesmärgiga, milleks on hüvitada lapse kasvatamisega seose saamata jäänud tulu ning toetada töö- ja pereelu ühitamist.

2. Toonane õiguskantsler Allar Jõks võttis Teie avalduse oma menetlusse. Selleks, et saada teada Teie kaasuse faktilisi asjaolusid, pöördus ta 23.03.2006 teabenõudega Tallinna Pensioniameti poole. Analüüsinud Tallinna Pensioniameti 7.04.2006 vastuses toodud asjaolusid pidas Allar Jõks vajalikuks pöörduda Pensioniameti poole 19.04.2006 ettepanekuga Teie ees vabandamiseks põhjusel, et Tallinna Pensioniameti Rapla osakond ei menetlenud Teie taotlust vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamiseks kooskõlas kehtivate õigusnormidega. 25.06.2006 vabandaski Tallinna Pensioniameti direktor Teie ees.

3. Õiguskantsleri poole pöörduti ka enne Teid VHS § 3 lg 8 alusel vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisel võimaliku ebavõrdse kohtlemise küsimuses. Seoses sellega tegi

Õiguskantsleri Kantselei

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

õiguskantsler 20.01.2006 Riigikogule ettekande, milles palus astuda samme eelnimetatud normi kooskõlla viimiseks põhiseadusega juhul, kui mõistlikku põhjust isikute ebavõrdseks kohtlemiseks pole.

4. Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri ettekannet 7.02.2006. Komisjon leidis, et VHS § 3 lõike 8 teine lause võib olla vastuolus võrdsuspõhiõigusega, kui ebavõrdsele kohtlemisele ei suudeta leida mõistlikku põhjust. Samas, arvestades asjaolu, et VHS juhtivkomisjoniks oli Riigikogu sotsiaalkomisjon, suunas põhiseaduskomisjon ettekande arutamiseks sotsiaalkomisjoni, et viimane põhjendaks seadusandja käitumist.

Riigikogu sotsiaalkomisjon arutas õiguskantsleri ettekannet 20.02.2006. Komisjon otsustas, et ettekande arutelu jätkub pärast seda, kui Vabariigi Valitsus on esitanud Riigikogule lubatud VHS muutmise seaduse eelnõu. Kuna Riigikogu sotsiaalkomisjonis jätkus arutelu pärast viidatud eelnõu esitamist Riigikogule, pidas Allar Jõks vajalikuks ära oodata eelnõu valmimise, et seejärel kavandada oma järgmisi samme.

5. Vabariigi Valitsus esitas 8.01.2007 Riigikogule VHS muutmise seaduse eelnõu, millega sooviti muuta muuhulgas ka VHS § 3 lg-t 8. 6.02.2007 toimus eelnõu arutelu Riigikogu sotsiaalkomisjonis õiguskantsleri nõuniku osavõtul. Komisjon pidas vajalikuks muuta VHS-i nii, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisele tekiks edaspidi õigus ka nendel lapsevanematel, kellel on veel alla kahe ja poole aastaseid lapsi ning kelle vanemahüvitis on eelmise lapse sünniga võrreldes sama suur. Sellisel kujul võttis Riigikogu VHS-i muutmise seaduse 22.02.2007 vastu, muudatused jõustusid 1.09.2007.

6. Kuna lapsevanematel, kellel on alla kahe ja poole aastaseid lapsi ning kelle vanemahüvitis on eelmise lapse sünniga võrreldes suurem, ei olnud endiselt õigust vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisele, pöördus minu eelkäija 6.12.2007 Riigikogu sotsiaalkomisjoni poole palvega edastada mulle teave selle kohta, mida kavatseb komisjon minu ettekandega seoses ette võtta. Ettekannet arutati taas sotsiaalkomisjoni 14.01.2008 istungil õiguskantsleri nõunike osalusel ning komisjon palus Sotsiaalministeeriumil esitada andmed selle kohta, kui paljusid alla 2,5 aastaste laste vanemaid õiguskantsleri ettekandes välja toodud probleem puudutab.

