



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat
Aadress

Teie

nr

Õiguskantsler 1.04.2011 nr 6-3/102033/1101520

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles vaidlustasite sotsiaalministri 26.09.2002 määruse nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ (edaspidi Määrus) § 7 lg 3 põhiseaduspärasuse osas, milles antud säte ei luba lühendada sünnituslehe kehtivusaega. Otsustasin Teie avalduse alusel alitada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 15.

Olles tutvunud avalduse ja asjassepuutuvate õigusaktidega leian, et sotsiaalministri 26.09.2002 määruse nr 114 „Töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja kord ning töövõimetuslehe vormid“ § 7 lg 3 ei ole osas, milles antud säte kohustab kirjutama sünnituslehte välja üldreeglina 140 päevaks, vastuolus põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõttega ega § 29 lõikest 1 tuleneva õigusega töötada vabalt valitud tegevusalal. Seda sellepärast, et vaidlustatud sätet saab ja tuleb tõlgendada kooskõlas põhiseaduse ja seadustega sellisel viisil, et 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik kestus ning antud perioodi saab naise töötamise korral lühendada.

Samas olen seisukohal, et olukord, kus sünnituslehe kestuse lühendamine ei ole sõnaselgelt reguleeritud ning õiguslik regulatsioon sünnituslehe kestuse ja sünnitushüvitise maksmise tähtaja lühendamise osas võimaldab jõuda erinevate tõlgendamistulemusteni, kahandab õigusselgust seaduse rakendamisel, mistõttu Sotsiaalministeeriumil tuleks astuda samme selle kõrvaldamiseks.

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta

I. Asjaolud ja menetluse käik

1. Teil ja Teie abikaasal sündis laps. Eesti Haigekassa (edaspidi EHK) väljastas Teie abikaasale sünnituslehe esialgselt ajavahemikuks xxx. Teie abikaasa esitas Eesti Haigekassale avalduse sooviga asuda tööle alates xxx, st enne sünnituslehe lõppemist, ning xxx tagastas saadud

Õiguskantsleri Kantselei

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

vanemahüvitise vastavas osas. xxx andis EHK Teie abikaasale välja tõendi, milles palus lugeda tema sünnituslehe kestuseks xxx.

Soovisite ise jääda lapsega koju ning Siseministeeriumi kantsleri xxx käskkirjaga lubati Teid lapsehoolduspuhkusele alates xxx kuni xxx. Sellest lähtuvalt taotlesite Sotsiaalkindlustusametilt (edaspidi SKA) vanemahüvitist. SKA keeldus Teile vanemahüvitise määramisest enne xxx, st Teie abikaasa sünnituslehe esialgselt määratud lõpupäeva, kuna asus seisukohale, et kehtiva õiguse kohaselt puudub võimalus sünnituslehe kehtivusaja lühendamiseks.

2. Leiate, et sünnitusleht peab olema seotud sünnitushüvitisega ning kui sünnitushüvitist ei soovita mingil perioodil saada, siis peaks olema võimalik ka sünnituslehe kestvust lühendada. Teie arvates ei selgu Määrusest üheselt, kas sünnituslehte on võimalik ennetähtaegselt lõpetada või mitte. Samuti on Teile ebaselge, kus on reguleeritud, et isiku tööle asumisel enne sünnituslehe lõppu sisuliselt EHK eelneval nõusolekul tuleb saadud sünnitushüvitis osaliselt tagasi maksta.

Edasi märgite, et ravikindlustuse seaduse (edaspidi RaKS) § 61 lubab eeldada, et naine on rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal töövõimetu n-ö kohustuslikus korras. Samas nimetab töölepingu seadus (edaspidi TLS) naise õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, mitte kohustust seda võtta, ning ei ole olemas sätet, mis ütleks, et isiku töövõime ei või varem taastuda.

Teie arvates ei tohi asjaolu, et puudub otsene regulatsioon, kuidas isiku soovi korral lühendada sünnituslehe kestvust, olla põhjuseks isiku sundimiseks maksimaalse pikkusega rasedus- ja sünnituspuhkuse kasutamisele.

3. Kokkuvõtvalt leiate, et Määruse § 7 lg 3 võib olla vastuolus põhiseaduse ja seadustega ning et sünnituslehte peab olema võimalik isiku soovil varem lõpetada.

