



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie

nr

Õiguskantsler 17.01.2011 nr 6-1/051671/1100233

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite õiguskantsleri poole 21.11.2005 avaldusega vanemahüvitise seaduse (edaspidi VHS) alusel toimuva vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise põhiseadusele vastavuse asjas.

### Analüüsi tulemusena leian, et:

- 1) 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 või võrdne eelmisel korral saadud vanemahüvitise määramise aluseks olnud tuluga, vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning
- 2) Vabariigi Valitsuse 1.04.2004 määruse nr 94 „Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord“ § 3 lõige 3 ei ole vastuolus põhiseaduse §-st 14 tuleneva õigusega korraldusele ja menetlusele ning põhiseaduse §-ga 32 tagatud omandipõhiõigusega.

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta.

### I Asjaolud ja menetluse käik

1. Oma avalduses palusite, et õiguskantsler kontrolliks VHS § 3 lg 8 teise lause vastavust põhiseaduse § 12 lõikes 1 sisalduvale üldisele võrdsuspõhiõigusele. Palusite seda teha osas, milles VHS § 3 lg 8 näeb vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise ette 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. Täpsemalt leidsite, et VHS § 3 lg 8 teine lause ei võimalda vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamist nendele taotlejatele, kellel on veel alla kahe aasta ja kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle ühe kalendrikuu keskmine tulu on suurem eelmisel korral määratud vanemahüvitise määramise aluseks olnud tulust, kuid kellele määratud sünnitushüvitis on väiksem määratavast vanemahüvitisest.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Lisaks juhtisite õiguskantsleri tähelepanu Vabariigi Valitsuse 1.04.2004 määruse nr 94 „Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord“ (edaspidi Määrus) § 3 lõike 3 vastuolule põhiseaduse §-s 14 sätestatud üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele ning põhiseaduse §-ga 32 tagatud omandipõhiõigusega nende koostoimes. Täpsemalt tõite esile, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe makstakse isikule välja alles pärast rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemist koos esimese vanemahüvitisega, kuigi selle määramine otsustatakse viivitamatult.

3. Toonane õiguskantsler otsustas alustada Teie asjas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning pöördus 6.12.2005 teabe ja selgituste saamiseks sotsiaalministri kui VHS-i ja Määruse ette valmistanud ministeeriumi juhi poole.

Oma 23.12.2005 vastuses leidis sotsiaalminister, et tema ei näe VHS § 3 lg 8 teise lause vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega, mistõttu ta ei pea vajalikuks astuda samme regulatsiooni muutmiseks. Minister oli arvamusel, et vanemahüvitise skeemi üheks eesmärgiks on vanema sideme hoidmine tööturuga ning VHS § 3 lg 8, sealhulgas vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimine selle lõike teise lause alusel, stimuleerib vanemat kahe lapse sünni vahelisel ajal töötama.

Mis puudutab aga Määruse § 3 lg 3 põhiseaduspärasust, siis märkis sotsiaalminister, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamist üheaegselt sünnitushüvitise saamisega ei ole tehniliselt võimalik teostada. Nimelt juhul, kui õigus vanemahüvitisele tekib kalendriaasta alguses ning laps on sündinud eelmisel kalendriaastal, ei ole võimalik vanemahüvitise suurust arvutada enne uue aasta algust. Seetõttu ei ole võimalik ka otsustada, kas isikul on õigus vahe hüvitamisele, ja arvutada vahe suurust alates lapse sünnist. Lisaks möönis sotsiaalminister, et sotsiaalkindlustushüvitised võivad teatud juhul kuuluda põhiseaduse § 32 kaitsealasse, kuid samas ei saa isikul olla õigust vanemahüvitisele ega vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisele, kui isik ei vasta vanemahüvitise saamiseks kehtestatud tingimustele.

4. Kuna sotsiaalministri arvamus ei kõrvaldanud õiguskantsler Allar Jõksi kahtlusi VHS § 3 lg 8 teise lause põhiseaduspärasuse osas, siis otsustas ta pöörduda selles küsimuses ettekandega Riigikogu poole. Oma 20.01.2006 ettekandes palus minu eelkäija Riigikogul juhul, kui mõistlikku põhjust isikute ebavõrdseks kohtlemiseks pole, astuda samme eelnimetatud normi kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

Määruse § 3 lg 3 põhiseaduspärasuse kohta otsustas minu eelkäija anda oma hinnangu pärast täiendavat analüüsi ja lõpliku seisukoha võtmist VHS § 3 lg 8 osas.

5. 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-i eelnõu 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.

6. 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 menetleda VHS-i muutmise seaduse eelnõu 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 muutmise seaduse 22.02.2007 vastu, muudatused jõustusid 1.09.2007.

7. 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 ettekanne puudutab.