7. Sotsiaalminister leidis oma vastuses Riigikogu sotsiaalkomisjonile, et VHS § 3 lg 8 eesmärgiks ei ole otseselt stimuleerida järjestikkuseid sündi, ning et oluline on, et vanem ei oleks mitme lapse järjestikkuse sünni korral pikka aega töölt eemal. VHS § 3 lg 8 teine lause ongi lisatud selleks, et julgustada vanemaid hoidma sidet töökohaga kahe lapse sünni vahel. Sotsiaalminister möönis, et isikud, kes saavad teise lapse sündides rohkem vanemahüvitist kui eelmise lapse sünni korral, on võrreldavad isikutega, kes peaksid saama vähem või sama palju vanemahüvitist kui eelmise lapse korral. Samas esineb ministri hinnangul põhjus nende erinevaks kohtlemiseks. Nimelt on seadusandja leidnud, et kahe lapse järjestikkuse sünni vahel on otstarbekas motiveerida vanemat töötama juhul, kui tema aasta keskmine töötasu enne järgmise lapse sündi on väiksem kui enne eelmise lapse sündi või sellega võrdne; suurema töötasu teenimise puhul motiveerib töötama varasemast suurem töötasu ning suurem tulevane vanemahüvitis.

Sotsiaalminister lisas oma vastusele VHS § 3 lg 8 statistilise analüüsi, mille kohaselt valdav enamus lapsevanematest, kes saavad järgmise lapse sünni eel suuremat sissetulekut kui enne eelmise lapse sündi, pole enne eelmise lapse sündi sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saanud ning saavad enne järgmise lapse sündi väiksemat tulu kui alampalk. Seetõttu enamikku lapsevanematest tõstatatud probleem ei puuduta.

8. Õiguskantslerile 27.02.2008 laekunud vastuses nõustus Riigikogu sotsiaalkomisjon sotsiaalministri seisukohaga ning leidis, et VHS § 3 lg 8 teise lause vastuolu põhiseadusega pole tuvastatav. Komisjon leidis, et kõnealuse regulatsiooni eesmärk on motiveerida vanemat töötama juhul, kui aasta keskmine töötasu enne järgmise lapse sündi on väiksem kui enne eelmise lapse sündi või sellega võrdne.

## II Vaidlustatud õigusnorm

9. VHS-i kuni 1.09.2007 kehtinud redaktsioon sätestas:

„§ 3. Hüvitise suuruse arvutamine

[...]

(8) Kui hüvitise taotlejal, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi, on käesoleva paragrahvi lõike 2 alusel arvutatud ühe kalendrikuu keskmine tulu väiksem kui talle eelmisel korral määratud hüvitise arvutamise aluseks olnud tulu, arvutatakse hüvitise suurus varasemast tulust. Sünnitushüvitisele õigust omavale isikule hüvitatakse alates lapse sünnist hüvitise ja sünnitushüvitise vahe Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.“

VHS-i alates 1.09.2007 kehtiv redaktsioon näeb ette järgmist:

„§ 3. Hüvitise suuruse arvutamine

[...]

(8) Kui hüvitise taotlejal, kellel on lapse sünnihetkel veel alla kahe aasta ja kuue kuu vanuseid lapsi, on käesoleva paragrahvi lõigete 1–2<sup>2</sup> alusel arvutatud ühe kalendrikuu keskmine tulu väiksem, kui talle eelmisel korral määratud hüvitise arvutamise aluseks olnud tulu, või sellega võrdne, arvutatakse hüvitise suurus varasemast tulust. Sünnitushüvitisele õigust omavale isikule hüvitatakse alates lapse sünnist hüvitise ja sünnitushüvitise vahe Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.“