4. Võtsin Teie avalduse menetlusse ning pöördusin 5.01.2011 selgituste saamiseks sotsiaalministri poole.

Oma 28.02.2011 vastuses leidis sotsiaalminister, et Määruse eesmärk on anda käitumisjuhis RaKS-i rakendajatele, sh sünnituslehte väljastavale perearstile, günekoloogile ja ämmaemandale. Määruse § 7 lg 3 paneb nimetatud isikutele kohustuse kirjutada sünnitusleht välja etteulatuvalt kogu sünnituspuhkuse perioodiks ehk 140 päevaks, arvestades RaKS §-s 58 nimetatud erisusi.

Edasi tõi sotsiaalminister esile, et rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärk on tagada naise ja lapse tervise kaitse, samuti soodustada emotsionaalse sideme tekkimist ema ja lapse vahel. TLS koosmõjus RaKS-iga ja vanemahüvitise seadusega (edaspidi VHS) ei sunni töötajat võtma rasedus- ja sünnituspuhkust, kuid suunab seda kasutama eesmärgipäraselt ja eeldatavalt täies mahus. Nii peab Määruse § 7 lg 3 järgi sünnituslehte välja kirjutama etteulatuvalt kogu sünnituspuhkuse perioodiks, samuti makstakse sünnitushüvitis sünnituslehe alusel ühe korraga välja. Lisaks seob VHS § lg 4 vanemahüvitisele õiguse tekkimist sünnituslehe lõpupäevaga, mis tähendab, et asendussissetuleku pikemaajalise saamise eesmärgil on emal otstarbekas kasutada sünnituspuhkust täies mahus.

Samuti sedastas sotsiaalminister, et RaKS §-s 58 sätestatud 140 päeva ei ole sünnitushüvitise saamise kohustuslik, vaid maksimaalne periood. Kuna RaKS § 51 lg 2 kohaselt on sünnitushüvitise kindlustusjuhtum rasedus- ja sünnituspuhkus, siis sõltub sünnitushüvitise saamise kestus sünnituspuhkuse kestusest. Ka Määruse § 7 lg-s 3 nimetatud 140-päevane periood ei ole kohustuslik, kuna nimetatud säte teeb otseviite TLS §-le 59, mille kohaselt on naisel õigus, mitte

kohustus sünnituspuhkust kasutada. Seega on Määrus sotsiaalministri hinnangul kooskõlas nii volitusnormi kui ka muu RaKS-i asjakohase regulatsiooniga.

Lõpuks möönis sotsiaalminister, et TLS-i, RaKS-i ja VHS-i regulatsioonid oma koosmõjus võimaldavad jõuda erinevate tõlgendamisteni, sest kehtivad õigusaktid ei välista rasedus- ja sünnituspuhkuse lühendamise ning sellele vastava sünnitushüvitise tagasimaksmise võimalust, ent Määrus ei sisalda sünnituslehe ennetähtaegse lõpetamise korda. Sellepärast on sotsiaalministri arvates vajalik TLS-i, RaKS-i ja VHS-i regulatsiooni kompleksne ülevaatamine, mida kavatakse ette võtta Sotsiaalministeeriumi 2011. a tööplaani raames ning mille käigus loodab sotsiaalminister muuhulgas leida vastused ka muudele minu teabenõudes püstitatud küsimustele.

Lisan koopia sotsiaalministri vastusest käesolevale kirjale.

II. Vaidlustatud säte

Määruse § 7 sätestab:

„ § 7. Sünnituslehe väljaandmine

[...]

(3) Kooskõlas «Töölepingu seaduse» §-s 59 sätestatuga kirjutatakse sünnitusleht rasedale välja 140 kalendripäevaks, kui ta on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Kui rase hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust hiljem, kui 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva, lühendatakse sünnituslehe kestust vastava arvu päevade võrra. Kooskõlas «Ravikindlustuse seaduse» § 58 lõikes 2 sätestatuga, kui rase, kellele on antud terviseseisundile vastavat tööd või kelle teenistustingimusi on raseduse ajal kergendatud, hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust hiljem, kui 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva, lühendatakse sünnituslehe kestust vastava arvu päevade võrra.

