



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 10.12.2024 nr 3-22-246/14

Meie 20.01.2025 nr 9-2/241987/2500407

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-22-246

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust, kas töötuskindlustuse seaduse (TKindLS) § 7 lõige 2² ja § 9 lõige 1 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 12, 29 ja 32, osas, milles need sätted näevad ette, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel tuleb töötuskindlustustaažina arvestada vanemapuhkuse kasutamise aega, mil kindlustatu sai töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest tasu, mis on oluliselt väiksem töölepingu alusel töötamise või võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest saadud tasust, mida kindlustatu sai perioodi eest enne vanemapuhkusele jäämist. Kohus leiab, et kui need sätted tunnistatakse osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, oleks hüvitise arvutamisel võimalik arvestada vanemapuhkusele jäämisele eelnenud aega, mil inimene sai töötasu.

Leian, et asjassepuutuv on vaid TKindLS § 9 lõige 1. See säte on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ja omandipõhiõigusega (PS § 12 lg 1, § 32 lg 2), sest selle kohaldamise tulemusena saavad vanemapuhkuse (varem lapsehoolduspuhkuse) ajal tööd teinud vanemad väiksemat töötuskindlustushüvitist kui need vanemad, kes sel ajal ei töötanud.

Kuigi vanemapuhkuse ajal tööd tegeval vanemal on võimalik halvemasse olukorda sattumist vältida sellega, et ta loobub töötamisest, kui on näha, et tema tööine sissetulek kujuneb väiksemaks vanemapuhkuse eelsest sissetulekust, on vanemapuhkusel olevalt inimeselt sellist käitumist ebamõistlik nõuda. Selline sunnitud valik võib takistada vanema õigust ühitada mõistlikult töö- ja pereelu ning olla majanduslikult aktiivne (PS § 27 lg 3 ja § 29 lg 1).

Hüvitise arvutamise tingimused ei võimalda arvesse võtta Riigikogu enda loodud eeldust (TLS § 62 lg-d 1 ja 2 ning PHS § 32 lg 1 ja § 34 lg 2), et alla kolmeaastast last kasvatavalt vanemalt ei eeldata täiskoormusega töötamist.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebaja töötas OÜ-s K töölepingu alusel. Ta oli rasedus- ja sünnituspuhkusel 10.04.–27.08.2019 ning seejärel jäi lapsehoolduspuhkusele (28.08.2019–01.10.2021).
2. Lapsehoolduspuhkuse ajal osutas ta MTÜ-le M võlaõigusliku lepingu alusel teenust, mille eest makstud tasult peeti kinni töötuskindlustusmaksed.
3. Kaebaja tööleping OÜ-ga K lõppes koondamise tõttu 1. oktoobril 2021.
4. Töötuskindlustushüvitis arvutati 2021. aasta jaanuarist kuni juunini ning 2020. aasta oktoobrist detsembrini kaebajale välja makstud tasude alusel (s.o viimasele kolmele võlaõigusliku lepingu

Õiguskantsleri Kantselei

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

alusel töötamise kuule eelnenud üheksal kuul makstud tasude alusel, millelt peeti kinni töötuskindlustusmaks).

5. Kuigi kaebajale määratud töötuskindlustushüvitis on töötuskindlustushüvitise alampiiri kohaldamise tulemusena kokkuvõttes suurem, kui see oleks olnud üksnes tema arvestusperioodil saadud tasu põhjal arvatuna, on töötuskindlustushüvitis sellegipoolest esimese 100 kalendripäeva eest oluliselt (ligikaudu 2,5 korda) väiksem kui töötuskindlustushüvitis, mille arvutamise aluseks võetakse kaebajale enne rasedus- ja sünnituspuhkusele (emapuhkusele) jäämist makstud tasu. Ka pärast esimest 100 päeva on ühe kalendripäeva eest makstava töötuskindlustushüvitise suurus tunduvalt väiksem (ligikaudu 1,7 korda). Näiteks esimese 100 kalendripäeva eest on kaebajale määratud töötuskindlustushüvitis 1613 eurot väiksem ($100 \times 9,73 = 973$ eurot vs. $100 \times 25,86 = 2586$ eurot; otsuse p 18).

6. Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul on keskne küsimus, kas leidub õigustust sellele, et vanemapuhkuse (lapsehoolduspuhkuse) ajal (s.t alla kolmeaastase lapse kasvatamise kõrval) väikese koormusega tööd teinud vanemad satuvad halvemasse olukorda kui need lapsevanemad, kes vanemapuhkuse ajal tööd ei tee, kuid jäävad pärast vanemapuhkuse lõppemist samamoodi tööta. Need vanemad, kes on otsustanud vanemapuhkuse ajal tööd mitte teha, saavad töötuskindlustushüvitist oma varasema töötasu alusel.

II. Asjassepuutuvad sätted

7. Riigikohtu halduskolleegium leiab (otsuse p 16), et asjassepuutuvateks säteteks tuleb lugeda TKindLS § 7 lõige 2² ja § 9 lõige 1 osas, milles need sätted näevad ette, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel tuleb töötuskindlustusstaažina arvestada perioodi vanemapuhkuse kasutamise ajal, mil inimene sai tasu. Kui sätted tunnistatakse osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, oleks hüvitise arvutamisel võimalik arvestada vanemapuhkusele jäämisele eelnenud aega, mil inimene sai töötasu (otsuse p 24).

8. [TKindLS₂₀₂₁ § 7 lõige 2²](#) sätestas: „Töötuskindlustusstaažina ei arvestata perioodi, millal isik kasutas rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust, lapsehoolduspuhkust, poolte kokkuleppel antavat tasustamata puhkust, oli ajutiselt töövõimetu ravikindlustuse seaduse tähenduses või viibis aja- või asendusteenistuses, välja arvatud periood, millal isikul tekib töötuskindlustusstaaž käesoleva paragrahvi lõike 1 või 2 kohaselt.“

Kehtivas TKindLS-i redaktsioonis on muudetud termineid. Sõnad „rasedus- ja sünnituspuhkus“ on asendatud sõnaga „emapuhkus“ ning „lapsehoolduspuhkus“ on asendatud sõnaga „vanemapuhkus“. Lisatud on täiendus, et töötuskindlustusstaaži ei arvestata ka isapuhkusel oldud aja eest.

Selguse huvides on selles vastuses edaspidi kasutatud kehtiva seaduse termineid.

9. Kaebaja soovib, et tema töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel jäetaks arvestusest välja need kuud, mil ta sai vanemapuhkuse ajal ühes kuus väiksemat sissetulekut kui enne vanemapuhkusele jäämist. Nende kuude arvestusest välja jätmine võimaldaks tal saada hüvitist, mis vastaks tema emapuhkuse eelsele keskmisele töötasule.

Kohus leiab (p 24), et TKindLS § 7 lõike 2² kohaldamisel võib olla põhiseadusega vastuolus see, et töötuskindlustuse staažina tuleb arvestada vanemapuhkusel oldud aega, mil kindlustatule makstud tasud olid oluliselt väiksemad kui tasud, mida ta sai enne vanemapuhkusele jäämist.

10. Selle eesmärgi saavutamiseks ei ole määrava tähtsusega TKindLS § 7 lõige 2².

Töötuskindlustusstaaži nõue on mõeldud eeskätt selleks, et inimesel üldse tekiks õigus hüvitisele ning sellest võib sõltuda ka see, kui pikalt inimesele töötuskindlustushüvitist makstakse.

Juhul kui TKindlS § 7 lõiget 2² kohaldataks edaspidi nii, et vanemapuhkuse ajal väikese tasu eest töötamine jääb alati staažiarvestusest välja (otsuse p 24), siis võib see mõnel juhul jätta alla kolmeaastast last kasvatanud inimese kindlustushüvitist üldse ilma või ta võib saada hüvitist (90 päeva) lühemat aega (vt TKindlS § 6 lg 1 ja 5 ning § 8 lg 1). See ei arvestaks asjaoluga, et ka väga väikese tasu eest töötamine võib anda inimesele töötuks jäämise korral võimaluse üldse kindlustushüvitist saada või saada seda pikemat aega.