## III Õiguskantsleri seisukoht

### 3.1. VHS § 3 lg 8 teise lause vastavus põhiseadusele

#### a) Põhiseaduslik taust

10. Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala riivega on tegemist siis, kui võrdseid isikuid koheldakse ebavõrdselt. Riigikohus on öelnud, et võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks on kõigepealt vaja leida võrreldavate isikute lähim üldine soomõiste ja seejärel kirjeldada väidetavat ebavõrdset kohtlemist.<sup>1</sup> Riigikohtu arvates on põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud ka õigusloome võrdsuse põhimõte, mis nõuab seda, et seadused kohtleksid kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.<sup>2</sup>

Samas ei ole võrdsuspõhiõigus piiramatult ning põhiseaduse §-ga 12 on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, milleks puudub põhiseaduslik õigustus. Riigikohus on leidnud, et seadusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud üksnes siis, kui ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik

<sup>1</sup> RKPJK 16.09.2003 otsus asjas nr 3-4-1-6-03, p 25.

<sup>2</sup> Vt nt RKPJK 26.09.2007 otsust asjas nr 3-4-1-12-07, p 19.

põhiseaduslikult õigustada.<sup>3</sup> Lisaks tuleb arvestada sellega, et kuigi diskrimineerimiskeeld laieneb ka seadusandja tegevusele, lasub viimasel lai otsustusruum.<sup>4</sup> Sotsiaalõiguse valdkonnas on seadusandja diskretsiooniõigus tavapärasest veelgi avaram, sest sotsiaalsed põhiõigused sõltuvad suure kulukuse tõttu oluliselt riigi majanduslikest võimalustest ja nõuavad realiseerimiseks tihti riigi rahaliste ressursside ümberjagamist. Seetõttu on sotsiaalvaldkonnas ebavõrdne kohtlemine Riigikohtu arvates põhjendamatult üksnes siis, kui selle põhjus on ilmselgelt asjakohatu.<sup>5</sup>

Seega nõuab põhiseadus, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisel tuleb lapsevanemaid kohelda võrdselt, välja arvatud juhul, kui nende isikute erinevaks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus.

## b) Õiguslik hinnang

### aa) Õiguslik taust

11. Ravikindlustuse seaduse (edaspidi RaKS) § 58 lg 1 esimese lause järgi makstakse sünnituslehe alusel rasedale sünnitushüvitist 140 kalendripäeva, mitmike sünni või tüsistusega sünnituse korral 154 kalendripäeva eest, kui isik on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Seega üldjuhul makstakse sünnitushüvitist siis, kui isik on 30 päeva enne eeldatavat sünnitamiskuupäeva jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele, ka pärast lapse sündi 110 kalendripäeva eest.

Nähtuvalt VHS § 2 lg 4 esimesest lausest makstakse isikule vanemahüvitist alles pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppemist. Sellest võib järeldada, et reeglina makstakse isikule pärast lapse sündi esmalt sünnitushüvitist ja alles pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppemist vanemahüvitist. Antud järeldust kinnitab ka VHS § 2 lg 4 teine lause, mille järgi tekib lapse emal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist, kui tal ei olnud õigust sünnitushüvitisele.

12. Sünnitushüvitise suuruse arvutamise alused tulenevad RaKS §-st 55, mille kohaselt on analoogiliselt vanemahüvitisele ka sünnitushüvitise suuruse arvutamise aluseks sotsiaalmaksuga maksustatud tulu. Sealjuures tuleb sünnitushüvitise suuruse kindlaksmääramisel üldjuhul lähtuda RaKS § 55 lg-st 2, mille kohaselt RaKS § 5 lg 2 punkti 1 või 2 alusel kindlustatud isiku<sup>6</sup> kalendripäeva keskmine tulu võrdub töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse alguspäeva kalendriaastale eelnenud kalendriaastal kindlustatud isikule arvestatud sotsiaalmaksu alusel arvutatud tulu ja arvu 365 jagatisega, kusjuures arvust 365 arvatakse maha päevade arv, millal kindlustatud isik oli töö- või teenistuskohustuste täitmisest või majandus- või kutsetegevusest ajutiselt vabastatud töövõimetuslehe alusel.