8. 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 suurem osa lapsevanematest, kes saavad teise lapse sünni eel suuremat sissetulekut kui enne esimese lapse sündi, pole enne esimese lapse sündi sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saanud ning saavad enne teise lapse sündi väiksemat tulu kui alampalk. Seetõttu enamikku lapsevanematest tõstatatud probleem ei puuduta.

9. 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. Suurema töötasu teenimise korral motiveerib töötamist varasemast suurem töötasu ning suurem tulevane hüvitis.

## **II Vaidlustatud õigusnormid**

10. 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.“

11. Vabariigi Valitsuse 01.04.2004 määruse nr 94 „Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord“ § 3 lg 3 sätestab:

„§ 3. Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamine

[...]

(3) Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitatakse taotlejale ühekordselt ja makstakse välja koos vanemahüvitisega.“

### **III Õiguskantsleri seisukoht**

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

##### **a) Põhiseaduslik taust**

12. 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 ebavõrdsset 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 piiramatu 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 ebavõrdsset kohtlemist ei ole võimalik 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

<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.

<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.

riigi rahaliste ressursside ümberjagamist. Seetõttu on sotsiaalvaldkonnas ebavõrdne kohtlemine Riigikohtu arvates põhjendamatu 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

13. 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.

14. Sünnitushüvitise suuruse arvutamise alused tulenevad RaKS §-st 55, mille kohaselt on analoogiliselt vanemahüvitise ja 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 Valituse 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 kalendriaastal ei makstud sotsiaalmaksu. Sellisel juhul lähtutakse kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel töövõimetuslehel märgitud töökohustuste täitmisest vabastuse alguspäevale eelnenud päeval kehtinud töötaja põhipalgast või Vabariigi Valituse kehtestatud kuupalga alammäärast. Antud erisäte on järelikult mõeldud reguleerima olukordi, kus isik on küll töö- või teenistussuhtes,

<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, kaadrikaitseväelasena 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.

kuid tema eest ei ole enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu – näiteks isik on kasvanud alla kolmeaastast last.

15. 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.

16. 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 sündi allapoole talle makstavast vanemahüvitise suuruselt. Seetõttu tagabki seadusandja isikule pärast lapse sündi 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 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.

<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.“

## bb) Erinev kohtlemine

17. 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 maksustatava 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 päeva x 2690/30) ja hiljem 2006. aastal vanemahüvitist 5000 krooni kuus. Seda olenemata sellest, et 2004. aastal sai ta sünnitushüvitist 23000 krooni (140 päeva x 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 lõupäevani 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 sünnituspuhukusele, 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 x 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.

18. 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 suurust 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

19. 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.

20. 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 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.

<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.



21. 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.

22. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et nende isikute, kes saavad pärast teise lapse sündi suuremat vanemahüvitist kui pärast esimese lapse sündi, erinev kohtlemine vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimisel võrreldes nendega, kes pärast teise lapse sündi saaksid kas vähem vanemahüvitist kui esimese lapse puhul või sellega võrdselt, on põhiseaduslikult õigustatud, kuna esineb mõistlik ja asjakohane põhjus erinevaks kohtlemiseks.

### 3.2. Määruse § 3 lg 3 vastavus põhiseadusele

#### a) Põhiseaduslik taust

23. Määruse § 3 lg 3 järgi hüvitatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe taotlejale ühekordselt ja makstakse välja koos vanemahüvitisega. Tegemist on VHS § 3 lõike 8 teise lause alusel kehtestatud normiga, mille eesmärgiks on reguleerida vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise korda. Seega on asjaomane norm seotud üldise korraldus- ja menetluspõhiõigusega, mis on sätestatud põhiseaduse §-s 14 ja mille sisuks on kaasaaitamine materiaalõiguse realiseerimisele õiglase menetluse kaudu.<sup>10</sup>

24. Põhiseaduse § 32 lg 1 esimese lause kohaselt on igaiühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi teise lõike esimese lause kohaselt on igaiühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Riigikohtu praktika kohaselt kuuluvad rahaliselt hinnatavad õigused ja nõuded põhiseaduse § 32 ehk omandiõiguse kaitsealasse.<sup>11</sup> Õiguse näol vanemahüvitisele ja sünnitushüvitisele on tegemist rahaliselt hinnatavate õigustega, samuti on rahaliselt hinnatav õigus vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimisele. Seega võib nimetatud õigus iseenesest kuuluda omandipõhiõiguse kaitsealasse.