11. Asja lahendamise seisukohalt on keskne küsimus see, kas vanemapuhkuse ajal töötanud kindlustatule peaks olema tagatud võimalus, et tema töötuskindlustushüvitise suurus arvutatakse § 9 lõikes 1 sätestatust erineval alusel. Praegu ei ole ette nähtud erandit, mis võimaldaks töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel vanemapuhkuse ajal inimesele makstud tasusid mitte arvestada (näiteks võrdle varem tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 4² lõikes 3, praegu tööturumeetmete seaduse § 11 lõikes 3 nimetatud tasudega).

Teisisõnu, TKindlS § 7 lõike 2² kohaldamisest või kohaldamata jätmisest ei sõltu see, milliseks kujuneb vanemapuhkuse ajal töötanud inimese kindlustushüvitise suurus. Töötuskindlustushüvitise suurus arvutatakse § 9 lõike 1 alusel.

12. [TKindlS₂₀₂₁ § 9 lõige 1](#): „Kindlustatu ühe kalendripäeva töötuskindlustushüvitise suurus arvutatakse 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 töötuskindlustusmaks. Töötamise kuudena võetakse arvesse kuud, millal töötuskindlustuse andmekogu andmete kohaselt on kindlustatule välja makstud tasusid. Seejuures ei võeta arvesse käesoleva seaduse § 40 lõikes 2 nimetatud tasu ega tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 4² lõikes 3 nimetatud ajutise töötamise eest makstud tasu.“

13. Kehtivas TKindlS-i redaktsioonis on asendatud viide tööturuteenuste ja -toetuste seadusele viitega [tööturumeetmete seaduse § 11 lõikele 3](#) ning täpsustatud andmekogu nimetust. Hüvitise arvutamise valem muutunud ei ole.

14. TKindlS § 9 lõike 1 kohaselt tuleb võtta hüvitise suuruse arvutamisel aluseks need kuud, mil kaebajale on välja makstud tasusid, mh võlaõigusliku lepingu alusel. Ühe kalendripäeva keskmise tasu arvutamisel tuleb võtta arvesse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal kuul kaebajale makstud tasud, millelt oli kinni peetud töötuskindlustusmaks.

Kui seadus võimaldaks töötuskindlustushüvitise suuruse arvutada TKindlS § 9 lõikes 1 nimetatust erinevate töötamise kuude alusel, võimaldaks see kindlustatul saada töötuks jäädes asendussissetulekut, mis oleks mõistlikus suhtes näiteks tema vanemapuhkusele eelneva töise tuluga. TKindlS § 9 lõige 1 on asjassepuutuv.

III. Võrreldavad grupid

15. Kohus leiab, et hüvitise suuruse arvutamise reeglid võivad olla vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise nõudega. Vastuolus seisneb sisuliselt selles, et kindlustatu, kes vanemapuhkuse ajal väikese tasu eest töötab, võib näiteks koondamise korral hakata saama ebaproportsionaalselt väiksemat töötuskindlustushüvitist võrreldes selle kindlustatuga, kes vanemapuhkuse ajal ei tööta.

Seetõttu tuleks kohtu arvates (otsuse p 19) ebavõrdse kohtlemise tuvastamisel võrrelda:

(1) töötuskindlustushüvitist saama õigustatud vanemaid, kes olid vanemapuhkusel ja töötasid sel ajal vanemapuhkusele eelnenud ajaga võrreldes väiksema tasu eest, kuid jäid enda tahtest sõltumatul põhjusel tööta kohe pärast vanemapuhkuse lõppemist (2) nende vanematega, kes ei töötanud vanemapuhkuse ajal, kuid vastavad muus osas eespool toodud tingimustele.

Oluline on ka see, et mõlemad grupid said enne rasedus- ja sünnituspuhkusele (emapuhkusele) ning seejärel vanemapuhkusele jäämist sama suurt tasu.