[...]“

III. Õiguslik regulatsioon

3.1. Põhiseaduslikud nõuded

5. Põhiseaduse § 87 p 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Vabariigi Valitsuse seaduse § 26 kohaselt peavad Vabariigi Valitsuse määrused vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud nõuetele. Haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud sättest tuleneb muuhulgas seaduse prioriteedi põhimõte,

mille kohaselt madalama õigusjõuga norm peab olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga.¹ Seega peab määrus olema kooskõlas seadusega ning ei tohi kindlaks määrata seaduse sisu. Teiseks tuleneb põhiseaduse § 3 lg-st 3 seadusereservatsiooni põhimõte, mis Riigikohtu praktika kohaselt nõuab, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.²

6. Põhiseaduse § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igapäevaste riigivõimu omavoli eest. Antud sättest tulenev õigusselguse põhimõte nõuab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik piisava selgusega ette näha, millise õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.³ Õigusselguse põhimõte kehtib ka normide koosmõju kohta,⁴ nõudes, et regulatsiooni adreessandile peab olema arusaadav ka õigusaktide süsteem.⁵

7. Põhiseaduse § 19 lg 1 sätestab, et igapäev on õigus vabale eneseteostusele. Antud põhiõigus seisneb isiku vabaduses teha ja tegemata jätta seda, mida isik soovib. Samas on üldine tegutsemisvabadus subsidiaarne põhiõigus, mis tähendab, et see taandub spetsiifilisemate põhiõiguste ees.⁶

Põhiseaduse § 29 lg 1 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Antud sättest tuleneb põhiõigus töötada vabalt valitud tegevusalal nii era- kui ka avalikus sektoris.⁷ Kuna töötamine vabalt valitud tegevusalal on üks üldise tegutsemisvabaduse avaldamise vorm, siis ei pea põhiseaduse § 29 lg 1 kui spetsiifilisema põhiõiguse riive korral kontrollima üldist põhiõigust põhiseaduse § 19 lg 1 järgi.

3.2. Regulatsioon seadustes

8. Sünnitushüvitis on avalik-õigusliku kindlustushüvitise liik. Kindlustusjuhtum, mille puhul kindlustatud isikule makstakse sünnitushüvitist, on RaKS § 51 lg 2 järgi kindlustatud isiku rasedus- ja sünnituspuhkus. RaKS § 5 lõike 2 punktides 4 ja 5 ning lõikes 3 nimetatud isikutele⁸ makstakse sünnitushüvitist ilma rasedus- ja sünnituspuhkuseta.

¹ M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse § 3 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 57, komm. 2.3.2.

² RKPJK 24.12.2002 otsus asjas nr 3-4-1-10-02, p 24.

³ RKÜK 28.10.2002 otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 31; RKPJK 31.01.2007 otsus asjas nr 3-4-1-14-06, p 23.

⁴ M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse § 13 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 151, komm. 5.2.1.

⁵ RKPJK 17.06.1998 otsus asjas nr 3-4-1-5-98, p V.

⁶ M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse § 19 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 198, komm. 3.1.1.

⁷ T. Annus. Kommentaarid põhiseaduse § 29 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 312, komm. 3.2.

⁸ RaKS § 5 lg 2 p-de 4 ja 5 kohaselt on kindlustatud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu, [...] (4) juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse § 9 tähenduses, kelle eest on kohustatud maksuma iga kuu sotsiaalmaksu juriidiline isik sotsiaalmaksuseaduse § 9 lõike 1 punkti 2 alusel vähemalt eelarveaastaks riigieelarvega kehtestatud kuumääralt arvatuna ning (5) üle kolmekuuse tähtajaga või tähtajatu töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel töö- või teenustasusid saav isik, kes ei ole kantud äriregistrisse füüsilisest isikust ettevõtjana ja kelle eest on kohustatud maksuma iga kuu sotsiaalmaksu lepingu teine pool sotsiaalmaksuseaduse § 9 lõike 1 punkti 2 alusel vähemalt eelarveaastaks riigieelarvega kehtestatud kuumääralt arvatuna [...].

RaKS § 5 lg 3 sätestab, et kindlustatud isik, kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu, on füüsilisest isikust ettevõtjana äriregistrisse kantud isik ning Maksu- ja Tolliameti piirkondlikus struktuuriüksuses registreeritud notar, vandetõlk ja kohtutäitur, kes maksab sotsiaalmaksu ettevõtlusest saadavalt tulult vastavalt sotsiaalmaksuseadusele.