#### b) Õiguslik hinnang

25. Määruse § 3 lg 3 sätestab, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitatakse taotlejale ühekordselt ja makstakse välja koos vanemahüvitisega. See tähendab, et nimetatud vahe kompenseeritakse lapsevanemale mitte rasedus- ja sünnituspuhkuse alguses või lapse sünni hetkel, vaid hiljem – siis, kui tal tekib õigus vanemahüvitisele. Arvestades, et VHS § 3 lõike 8 teise lause eesmärgiks on hüvitada isikule saamata jäänud tulu isiku toimetuleku ja elatustaseme säilimise eesmärgil, möönan, et on oluline, et õigus antud hüvitisele oleks kiiresti realiseeritav.

26. Õigus vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisele on rahaliselt hinnatav, st varaline õigus ning sellisena on see põhiseaduse § 32 kaitsealas. Samas kaitseb omandiõigus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt vaid olemasolevat vara, mitte lootust või võimalust vara omandada.<sup>12</sup> Seetõttu tuleb nõustuda sotsiaalministri seisukohaga, et õigus vanemahüvitisele ning seega ka vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimisele tekib isikul alles siis, kui ta vastab vanemahüvitise saamiseks kehtestatud tingimustele. Rasedus- ja sünnituspuhkuse alguses ega lapse sünni hetkel ei ole aga teada, kas vanemal tekib õigus vanemahüvitisele või mitte. Seetõttu järeldan, et Määruse § 3 lg 3 ei piira põhiseadusega tagatud omandiõigust.

27. Samuti esineb käesoleval juhul õigustus piirata põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Nimelt ei ole vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimine rasedus- ja sünnituspuhkuse alguses või lapse sünni hetkel praktikas teostatav, sest, nagu sai juba öeldud, lapse sünni hetkel ei pruugi olla teada, kas vanemal tekib õigus vanemahüvitisele või mitte ja kui, siis millises suurus. Ma ei saa nõustuda Teie avalduses toodud tõlgendusega, mille kohaselt Määruse § 3 lg-st 2 järeldub, et otsus hüvitiste vahe kompenseerimise kohta tehakse kohe pärast sünnitushüvitise määramist.

<sup>10</sup> RKPJKo 14.04.2003 nr 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>11</sup> RKÜKo 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03, p 18. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohta 12.04.2006 lahendist asjas *Stec jt. vs. Ühendkuningriik*, kus on kokkuvõtlikult toodud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid omandiõiguse kohta sotsiaalkindlustuses.

<sup>12</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2002 otsus asjas *Gratzinger ja Gratzingerova vs. Tšehhi Vabariik*; P. Roosma. Kommentaarid põhiseaduse § 32 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 327, komm. 2.3.

Vanemahüvitise suurus arvutatakse VHS § 3 lg 2 järgi hüvitisele õiguse tekkimise päevale eelneva kalendriaasta tulude alusel. Rasedus- ja sünnituspuhkusele, mille kestus on 140 või 154 päeva, jäädakse 30-70 päeva enne arsti poolt määratud eeldatavat sünnitähtaega. Vanemahüvitis määratakse VHS § 4 lg 4 järgi reeglina pärast sünnituslehe lõppemist. Rasedus- ja sünnituspuhkusel olnud ema õigus vanemahüvitisele tekib seega üldjuhul paar kuud peale lapse sündi. Sotsiaalminister on oma vastuses minu teabenõudele sedastanud, et praktikas on tulnud ette ka juhtumeid, kus laps on sündinud enne ema rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist; sellisel juhul tekib õigus vanemahüvitisele rohkem kui 140 või 154 päeva pärast lapse sündi.

Kui õigus vanemahüvitisele tekib kalendriaasta alguses ning laps on sündinud eelmisel kalendriaastal, siis ei ole vanemahüvitise suurst võimalik arvutada enne uue kalendriaasta algust. Seetõttu ei ole võimalik ka otsustada vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimise üle.

Kirjeldatud olukordades oleks vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimise otsustamine koheselt lapse sünni järel võimalik vaid vanemahüvitise tõenäolise suuruse kindlaksmääramise kaudu, mida saaks hiljem korrigeerida juurde- või tagasimaksega. Loodan, et nõustute minuga, et selline skeem oleks ebamõistlikult keeruline ja koormav. Samuti oleks hüvitise saajaid erinevalt kohtlev ja õigusselgusetust tekitav ka mitme erineva skeemi loomine hüvitiste vahe kompenseerimiseks. Seetõttu olen seisukohal, et Määruse § 3 lg 3 on kooskõlas põhiseaduse §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.

#### **IV Kokkuvõte**

28. Eeltoodud põhjustel leian, et vanemahüvitise seaduse § 3 lõige 8 ei ole eespool käsitletud osas vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning et Vabariigi Valitsuse 1.04.2004 määruse nr 94 „Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord“ § 3 lõige 3 ei ole vastuolus põhiseaduse §-st 14 tuleneva õigusega korraldusele ja menetlusele ning põhiseaduse §-ga 32 tagatud omandiõigusega.

29. 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)