Lisaks on seadusandja näinud RaKS § 55 lg-s 3 ette ka erijuhtu lg 2 suhtes, mille järgi võrdub kalendripäeva keskmine tulu töötaja põhipalga ja arvu 30 jagatisega, kuid mitte üle Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kuupalga alammäära ja arvu 30 jagatise, kui RaKS § 5 lõike 2 punkti 1 või 2 alusel kindlustatud isiku eest kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel aluseks oleval

<sup>3</sup> RKPJK 2.05.2005 otsus asjas nr 3-4-1-3-05, p 20.

<sup>4</sup> RKPJK 20.03.2006 otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 26.

<sup>5</sup> RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 37.

<sup>6</sup> RaKS § 5 lg 2 p-d 1, 2: üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tööandja või avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitsevælasena lepinguliselt teenistusse võetud või asendusteenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus. Nimetatud üldreegel käib seega isikute kohta, kes on töö- või teenistussuhtes ning on vabastatud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vahetult enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist.

kalendriaastal ei makstud sotsiaalmaksu. Sellisel juhul lähtutakse kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel töövõimetuslehel märgitud töökohustuste täitmisest vabastuse alguspäevale eelnenud päeval kehtinud töötaja põhipalgast või Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast. Antud erisäte on järelikult mõeldud reguleerima olukordi, kus isik on küll töö- või teenistussuhtes, kuid tema eest ei ole enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu – näiteks isik on kasvatanud alla kolmeaastast last.

13. Nagu juba eespool mainitud, on isikul juhul, kui tal on õigus saada sünnitushüvitist, õigus vanemahüvitisele alles siis, kui sünnitushüvitise maksmise periood on lõppenud. Sealjuures arvutatakse vanemahüvitise suurus vastavalt VHS § 3 lg-le 2 vanemahüvitise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu alusel, välja arvatud mõned VHS § 3 lg-s 2 toodud erandid. Kuna teatud juhtudel puudub isikul vanemahüvitise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaastal isikustatud sotsiaalmaks, on seadusandja näinud VHS §-s 3 ette mitmeid erandeid, mil vanemahüvitist makstakse ühes või teises suuruses ka siis, kui isikustatud sotsiaalmaks puudub või seda on makstud väikeses summas.

Üks erand sisaldub ka VHS § 3 lg 8 esimeses lauses, mille järgi arvutatakse vanemahüvitise suurus varasemast tulust siis, kui vanemahüvitise taotlejal, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi, on VHS § 3 lg 2 alusel arvutatud ühe kalendrikuu keskmine tulu väiksem kui talle eelmisel korral määratud hüvitise arvutamise aluseks olnud tulu. Tsiteeritud normi eesmärgiks on tagada vanemale eelmise vanemahüvitise suurune sissetulek, kui ta kahe lapse sünni vahepeal ei töötanud või sai varasemast väiksemat tulu.<sup>7</sup> Seetõttu ongi seadusandja näinud VHS § 3 lg-s 8 ette selle, et vanemale tagatakse sama suur vanemahüvitis kui ta sai eelmise lapse puhul.

Seega juhul, kui alla kahe aasta kuue kuu vanuse lapse vanem A sai näiteks 2004. aastal vanemahüvitist 5000 krooni kuus ning 2006. aasta jaanuaris vanemahüvitist taotledes oleks tema vanemahüvitis 2005. a sotsiaalmaksuga maksustava tulu põhjal 3000 krooni kuus, saaks ta 2006. aastal vastavalt VHS § 3 lõike 8 esimesele lausele kuus ikkagi 5000 krooni vanemahüvitist.