RaKS § 52 lg 1 sätestab, et töövõimetusleht on kindlustatud isiku ajutist töövõimetust ja töö- või teenistuskohustuse täitmisest vabastatust tõendav dokument, mille väljastab kindlustatud isikule teda raviv arst, hambaarst või teenust osutav ämmaemand. RaKS § 52 lg 3 näeb ette, et töövõimetuslehe liigid on haigusleht, sünnitusleht, lapsendamisleht ja hooldusleht. Vastavalt RaKS § 52 lg-le 4 kehtestab sotsiaalminister määrusega töövõimetuslehe registreerimise ja väljaandmise tingimused ja korra ning töövõimetuslehe vormid.

RaKS § 58 lg 1 sätestab, et sünnituslehe alusel on rasedal õigus saada sünnitushüvitist 140 kalendripäeva, kui ta on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Raseda õigus saada sünnitushüvitist väheneb nende päevade võrra, mille võrra ta jäi rasedus- ja sünnituspuhkusele eelmises lauses sätestatud tähtajast hiljem. RaKS § 58 lg 2 näeb ette, et kui rasedale on antud terviseseisundile vastavat tööd või teenistuskohustusi on raseduse ajal kergendatud, on tal õigus saada sünnitushüvitist 140 kalendripäeva, kui ta on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Raseda õigus saada sünnitushüvitist väheneb nende päevade võrra, mille võrra ta jäi rasedus- ja sünnituspuhkusele eelmises lauses sätestatud tähtpäevast hiljem.

9. RaKS § 52 lg 4 alusel kehtestatud Määruse § 7 lg 3 sätestab, et kooskõlas TLS §-s 59 sätestatuga kirjutatakse sünnitusleht rasedale välja 140 kalendripäevaks, kui ta on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Kui rase hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust hiljem, kui 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva, lühendatakse sünnituslehe kestust vastava arvu päevade võrra. Kooskõlas RaKS § 58 lõikes 2 sätestatuga, kui rase, kellele on antud terviseseisundile vastavat tööd või kelle teenistustingimusi on raseduse ajal kergendatud, hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust hiljem, kui 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva, lühendatakse sünnituslehe kestust vastava arvu päevade võrra.

TLS § 59 näeb ette, et naisel on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust 140 kalendripäeva. Antud puhkus muutub sissenõutavaks vähemalt 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva. Kui naine hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust vähem kui 30 päeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva, lüheneb rasedus- ja sünnituspuhkus vastava ajavahemiku võrra. Rasedus- ja sünnituspuhkuse eest on õigus saada hüvitist RKS kohaselt.

10. RaKS § 61 lg 1 sätestab, et tööandja ei tohi lubada RaKS § 5 lõike 2 punktis 1 või 2 nimetatud kindlustatud isikut⁹ töö- või teenistuskohustusi täitma töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastatuse ajal. Nimetatud keelu rikkumise korral kaotab kindlustatud isik RaKS § 61 lg 2 kohaselt õiguse saada ajutise töövõimetuse hüvitist alates rikkumise päevast.

⁹ RaKS § 5 lg 2 p-de 1 ja 2 kohaselt on kindlustatud isikuks, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu, muuhulgas üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tööandja, ning avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitsevælasena lepinguliselt teenistusse võetud isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus.

IV. Õiguskantsleri seisukoht

4.1. Kehtiva regulatsiooni tõlgendamine

11. Eespool toodud õigusnormidest nähtub, et RaKS ja TLS sätestavad raseda naise õiguse saada sünnituspuhkust kuni 140 päeva jooksul, kusjuures RaKS § 51 lg-st 2 järelneb, et sünnitushüvitise saamise periood võrdub sünnituspuhkuse kasutamise kestusega. Määruse § 7 lg 3 esimene alusel aga ütleb, et sünnitusleht tuleb igal juhul kirjutada välja 140 kalendripäevaks.¹⁰

Seega nõustun Teiega ja sotsiaalministriga selles, et õiguslik regulatsioon rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sünnituslehe kestuse ning sünnitushüvitise maksmise tähtaja lühendamise osas võimaldab jõuda vasturääkivate tõlgendamistulemusteni. Järgnevalt analüüsin, kas ja kuidas on vaidlusalast Määruse sätet võimalik tõlgendada niimoodi, et see oleks kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

12. Riigikohus on mitmel korral leidnud, et erinevate tõlgendamisvõimaluste esinemisel tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.¹¹ Antud tõlgendamisviisi nimetatakse põhiseaduskonformseks ehk põhiseadusega kooskõlaliseks tõlgendamiseks.