Samuti tasub tähele panna, et kui tegemist on kindlustatutega (nagu on ka kaebaja), kes on kogunud kindlustustaaži üle kümne aasta, siis ei saa need inimesed staaži kogumisest ühtegi eelist, sest kõige pikemat aega võivad saada hüvitist need inimesed, kes on töötanud kümme aastat või rohkem (TKindlS § 8 lg 1 p 3).

16. TKindlS § 9 lõike 1 eranditeta kohaldamise tulemusena jäävad esimesse gruppi kuuluvad vanemapuhkust kasutanud vanemad tööotsingute ajaks ilma asendussissetulekust, mis oleks mõistlikus suhtes nende vanemapuhkuse eelse keskmise töise tuluga.

17. Samas võib kohus kaaluda, kas efektiivse õiguskaitses tagamiseks võib selles asjas olla põhjendatud määratleda võrreldavad grupid ka laiemalt (vrd RKPJKo asjas nr [3-4-1-7-13](#), p 38). Võrreldavate gruppide piiritlemine vanemapuhkuse kasutamise faktiga võib muuta põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse ebaefektiivseks asjades, kus alla kolmeaastast last kasvatav vanem on töötanud näiteks üksnes võlaõigusliku lepingu alusel või enne vanemapuhkust võlaõigusliku lepingu alusel ja vanemapuhkuse ajal väikese koormusega töölepingu alusel või avalikus teenistuses.

18. Vanemapuhkust on õigus kasutada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni (TLS § 62 lg 1 ja 2). Vanemapuhkusel saab olla ainult töötaja, kes töötab töölepingu alusel (TLS § 1 lg 4), või ametnik (ATS § 43 lg 1). Alla kolmeaastase lapse kasvatamise ajal võivad väikese koormusega töö tegemise tõttu väiksemat töötuskindlustushüvitist saada ka need vanemad, kes osutavad teenuseid võlaõigusliku lepingu alusel. Neil ei ole õigust vanemapuhkusele, kuid ka neil võivad olla piiratud võimalused teenida töist tulu alla kolmeaastase lapse kasvatamise ajal ja osutada teenuseid samasuguses mahus nagu enne lapse sündi või asuda tööle töölepingu alusel täiskoormusega.

19. Sisuliselt on võlaõigusliku lepingu alusel töötavad inimesed alla kolmeaastase lapse kasvatamise ajal samasuguses olukorras nagu töölepingu alusel töötavad inimesed.

20. Sõltumata vanemate (eelnevast) töötamise vormist maksab riik sotsiaalmaksu ühe Eestis elava ja alla kolmeaastast Eestis elavat last kasvatava vanema eest, kellele makstakse ema vanemahüvitist, jagatavat vanemahüvitist või lapsendaja vanemahüvitist perehüvitiste seaduse alusel, arvestades SMS § 6 lõigetes 2⁶ ja 2⁷ sätestatud ([sotsiaalmaksuseaduse](#) (SMS) § 6 lg 1 p 1). Seetõttu võib erinevasse olukorda sattuvad vanemad määratleda ka selle tunnuse alusel, kas vanem kasvatab alla kolmeaastast last.

IV. Piirangu põhiseaduspärasus

21. TKindlS § 9 lõikes 1 sätestatud töötuskindlustushüvitise arvutamise valemi kohaldamisel satuvad inimesed erinevasse olukorda. Ühed on need, kes on otsustanud vanemapuhkuse ajal (ehk alla kolmeaastase lapse kasvatamise kõrval) väikese tasu eest töötada, ja teised on need, kes vanemapuhkuse ajal tööd ei tee. Võrduspõhiõigust piirab see, et väiksemat töötuskindlustushüvitist saavad need vanemad, kes teevad vanemapuhkuse ajal tööd.