14. Lisaks on seadusandja kehtestanud VHS § 3 lg 8 teises lauses vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise õiguse VHS § 3 lg 8 esimeses lauses nimetatud isikutele. Seda põhjusel, et nendel isikutel tuleb sünnitushüvitis sageli arvutada RaKS § 55 lg 3 alusel. Kuna RaKS § 55 lg 3 seab sünnitushüvitise suurust sõltuvusse Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast, võib isikule makstav sünnitushüvitis jääda pärast lapse sünni allapoole talle makstavast vanemahüvitise suuruselt. Seetõttu tagabki seadusandja isikule pärast lapse sünni vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kaudu talle vajaliku sissetuleku ka perioodil, mil tema üldine sissetulek langeks.<sup>8</sup>

VHS § 3 lg 8 teise lause alusel kehtestatud Määruse §-st 1 tulenevalt hüvitatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe sünnitushüvitisele õigust omavale isikule järgmiste eelduste kaasesinemisel: 1) isikule on makstud eelmise lapse kasvatamisega seoses saamata jäänud tulu hüvitamiseks vanemahüvitist; 2) isiku eelmine laps on alla kahe aasta ja kuue kuu vanune; 3) isikule määratud vanemahüvitise suurus on arvutatud VHS § 3 lg 8 alusel varasemast tulust; 4) isikule määratud vanemahüvitise 30-ga jagamisel saadud arv on suurem ühe kalendripäeva kohta

<sup>7</sup> Vanemahüvitise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse määruse "Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord" eelnõu seletuskirjas on öeldud: „Vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 8 teise lausesse on töö- ja pereelu ühitamist soodustava meetmena sisse toodud vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise võimalus, mille eesmärgiks on tagada isikule vanemahüvitise suurune sissetulek ka ajavahemiku eest alates lapse sünnist kuni sünnitushüvitise maksmise perioodi lõpupäevani.“

määratud sünnitushüvitisest. Kolmandast eeldusest järeldub, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitatakse lapsevanemale vaid siis, kui vanemahüvitis teise lapse eest on väiksem kui hüvitis esimese lapse eest või sellega võrdne.

bb) Erinev kohtlemine

15. Meenutades vaidlusalust põhiküsimust toon alljärgnevalt kolm näidet, mille eesmärgiks on näidata seadusandja erinevat käitumist vanemahüvitise taotlejate puhul, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle vanemahüvitis arvutatakse VHS § 3 lg 2 alusel, kuid kelle sissetulek langeb analoogiliselt VHS § 3 lg-s 8 kirjeldatud isikutega RaKS § 55 lg 3 alusel arvutatava sünnitushüvitise suuruse tõttu. Neist esimene ja kolmas näide puudutab isikuid A ja C, kelle vanemahüvitist arvutatakse VHS § 3 lg 8 esimese lause alusel ning kelle vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kehtiva õiguse alusel hüvitatakse, teine näide aga isikut B, kelle vanemahüvitis arvutatakse VHS § 3 lg 2 alusel ja kelle vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahet ei hüvitata.

i) Alla kahe aasta kuue kuu vanuse lapse vanem A sai 2004. aastal vanemahüvitist 5000 krooni kuus ning 2006. aasta jaanuaris vanemahüvitist taotledes oleks tema vanemahüvitis 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustava tulu põhjal olnud 3000 krooni kuus. Kuna A-le 2004. aastal makstud vanemahüvitis oli 5000 krooni, sai A vastavalt VHS § 3 lg 8 esimesele lausele 2006. aastal kuus ikkagi 5000 krooni vanemahüvitist.

A tulu 2004. aastal, millest lähtuvalt arvutati RaKS § 55 lõike 2 alusel sünnitushüvitise suurus 2005. aasta detsembris, mil ta taotles sünnitushüvitist, oli RaKS § 55 lg 2 mõttes olematu, kuna 2004. aastal ei käinud ta tööl, sest oli lapsepuhkusel. Seega sai A vastavalt RaKS § 55 lg-le 3 ja § 58 lg-le 1 sünnitushüvitist 2005. aastal taotledes 12553 krooni ( $140 \text{ päeva} \times 2690/30$ ) ja hiljem 2006. aastal vanemahüvitist 5000 krooni kuus. Seda olenemata sellest, et 2004. aastal sai ta sünnitushüvitist 23000 krooni ( $140 \text{ päeva} \times 5000/30$ ) ja hiljem 2004. aastal vanemahüvitist 5000 krooni kuus.