Käesoleval juhul tuleb esiteks võtta arvesse seda, et ei RaKS § 58 lg 1 ega TLS § 59 ei välista sünnituspuhkuse ja sünnituslehe kestuse lühendamist, nähes ette vaid naise õiguse, mitte kohustuse need saada – seega maksimaalse, mitte kohustusliku sünnituspuhkuse ja sünnituslehe perioodi. Samuti ei anna Määruse kehtestamise aluseks olnud volitusnorm – RaKS § 52 lg 4 – määrusandjale õigust lühendada sünnituspuhkuse ja sünnituslehe kestust ega kitsendada naise õigust saada sünnituspuhkust ja olla sünnituslehel muul viisil. Olen sotsiaalministriga ühel meelel, et Määruse eesmärk on anda käitumisjuhise RaKS-i rakendajatele, kelleks Määruse § 7 puhul on sünnituslehte väljastav perearst, günekoloog või ämmaemand. Seega tuleks kooskõlas seaduse prioriteedi põhimõttega Määruse § 7 lg-t 3 tõlgendada nii, et 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik kestus.

Teiseks ei tohi Määrus seadusereservatsiooni põhimõtte kohaselt sätestada täiendavaid põhiõiguste piiranguid võrreldes seadusega. Kui tõlgendada Määruse § 7 lg-t 3 selliselt, et 140 päeva on sünnituslehe kohustuslik periood, mis ei ole lühendatav, siis RaKS § 61 lg 1 järgi tooks see naisele kaasa keelu täita töö- ja teenistuskohustusi igal juhul 140 päeva jooksul. See aga riivaks õigustamatult ning ka ilma seadusliku aluseta naise põhiseaduse § 29 lg-st 1 tulenevat õigust töötada vabalt valitud tegevusalal. Nimelt järelduks sellisel juhul RaKS § 61 lg-st 1, et rasedus- ja sünnituspuhkuse võtnud ja sünnitushüvitist saav naine ei tohi 140 päeva jooksul mingil juhul töötada töölepingu alusel ega olla avalikus teenistuses. Seega kinnitab ka seadusereservatsiooni põhimõte, et Määruse § 7 lg-s 3 peab olema sätestatud sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik periood.

¹⁰ Lihtsuse ja arusaadavuse huvides lähtutakse käesolevas analüüsis Määruse § 7 lg 3 esimeses lauses sätestatud üldisest sünnituslehe kestusest ehk 140 päevast, kui rase on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Siinkohal ei käsitleta RaKS §-s 58 ja Määruse § 7 lg 3 teises ja kolmandas lauses toodud juhtumeid, kus rase hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust hiljem, kui 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva, või kus rasedale on antud tervise seisundile vastavat tööd või kelle teenistustingimusi on raseduse ajal kergendatud. Mõistagi väljastatakse sünnitusleht nimetatud kahel juhul 140 päevast lühemaks perioodiks, mis aga ei tähenda, et seda perioodi ei saa omakorda lühendada.

¹¹ Vt viimati RKPJK 8.03.2011 otsust asjas nr 3-4-1-11-10, p 72.

Järelikult nõuab põhiseaduskonformse tõlgendamise põhimõte Määruse § 7 lg 3 tõlgendamist selliselt, et selles sätestatud 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik kestus ja lehe kestust on võimalik lühendada juhul, kui naine asub tööle.

13. Peale põhiseaduslikke nõudeid saab õigusnormi tõlgendamisel lähtuda ka normi enda ja vastava valdkonna õigusliku regulatsiooni süsteemist ja eesmärkidest. Nii tuleneb Riigikohtu praktikast, et juhul, mil puudub nii keelunorm, mis välistaks teatud õiguse kasutamise, kui ka selge regulatsioon, mis selle õiguse sätestaks, tuleb selle õiguse väljaselgitamisel lähtuda valdkonna regulatsiooni eesmärgist.¹²