Näiteks: kaks sama tööandja juures töötavat vanemapuhkusel olnud töötajat, kes mõlemad on enne vanemapuhkust teinud sama tööd ning saanud sama suurt töötasu ja töötanud enne vanemapuhkuse kasutamist vähemalt kümme aastat, koondatakse vanemapuhkuse järel. See inimene, kes vanemapuhkuse ajal otsustas töötada mõned tunnid kuus väikese tasu eest, saab pärast koondamist töötuskindlustushüvitist määras, mis ei ole seotud tema sissetulekuga, mida ta sai enne vanemapuhkusele jäämist. See kindlustatu, kes vanemapuhkuse ajal tööd ei teinud, saab hüvitist vanemapuhkuse-eelse sissetuleku alusel.

22. Kaebaja pidi leppima hüvitise maksmise esimesel ajal päeval ligikaudu 2,5 korda väiksema hüvitisega ning pärast seda ligikaudu 1,7 korda väiksema hüvitisega, kui ta oleks saanud siis, kui ta poleks vanemapuhkuse ajal tööd teinud. Töötuskindlustushüvitise eesmärk on hüvitada töötuks jäänud inimesele kaotatud sissetulekut sel ajal, kui ta otsib tööd (TKindLS § 2).

23. Töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise reegel on kõigile ühetaoline. Seega ei arvestata hüvitist arvutades üldjuhul põhjusi, miks kindlustatu on mõnel kuul saanud vähem ja mõnel kuul rohkem töötuskindlustusmaksega maksustatavaid tasusid. Töötamise kuudena võetakse arvesse kuud, millal Eesti Töötukassa andmekogu andmete kohaselt on kindlustatule välja makstud tasusid. Seejuures ei võeta arvesse [TKindLS § 40 lõikes 2](#) nimetatud tasu ega [tööturumeetmete seaduse § 11 lõikes 3](#) nimetatud ajutise töötamise (n-ö tööampsude) eest makstud tasu (TKindLS § 9 lg 1).

24. Võib eeldada, et Riigikogu sätestas töötuskindlustuse hüvitise arvutamiseks võimalikult ühetaolise reegli sel eesmärgil, et kõiki kindlustatuid koheldaks võimalikult ühtemoodi. Referentsperioodi eesmärk on leida inimese keskmine sissetulek viisil, mis aitaks vältida kuritarvitusi ja hoida süsteem ühetaolise ja lihtsana.

Väheste eranditega süsteemi eelis on väike halduskoormus ja see aitab kaasa töötuskindlustuse süsteemi efektiivsele toimimisele. Lisaks võib see aidata kokku hoida töötuskindlustuse eelarve raha.

Riigikogu eesmärk TKindLS § 9 lõike 1 kehtestamisel on legitiimne.

25. Vanemapuhkuse eesmärk on tagada vanemale võimalus lapse kasvatamiseks. [Töölepingu seaduse](#) TLS § 62 annab võimaluse (korraga) ühele vanemale jääda lapsega koju tema eest hoolitsema kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Et lapsevanem saaks seda õigust päriselt kasutada, on tal TLS § 62 lõike 5 kohaselt õigus saada vanemapuhkuse aja eest vanemahüvitist [perehüvitiste seaduse](#) (PHS) alusel. PHS § 34 lõikega 2 on antud vanematele võimalus kasutada vanemahüvitist ka osade kaupa kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni.

Vanemapuhkus on küll mõeldud eeskätt lapse kasvatamiseks, kuid selleks, et alla kolmeaastast last kasvatav vanem ei satuks pika töölt eemaloleku tõttu tööturul kehvemasse olukorda, on riik leidnud, et alla kolmeaastast last kasvatava vanema töö ja pereelu ühitamist tuleb soodustada (PHS § 32 lg 1).