Kuna seadusandja on VHS § 3 lg 8 teises lauses leidnud, et ülalkirjeldatud juhul tuleb vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe isikule hüvitada VHS üldeesmärgi täitmise nimel, sai A lähtuvalt Määruse §-st 2 alates lapse sünnist kuni sünnitushüvitise maksmise perioodi lõpupäevani 77 krooni päevas ( $5000/30 - 2690/30$ ), s.t 70 sünnitushüvitise päeva korral kokku 5390 krooni. Nimetatud summa lisandub A-le juba makstud sünnitushüvitisele.

ii) Oletagem aga nüüd, et B sai oma esimese lapse 1.01.2004. Ta sai vanemahüvitist 7000 krooni kuus. 1.12.2004 otsustas ta tagasi tööle minna. Ta töötas kuni 1.12.2005, mil ta läks uuele rasedus- ja sünnituspuhkusele, ning sünnitas 2.01.2006. Tema 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustatava tulu põhjal oli tema vanemahüvitiseks 2006. aastal 9000 krooni kuus. Kuna 2004. aastal B sisuliselt ei töötanud, on tema sünnitushüvitiseks RaKS § 55 lg 3 järgi 12553 krooni ( $140 \times 2690/30$ ).

Kuna VHS § 3 lg 8 reguleerib vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamist üksnes neile, kes enne järgmise lapse sündi teenisid vähe või ei teeninud üldse, ei ole VHS § 3 lg 8 teise lause järgi võimalik hüvitada B-le 2006. aastal saadava vanemahüvitise ja 2004. aasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulude põhjal arvutatud sünnitushüvitise vahet. Seetõttu jääb B sünnitushüvitiseks 12533 krooni, kuigi talle 2004. aastal makstud sünnitushüvitis oli märkimisväärselt suurem. Pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppu hakkab B saama vanemahüvitist 9000 krooni kuus.

iii) Kuni 1.07.2007 kehtinud regulatsiooni alusel koheldi B-ga analoogiliselt ka C-d, kes sai esimese lapse 1.01.2004 ning hakkas sünni puhul saama vanemahüvitist 8000 krooni kuus. Ka C otsustas vahemikus 1.12.2004 - 1.12.2005 teha tööd ning teenida sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. C sai teise lapse 2.01.2006, mistõttu arvutati tema vanemahüvitise suurus 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustatava tulu alusel. C 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustatava tulu põhjal oli tema vanemahüvitiseks 2006. aastal 8000 krooni kuus. Kuna 2004. aastal C sisuliselt ei töötanud, vaid kasvas last, oleks tema sünnitushüvitiseks kuni 1.07.2007 kehtinud regulatsiooni alusel RaKS § 55 lg 3 järgi 12553 krooni ( $140 \times 2690/30$ ), sest kuni 1.07.2007 reguleeris VHS § 3 lg 8 vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamist üksnes neile, kes enne järgmise lapse sündi teenisid eelmise lapse sünnile eelnenust vähem või ei teeninud üldse. Seega ei olnud VHS § 3 lg 8 teise lause järgi võimalik C-le 2006. aastal saadava vanemahüvitise ja 2004. aasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulude põhjal arvutatud sünnitushüvitise vahet hüvitada ning C sünnitushüvitiseks jäi 12533 krooni.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on aga C-l kui isikul, kelle vanemahüvitis teise lapse puhul jääb võrreldes esimese lapsega samaks, õigus vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimisele. Seega, kui C sünnitushüvitis oleks arvutatud näiteks tema 2009. aasta tulude alusel, oleks tema sünnitushüvitiseks RaKS § 55 lg 3 järgi 20300 krooni ( $140 \times 4350/30$ ) ning lähtudes Määruse §-st 2 tuleks alates lapse sünnist kuni sünnitushüvitise maksmise perioodi lõpupäevani hüvitada C-le 121,67 krooni päevas ( $8000/30 - 4350/30$ ), st näiteks 70 sünnitushüvitise päeva korral kokku 8517 krooni. Pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppu hakkab C saama vanemahüvitist 8000 krooni kuus.

16. Eelnevast tuleneb, et praegu kehtiva regulatsiooni alusel koheldakse isikut B erinevalt isikutest A ja C. Kõik need isikud on võrreldavad selles mõttes, et neil puudus enne teise lapse sündi selline sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, mille põhjal arvutada sünnitushüvitise suurus RaKS § 55 lg 2 alusel, mistõttu arvutatakse nende sünnitushüvitis lähtuvalt RaKS § 55 lg-st 3. Erinev kohtlemine seisneb selles, et A-le ja C-le hüvitatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe, B-le aga mitte.

#### cc) Erineva kohtlemine õigustatus

17. Järgnevalt tuleb tuvastada, kas nende isikute, kes saavad pärast teise lapse sündi suuremat vanemahüvitist kui pärast esimese lapse sündi (toodud näites B), erinev kohtlemine vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimisel võrreldes nendega, kes pärast teise lapse sündi saaksid vanemahüvitist vähem kui esimese lapse puhul või saaksid vanemahüvitist sünnitushüvitisega võrdselt (toodud näites vastavalt A ja C), on kooskõlas põhiseadusega või mitte. Nagu juba ütlesin, peab seadusandjal erinevaks kohtlemiseks esinema põhjus, mis pole ilmselgelt ebamõistlik ega asjakohatu.

18. Esmalt märgin, et sotsiaalministri poolt Riigikogu sotsiaalkomisjonile esitatud uuring näitas, et enamik isikuid (näiteks 2007. aastal 71,5%), kes said teise lapse sünni eel suuremat tulu kui esimese lapse sünni eel, pole enne esimese lapse saamist sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saanud ning saavad enne teise lapse sündi alampalgast väiksemat tulu. VHS § 3 lg-te 5 ja 6 kohaselt võrdub kehtiva regulatsiooni järgi vanemahüvitis nii siis, kui isiku kalendriaasta keskmine tulu on väiksem kui palga alammäär, kui ka siis, kui isik ei ole sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu üldse saanud, 4350 krooniga.<sup>9</sup> Seega kuulub enamus kõnealuseid lapsevanemaid empiirilise uuringu

<sup>9</sup> VHS § 3 lg 6 järgi võrdub vanemahüvitis kalendrikuu eest juhul, kui isik ei ole sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu saanud, hüvitise määraga. Vanemahüvitise määraks on 2010. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg 5 kohaselt 4350 krooni ehk Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrusega nr 90 „Töötasu alammäära kehtestamine“ kehtestatud kuupalga alammääraga võrdne summa.

põhjal otsustades varem käsitletud gruppi C – lapsevanemad, kes saavad vanemahüvitist esimese ja teise lapse eest võrdses suurus. 1.09.2007 jõustunud VHS § 3 lg 8 redaktsiooni kohaselt on neil isikutel õigus vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisele. Järelikult on seadusandja poolt VHS § 3 lg 8 muutmisel olulises osas isikute erinev kohtlemine kõrvaldatud.

19. Gruppi B kuuluvate lapsevanemate osas tuleb silmas pidada järgmist. VHS § 1 lg 1 kohaselt on vanemahüvitise regulatsiooni üheks eesmärgiks toetada töö- ja pereelu ühitamist. Sotsiaalminister on oma vastuses Riigikogu sotsiaalkomisjonile toonud esile, et VHS § 3 lg 8 teise lause eesmärgiks on motiveerida lapsevanemaid töötama juhul, kui aasta keskmine töötasu enne järgmise lapse sündi on väiksem kui enne eelmise lapse sündi või sellega võrdne, ehk teisisõnu vältida olukordi, kus vanem oleks mitme lapse järjestikuse sünni korral pikka aega töölt eemal. Selle seisukohaga on nõustunud ka Riigikogu sotsiaalkomisjon.

Vanemate julgustamine töökohaga sideme hoidmiseks on kooskõlas VHS üldise eesmärgiga, kuna see teenib mõistliku tasakaalu säilitamist töö- ja perekonnaelu vahel. Juhul, kui vanem viibib mitme lapse järjestikuse sünni perioodil tööst täielikult eemal, võivad kannatada tema tööoskused. Samuti on tähtis, et võimalikult kõrge ja stabiilse tööhõive taseme saavutamine ja säilitamine on olulistes avalikes huvides ning samaaegselt ka Eesti riigi kohustus Euroopa Sotsiaalharta art 1 lg 1 järgi.

Lapsevanemate töö- ja pereelu ühitamisele suunamiseks võib avalik võim kasutada erinevaid meetmeid. Seejuures võivad need meetmed erineda ka lähtuvalt sellest, milline on laste sünni vahelisel ajal vanemate poolt eelduslikult saadav sissetulek (töötasu) ning kuidas muutub sissetuleku suurus võrreldes laste saamisele eelnenud ajaga. Mõne vanemate grupi puhul võib isikute tööle asumiseks motiveerimise vajadus olla väiksem, sest neil on piisav huvi tööle asumiseks juba muudel asjaoludel.

Vanem, kes pole eelmisel kalendriaastal töötanud ja kelle sünnitushüvitise suurus arvutatakse seega RaKS § 55 lg 3 kohaselt alampalga järgi, kuid kelle vanemahüvitis on sünnitushüvitisest märgatavalt kõrgem, pole huvitatud töötamisest kahe lapse sünni vahel, sest temal on kasulikum saada vanemahüvitist järgmise lapse puhul alates lapse sünnist (VHS § 2 lg 4 teine lause), mitte aga rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpupäevale järgnevast päevast (VHS § 2 lg 4 esimene lause). Et saavutada selliste isikute suurem kaasamine tööturule, on seadusandja VHS § 3 lg 8 teises lauses ette näinud neile sünnitushüvitise ja vanemahüvitise vahe hüvitamise. Kui isik teab, et talle hüvitiste vahe hiljem kompenseeritakse, siis on tal eelduslikult ka huvi laste sünni vahel lisatulu teenimiseks.

Juhul, kui isiku poolt kahe lapse saamise vahel teenitav tulu on aga suurem, kui tema varasema vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks olnud tulu, siis on seadusandja eeldanud, et isik ei vaja töötamiseks eraldi motiveerimist, sest huvi tööle asumise vastu on piisavalt tagatud juba varasemast suurema tulu teenimise võimaluse kaudu, millele lisandub ka võimalus saada tulevikus suuremat vanemahüvitist. Seetõttu ongi seadusandja kohelnud eelkäsitletud isikute gruppi B erinevalt isikute gruppidest A ja C. Leian, et mul pole alust kahelda, et kõnealune kaalutlus kujutab endast asjakohast ja mõistlikku põhjust vaidlusaluse erineva kohtlemise põhjendamiseks.

#### **IV Kokkuvõte**

20. Eeltoodud põhjustel leian, et vanemahüvitise seaduse § 3 lõige 8 ei ole eespool käsitletud osas vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.



21. Teatan, et lõpetan Teie asjas menetluse. Pean vabandama, et menetlus paraku nii kaua kestis. See oli suuresti tingitud õiguskantsleri ettekande pikast menetlemisest Riigikogus, samuti asja keerukusest tulenevast pikaajalise analüüsi vajadusest.

Austusega

Indrek Teder

Vitali Šipilov 693 8405  
E-post: [vitali.sipilov@oiguskantsler.ee](mailto:vitali.sipilov@oiguskantsler.ee)

Mait Laaring 693 8418  
E-post: [mait.laaring@oiguskantsler.ee](mailto:mait.laaring@oiguskantsler.ee)