Määruse § 7 lg 3 on viitenorm ning selle sisu väljaselgitamisel tuleb paratamatult tõlgendada ka TLS §-i 59, mis näeb sõnaselgelt ette naise õiguse saada rasedus- ja sünnituspuhkust 140 kalendripäeva jooksul. Nõustun sotsiaalministriga, et rasedus- ja sünnituspuhkuse eesmärk on eelkõige tagada naise ja lapse tervise kaitse ning soodustada emotsionaalse sideme tekkimist ema ja lapse vahel ning et TLS-i, RaKS-i ja VHS-i regulatsioon suunab sünnituspuhkust kasutama eesmärgipäraselt ja eeldatavalt täies mahus. Üheks selliseks motiveerivaks meetmeks ongi Määruse § 7 lg 3, mis kohustab väljastada sünnitusleht etteulatuvalt kogu sünnituspuhkuse perioodiks ehk kuni 140 päevaks. Teised meetmed, mis soodustavad sünnituspuhkuse täielikku ja eesmärgipäraselt kasutamist, on näiteks kogu sünnitushüvitise korraga väljamaksmine sünnituslehe alusel RaKS § 53 lg 6 järgi, vanemahüvitisele õiguse tekkimine sünnituslehe lõppemisel VHS § 2 lg 4 järgi¹³, vanemahüvitise maksmine miinimummääras VHS § 3 lg 5¹ järgi juhul, kui lapse ema ei kasuta üldse sünnituspuhkust, ning RaKS §-st 61 tulenev keeld töötada sünnituslehe kehtivusajal, mille rikkumisel kaotab naine õiguse sünnitushüvitisele.

Teiselt poolt on sotsiaalminister vastuses minu teabenõudele õigustatult möönnud, et naise rasedus- ja sünnituspuhkuse regulatsiooni tuleb vaadelda koosmõjus vanemahüvitise regulatsiooniga, kuna vanemahüvitis on teine oluline sotsiaalse kaitse meede lapse sünni korral.

Rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sellejärgse töötamise puhul tuleb arvestada seda, et nii Eestis kui ka mujal Euroopas on perepoliitika planeerimisel muutunud prioriteediks töö- ja pereelu ühitamine, kuna nende elusfääride vaheline konflikt ohustab nii sündivust kui ka naiste tööhõivet. Töö- ja pereelu ühitamine on Eestis paljude riiklike strateegiadokumentide, tegevuskavade ja seaduste eesmärk, nii osutab sellele nt VHS-i § 1 lg 1. Nimetatud eesmärgi elluviimiseks on vajalik soodustada naiste töötamist pärast lapse sündi, nt paindlike töövormide kaudu, ning meeste jäämist lapsega koju.¹⁴ Väärib märkimist, et ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee on oma soovitusel rõhutanud, et töö- ja pereelu ühitamiseks on muuhulgas vajalik tagada naistele paindlikud töötingimused.¹⁵

¹² M. Ernits. Kommentaarid põhiseaduse § 13 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 152, komm. 5.2.2. Vt nt RKHK 21.04.2008 otsust asjas nr 3-3-1-10-08, p 11.

¹³ VHS § 2 lg 4 esimese lause kohaselt tekib isikul õigus saada vanemahüvitist sünnituslehe lõpupäevale järgneval päeval. Seega on seadusandja kavandatud, et sünnitushüvitise ja vanemahüvitise saamise õigust kasutatakse üksteisele järgnevana. Samuti seob VHS § 4 lg 4 esimene lause vanemahüvitise maksmise sünnituspuhkuse kasutamise korral kindla ajaperioodiga ehk 435 päevaga, mis tähendab, et selleks, et saada asendussissetulekut pikema aja vältel, on lapse emal otstarbekas kasutada sünnituspuhkust täies mahus.

¹⁴ Vt nt M. Karu. Paindlikud töövormid töö- ja pereelu ühitamisel. Poliitikauuringute keskuse PRAXIS kogumikust „Töö ja pere“, lk 5 jj. Kättesaadav elektrooniliselt:

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Publikatsioonid/too_sisu_low0.pdf.

¹⁵ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee soovitus nr 1769 (2006), p 8.3.4. Kättesaadav: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1769.htm>.

Nimetatud strateegilisi eesmärke tuleb arvestada ka sünnituspuhkuse, sünnituslehe ja sünnitushüvitise regulatsiooni kujundamisel ning tõlgendamisel. Sellest lähtuvalt olen seisukohal, et töö- ja pereelu ühitamise kui lapse sünni puhul makstavate sotsiaaltoetuste regulatsiooni üldise eesmärgiga on samuti paremini kooskõlas selline Määruse § 7 lg 3 tõlgendus, mille järgi 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne periood.

14. Kokkuvõtvalt tuleb Määruse § 7 lg-t 3 kooskõlas põhiseaduse ja seadustega tõlgendada sellisel viisil, et 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik kestus, ning antud perioodi saab naise töötamise korral lühendada. Selline tõlgendus vastab nii põhiseaduslikele nõuetele, raseda naise põhiõigustele kui ka seadusliku regulatsiooni mõttele ja valdkonna eesmärkidele.

15. Riigikohtu praktikast tuleneb, et normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistamiseks puudub alus, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.¹⁶

Antud Riigikohtu seisukohast ja üldtoodust järeldan, et Määruse § 7 lg 3 ei ole osas, milles see säte kohustab kirjutama sünnituslehte välja üldreeglina 140 päevaks, vastuolus põhiseadusega.

16. Täiendavalt märgin, et sellist järeldust ei välista ka asjaolu, et sünnituslehe kestuse lühendamise kord pole seaduse ega määrusega reguleeritud. Põhiseaduse § 3 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega oleks vastuolus olukord, kui RaKS-s oleks ette nähtud volitus määrusandjale sünnituslehe perioodi lühendamise korra kehtestamiseks, kuid see volitusnorm poleks realiseeritud. Käesoleval juhul ei kohusta sotsiaalministrit vastavat korda kehtestama Määruse aluseks olnud RaKS § 52 lg 4 ega ükski muu RaKS-i norm ning Määrus on kooskõlas volitusnormiga ja muude HMS § 90 lg-s 1 sätestatud nõuetega. Samuti ei saa põhiseadusest tuletada seadus- ega määrusandja otsest kohustust kehtestada sünnituslehe lühendamise üksikasjalik kord. Nimetatud põhjustel ei ole sünnituslehe kestuse lühendamise korra puudumine iseenesest vastuolus põhiseadusega.

4.2. Kehtiva regulatsiooni rakendamine

17. Nagu öeldud, ei ole õigusselgusetus piisavaks aluseks õigusakti põhiseadusvastasuse tuvastamiseks olukorras, kus õigusakti sätteid saab tõlgendada põhiseaduskonformselt. Sellepärast ei saa Määruse § 7 lg 3 põhiseaduspärasust vaidlustada ainuüksi selle sätte mitmetimõistetavuse tõttu.

Siiski tekitab mulle muret, et TLS-i, RaKS-i, VHS-i ja Määruse koosmõjuline õiguslik regulatsioon võimaldab sünnituslehe kestuse ning sünnitushüvitise maksmise tähtaja lühendamise osas jõuda erinevate tõlgendamistulemusteni. Nii tõlgendas SKA Määrust ka Teie suhtes viisil, mis ei vasta seadusliku regulatsiooni eesmärkidele ega põhiseaduslikele nõuetele, leides, et sünnituslehte tähtaega ei tohi lühendada. Väärib märkimist, et oma otsust põhjendades osundas Sotsiaalkindlustusamet muuhulgas asjaolule, et selline tõlgendus on kooskõlastatud sotsiaalministriga.

Eelkõige pean ma murettekitavaks asjaolu, et VHS § 2 lg 2 esimene lause seob vanemahüvitisele õiguse tekkimise just sünnituslehe lõppemisega, mitte aga rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemise või sünnitushüvitise saamise lõppemisega. Arvestades, et sünnituslehe kestust reguleerib sõnaselgelt vaid Määruse § 7¹⁷, mis grammatiliselt sätestab kohustuse kirjutada sünnitusleht välja

¹⁶ RKTk 22.02.2005 otsus asjas nr 3-2-1-73-04, p 36.

¹⁷ RaKS § 58 räägib raseda õigusest saada sünnituslehe alusel sünnitushüvitist kuni 140 päeva ning TLS § 59 – naise õigusest kuni 140-päevasele raseda- ja sünnituspuhkusele.

üldjuhul 140 päevaks, võib inimesel tekkida väärarusaam, et enne 140 päeva möödumist sünnituslehe jõustumisest ei saagi seda lõpetada ega järelikut ka saada vanemahüvitist. Nõustun sotsiaalministriga selles, et suuresti võis kirjeldatud ebakõla tekkida seetõttu, et Määrus ei ole viidud vastavusse 1.04.2004 jõustunud VHS-iga.

Olen seisukohal, et selline olukord kahandab oluliselt rasedus- ja sünnituspuhkust, sünnituslehte, sünnitushüvitist ja vanemahüvitist puudutava regulatsiooni õigusselgust. Selle regulatsiooni põhiadressaadiks on aga tavainimesed – rasedad naised ja lapsevanemad ning nende tööandjad, kellelt ei saa eeldada õiguslaseid eriteadmisi. Seaduste mitmetimõistetavus ei võimalda nendel isikutel näha piisavalt täpselt ette avaliku võimu käitumist ning vastavalt sellele planeerida ka laste sünnitamist, rasedus-, sünnitus- ja lapsehoolduspuhkuse võtmist ning tööle naasmist.

18. Seetõttu leian, et õigusselguse huvides ning Määruse rakendamise praktika ühtlustamiseks ja Määruse § 7 lg 3 eespool põhjendatud tõlgendamise juurutamiseks, mis on seaduse mõttega ja põhiseadusega kooskõlas, peab sotsiaalminister esmajärjekorras andma Eesti Haigekassale, Sotsiaalkindlustusametile ja nende allüksustele juhised Määruse tõlgendamiseks kooskõlas seaduse mõttega ja põhiseadusega ning sünnituslehe kestuse lühendamise ühetaoliseks võimaldamiseks praktikas.

Lisaks peab sotsiaalminister minu hinnangul kaaluma vasturääkivuste kaotamist rasedus- ja sünnituspuhkuse ja sünnituslehe kestuse ning sünnitushüvitise maksmise tähtaja regulatsioonis, samuti sünnituslehe lõpetamise üksikasjaliku regulatsiooni kehtestamist. Kahtlemata tuleb sotsiaalministriga nõustuda, et nimetatud regulatsioon nõuab kompleksset ülevaatamist ning et sealjuures tuleb arvestada mitme erineva teguriga. Samas kahandab väljakujunenud olukord regulatsiooni õigusselgust kodanike jaoks, sellepärast loodan kitsaskohtade võimalikult kiirele likvideerimisele.

Ülaltoodust tulenevalt pöördun sotsiaalministri poole vastavasisulise märgukirjaga.

V. Kokkuvõte

19. Analüüsi tulemusena leian, et Määruse § 7 lg 3 ei ole osas, milles see säte kohustab kirjutama sünnituslehte välja üldreeglina 140 päevaks, vastuolus põhiseaduse § 3 lg-st 1 tuleneva seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõttega ega § 29 lg-st 1 tuleneva õigusega töötada vabalt valitud tegevusalal. Nimelt saab ja tuleb Määruse § 7 lg-t 3 tõlgendada kooskõlas põhiseaduse ja seadustega sellisel viisil, et 140 päeva on sünnituslehe maksimaalne, mitte kohustuslik kestus, ning antud perioodi saab naise töötamise korral lühendada.

20. Siiski olen seisukohal, et olukord, kus sünnituslehe kestuse lühendamine ei ole sõnaselgelt reguleeritud ning õiguslik regulatsioon sünnituslehe kestuse ja sünnitushüvitise maksmise tähtaja lühendamise osas võimaldab jõuda erinevate tõlgendamistulemusteni, tekitab ebaselgust seaduse rakendamisel, mistõttu palusin sotsiaalministrit astuda samme selle kõrvaldamiseks. Sellepärast pöördun sotsiaalministri poole vastavasisulise märgukirjaga.

21. Olen Teie avalduse alusel läbi viinud menetluse Määruse põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks, seega normikontrolli menetluse, mitte aga teostanud järelevalve Teie konkreetsete põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle SKA poolt.

Seoses Teie konkreetse juhtumiga selgitan Teile siiski täiendavalt, et kuna SKA on Teie vanemahüvitise saamise taotluse lahendamisel lähtunud Määruse § 7 lg 3 tõlgendusest, mille õigsuse olen kahtluse alla seadnud, siis on Teil võimalik pöörduda SKA poole ja taotleda haldusmenetluse uuendamist, et muuta SKA Lõuna Pensioniameti Pärnu büroo xxx otsust nr xxx. Samuti on Teil võimalik pöörduda halduskohtusse SKA nimetatud otsuse vaidlustamiseks ja taotleda kaebuse esitamise tähtaja ennistamist.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: Sotsiaalministeeriumi vastus teabe nõudmisele 3 lehel