26. Riigikogu pikendas vanemahüvitise maksmise perioodi kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni eesmärgiga mõjutada vanemate tööturukäitumist, millel on mõju ka meeste ja naiste erinevatele võimalustele tööturul.¹ Osaline töötamine ja puhkuse kombineerimine võimaldab mõlemal vanemal vältida pikaajalisi töökatkestusi, säilitada tööalast kvalifikatsiooni ja töist sissetulekut. Võimalus ühes kalendrikuus jagada vanemapuhkusel olemist ja osalise tööajaga töötamist soodustab ka võrdsemat hoolduskoormuse jagunemist vanemate vahel. See omakorda võib kaudset mõju avaldada sünitusealiste naiste varjatud diskrimineerimise vähendamisele töötajate töölevõtmisel: tööandja võib palgata julgemalt sünitusealisi naisi, kui neil on võimalus töötada vanemapuhkuse ajal osalise tööajaga ning mitte katkestada töötamist pikaks ajaks. Samuti on tulevikus senisest suurem võimalus, et vanemapuhkust kasutavad (vähemalt osalise koormusega) mehed.²

27. Seega on vanemapuhkuse ajal töötamise soodustamise oluline eesmärk säilitada side tööturuga, vältida alla kolmeaastase lapse kasvatamise tõttu diskrimineerimist ja võimaldada töö-

¹ Perehüvitiste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu [517 SE I](#) lugemise seletuskiri, lk 24.

² Perehüvitiste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu [652 SE I](#) lugemise seletuskiri, lk 54.

ja pereelu ühitamist. Nendel põhjustel ei ole vanemapuhkuse ajal töötamise peamiseks eesmärgiks endale ja perele töötamisega põhisissetulekut teenida.

28. Vanemapuhkuse üheks aluspõhimõtteks saab pidada perekonna abistamiskohustust.³ Põhiseaduses on abistamiskohustus tagatud PS § 27 lõikega 3, mille kohaselt on mõlemal vanemal õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Sellest on tuletatav riigi kohustus luua õiglased tingimused selleks, et perel oleks lapse kasvatamise ajal võimalik töö- ja pereelu kokku sobitada nii, et oleksid tagatud vanemate võrdsed õigused ja kohustused oma last kasvatada, tema eest hoolitseda ja lapse huve kaitsta. Pikaajalise (kuni kolmeaastase) töökätketuse vältimine aitab kaasa inimese õigusele teostada end valitud erialal, olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist (PS § 29 lg 1). See aitab ära hoida seda, et lapsevanemad satuksid vanemlike kohustuste tõttu tööturul halvemasse olukorda (vrd soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVs) § 6 lg 2 p 1).

29. Kui lapsevanem, kes vanemapuhkuse ajal ei saa töötada täiskoormusega, otsustab töötada väikese koormusega – et säilitada oma kvalifikatsioon ja side tööturuga ning saada väikest töist tulu –, siis saab see lapsevanem hilisemate töötütinguste ajal väiksemat töötuskindlustushüvitist. See paneb lapsevanema halvemasse olukorda oma vanemlike kohustuste täitmise tõttu. Ühtlasi ei teeni see riigi seatud eesmärki soodustada vanemapuhkuse kasutamise või vanemahüvitise saamise ajal vanemate töötamist.

Oluline on seegi, et eelduslikult mõjutab see rohkem alla kolmeaastast last kasvatavaid naisi (vt p 26). See tähendab, et vanemapuhkuse ajal töötamise tõttu on naiste asendussissetulek töötütinguste ajal väiksem. Üldiselt on oht, et sünitusealisi naisi võidakse tööturul diskrimineerida, sest töödandja arvestab, et lapsi kasvatavad naised jäävad tõenäoliselt lapse haigestumise korral lapsega koju.^{4,5} Seega võib neil naistel olla keerulisem tööd leida kui teistel töötütsijatel. Järelikult võib töötuskindlustushüvitise vähenemine mõjutada naisi eriti intensiivselt, kuna töötütsingute ajal on töötuskindlustushüvitis inimese peamine sissetulek.

30. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud, et jätkusuutlik ei ole sellise olukorra soosimine, kus regulatsioon tagab isikule suurema sissetuleku juhul, kui ta ei tööta, võrreldes olukorraga, kus isik teeb tööd (14. mai 2013. a otsus asjas nr 3-4-1-7-13, p 49; vt ka RKÜKo asjas nr [3-3-1-51-13](#), p 87). Riigikohus on öelnud, et „riigil on võimalik oma ülesandeid täita, sh kindlustada ja arendada riiki (PS preambul) üksnes töö tegemise kaudu“.⁶

31. TKindlS § 9 lõigete 1 ja 4 kohaselt on hüvitise suurus üldjuhul selges proportsioonis sissetulekuga, mida inimene teenis enne töötütsu jäämist (välja arvatud maksimum ja miinimumsuurus TKindlS § 9 lg-d 3 ja 5). Riigikogu on püüdnud vältida moonutusi, mis võivad tekkida sellest, kui inimeselt ei eeldata täistööajaga töötamist või kui on põhjust eeldada, et temale makstavad tasud ei vasta tema keskmisele töötütsale. Nii ei võeta hüvitise suuruse arvutamisel arvesse näiteks töösuhte lõppemisel makstavat lõpparvet (TKindlS § 9 lg 1 ja § 40 lg 2) ega töötütsa arveloleku ajal tehtud ajutist tööd ehk nn tööampse (TKindlS § 9 lg 1 ja töötütsurumeetmete seaduse § 11 lg 3).

32. Varasemale sissetulekule ei vasta (halvemini koheldud võrreldava grupi puhul) tasud, mida inimene on teeninud ajal, kui ta lapse eest hoolitsemise tõttu sai töötütsa väikese koormusega või väikeses mahus, sest need tasud võivad samuti anda vale pildi inimese varasemast keskmisest

³ Biin, Helen, Karu, Marre, Masso, Märt, Veldre, Vootele 2013. [Eesti vanemapuhkuste süsteemi analüüs. Aruanne](#). Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis, lk 43.

⁴ Turk, Pirjo; Anniste, Kristi; Masso, Märt; Karu, Marre; Kriger, Tatjana 2015. Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Tallinn: Poliitikauringute Keskus Praxis.

⁵ Turu-uuringute AS (2016). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring.

⁶ RKÜK 22.04.2014 otsus asjas nr [3-3-1-51-13](#), p 86.

sissetulekust ja moonutada vanemapuhkuse ajal töötanud inimeste töötuskindlustushüvitise suurust.

33. Asjaolu, et inimene saab sellises olukorras väiksemat töötuskindlustushüvitist, piirab tema omandipõhiõigust (Riigikohtu otsus asjas nr [3-4-1-17-16](#), p-d 37 ja 38). Omandipõhiõiguse piirangut saaks vanemapuhkuse ajal tööd teinud inimene töötuks jäämise korral vältida seeläbi, kui ta otsustaks, et ta ei tööta või töötab lapse kasvatamise kõrval ainult sellisel juhul, kui tema töötuskindlustusmaksega maksustatav tulu igal töötamise kuul on vähemalt sama suur nagu enne lapsehoolduspuhkusele jäämist. See läheks aga vastuollu vanemapuhkuse ja -hüvitise maksmise eesmärkidega.

34. Riigikohus on varem seoses vanemahüvitisega selgitanud, et arvestada tuleb erineva kohtlemise mõju ka laiemalt. See, et riik soodustab lapse kasvatamisele pühendumist, seondub põhiseaduse preambulis seatud eesti rahvuse säilimise eesmärgiga. Samas on võimalik laste kasvatamisele pühendumist soodustada üksnes maksumaksjate, sealhulgas töötavate inimeste najal. Selle eesmärgi saavutamist takistab olukord, kus inimese kogusissetulek väheneb töötamise tõttu.⁷ See selgitus on asjakohane ka sundkindlustusmaksel põhineva töötuskindlustushüvitise kohta. Valides töötamise kaitsmiseks sundkindlustusel põhineva süsteemi, on Riigikogu oma otsustusruumi PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks regulatsiooni kujundamisel oluliselt kahandanud. PS § 113 eristab riiklikke makse ja sundkindlustuse makseid. Kui riik kasutab maksuna kogutud raha, on Riigikogul suurem vabadus otsustada selle kasutamise tingimuste üle. Sundkindlustusmaksed maksnud kindlustatu õigus saada hüvitist on rahaliselt hinnatav õigus, mida kaitseb PS § 32 lõige 2.⁸

35. Ühtlasi on oluline tähele panna, et ühetaoline töötuskindlustuse arvutamise valem ei võimalda ilmselt kuigipalju kokku hoida töötuskindlustuse eelarve vahendeid, sest see ei soodusta kindlustatuid vanemapuhkuse ajal panustama töötuskindlustuse eelarvesse. Küll aga on kindlustatule tagatud varasema (kõrgema) sissetuleku alusel arvutatud töötuskindlustushüvitis. Samas võib oletada, et ilmselt ei ole väga palju ka neid vanemapuhkusel olnud inimesi, kes vanemapuhkuse ajal või vahetult pärast vanemapuhkuse lõppu töö kaotavad. Koondamise vastu on üldjuhul paremini kaitstud vanemad, kes kasvatavad alla kolmeaastast last (TLS § 89 lg 5, § 92 lg 2; SoVS § 6 lg 2 p 1). Seega ei ole see valemi ühetaoline kohaldamine tingimata kõige tulemuslikum võimalus töötuskindlustuse vahendeid kokku hoida.

36. Pole ka põhjust arvata, et töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamisel üldreeglist kõrvale kaldumine tooks kaasa ülemäära suure halduskoormuse. Sisuliselt tähendaks erandi võimaldamine seda, et hüvitise arvutamisel jäetakse vanemapuhkuse ajal makstud tasud arvesse võtmata, kui nende tasude alusel arvutatud hüvitis oleks väiksem, kui enne vanemapuhkusele jäämist kindlustatule makstud tasude põhjal arvutatud hüvitis. Juba praegu näeb kehtiv seadus (TKindIS § 9 lg 1) ette erandi, mille kohaselt ei võeta hüvitise suuruse arvutamisel arvesse tööturumeetmete seaduse § 11 lõikes 3 nimetatud ajutise töötamise ehk nn tööampsude (töötuna arveloleku ajal töötamist kuni 8 kalendripäeva kuus, mille eest teenitu ei ületa 40% töötasu alammäärast ühes kuus) eest makstud tasusid. Seega kui inimene vastab töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele, kuid oli vahepeal töötuna arvel ja tegi tööampse, ei mõjuta tööampsude eest saadud tasud hüvitise suurust, sest need jäetakse arvestusest välja ning hüvitise suurus arvutatakse hilisema ja varasema töötamise eest makstud tasude põhjal. Eesti Töötukassa halduskoormusele sel suurt mõju pole (eelnõu 206 SE [seletuskiri](#)).

37. Olemuslikult sarnase olukorra reguleerimiseks – selleks et vältida ravikindlustushüvitise suuruse moonutust – on Riigikogu hiljaaegu leidnud lahenduse ravikindlustuse seaduses

⁷ RKPJK 14.05.2013 otsus nr [3-4-1-7-13](#), p 49.

⁸ RKPJK 11.05.2017 otsus nr [3-4-1-17-16](#), p 54.

([RaKS § 55¹](#)). Tervisekassa võrdleb alla kolmeaastase lapse kasvatamise alusel ravikindlustatud inimeste töövõimetushüvitise suurst neile makstud vanemahüvitise suurusega ning võtab hüvitise maksmise aluseks määra, mis on inimesele soodsam.

38. Eelnevat silmas pidades leian, et TKindlS § 9 lõige 1 on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ja omandipõhiõigusega (PS § 12 lg 1, § 32 lg 2), sest selle kohaldamise tulemusena saavad vanemapuhkuse (varem lapsehoolduspuhkuse) ajal tööd teinud vanemad väiksemat töötuskindlustushüvitist kui need vanemad, kes sel ajal ei töötanud. See piirab vanema õigust ühitada mõistlikult töö- ja pereelu ning olla majanduslikult aktiivne (PS § 27 lg 3 ja § 29 lg 1).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Anneli Kivitoa 693 8417
Anneli.Kivitoa@oiguskantsler.ee

Angelika Sarapuu 693 8411
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee