



ÕIGUSKANTSLER

Teie 1.03.2011 nr

Õiguskantsler 21.07.2011 nr 6-1/110438/1103706

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 8 põhiseaduspärasuse asjas

Austatud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles leidsite vastupidiselt minu võetud seisukohale¹, et vanemahüvitise seaduse § 3 lg 8 on 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.

Täpsemalt tõite oma avalduses välja, et sotsiaalministri ja Riigikogu sotsiaalkomisjoni võetud seisukoht nagu motiveeriks isikut kahe lapse sünni vahelisel perioodil töötama varasemast suurem töötasu ja sellest tulenev suurem vanemahüvitis ning seetõttu sellisele isikule vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamine pole vajalik, on Teie arvates meelevaldne. Teie hinnangul pärast lapsehoolduspuhkust isiku töölenaasmisel tema töötasu suurus üldjuhul ei muutu. Kui aga sissetulek suureneb, siis ei pruugi see olla tulenev isiku enda tahtest olenevatest põhjustest, vaid nt firma üldisest edukusest või tulumaksumäära alandamisest. Seetõttu ei saa Teie arvates väita, et naist, kes jätkas pärast lapsehoolduspuhkust töötamist samadel alustel, motiveeris tööle naasma suurema töötasu teenimise võimalus. Leidsite ka, et sellise väite esitamine on kohatu ning vastuolus põhiseaduse §-ga 12, mis keelab õhutada vihkamist ühiskonnakihtide vahel, kuna selline seisukoht tähendab lapsevanemate sildistamist tulude alusel.

Lisaks esitasite oma kirjas järgnevaid küsimusi:

- 1) miks on ühepäevane töötamine rohkem motiveerimist vajav (töö- ja pereelu ühitamiseks) kui nt kuus kuud töötamist;
- 2) kuidas saab naine töölenaasmisel vältida oma kalendriaasta väljateenitud tulu suurenemist?
- 3) kuidas saab eeldus (naise motivatsioon töötada) tuleneda tagajärjest (keskmine palk, mis arvutatakse aasta lõpus);

¹ Õiguskantsleri 17.01.2011. a seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/JWDka>.

- 4) kas see, kui hüvitiste vahet ei kompenseerita kui uus vanemahüvitis on kõrgem eelmisest, võib soosida n-ö ümbrikuraha maksmist perioodil, kui naine käib kahe lapse sündimise vahel tööl?

Teile teadaolevalt kujundasid oma lõpliku seisukoha vanemahüvitise seaduse (edaspidi VHS) § 3 lg 8 põhiseaduspärasuse osas 17.01.2011. a. Mõistan Teie kui nelja väikese lapse ema muret oma pere majandusliku toimetuleku ja senise elustandardi säilitamise pärast. Siiski leian, et kaalunud Teie esitatud argumente, pole mul põhjust loobuda juba võetud seisukohast ning ma jään selle juurde. Järgnevalt selgitan Teile, miks.

Olete leidnud, et isiku töötasu suurus ja sellest tulenevalt ka sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, mis on vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks, ei sõltu alati isiku enda tahtest. Nii võib Teie hinnangul töötasu suurendada ettevõtte üldine edukus või tulumaksumäär alanemine.

Olen siiski seisukohal, et töötasu suurus ei saa töölepingulises suhtes üldjuhul muutuda ilma töötaja ja tööandja kokkuleppeta (see käib nii regulaarse tasu kui ühekordsete lisatasude kohta). Mõõnan, et kui tööandja soovib maksta töötajale senisest suuremat palka või ühekordset lisatasu, siis on töötaja jaoks ahvatlev see tasu vastu võtta ning oleks veider keelduda. Ometi tuleb mõnda sedagi, et kõik sõltub poolte kokkuleppest, sh on töötajal võimalik tööandjaga kokku leppida töökoormuses ja töötamise perioodi pikkuses. Teades VHS § 3 lg 8 ette nähtud vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise tingimusi, on töötaja teadlik valik, kas võtta täiendav tasu vastu ja loobuda vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimise õigusest või saavutada oma töötingimuste osas tööandjaga vajalikud kokkulepped, et kogutulu võrreldes varasemaga ei suureneks.

Mis puudutab Teie väidet nagu saaks kogutulu suurust mõjutada tulumaksumäär tõstmise või langetamine, siis pole see minu arvates asjakohane põhjusel, et tulumaksuprotsendi muutumine vanemahüvitise arvestamise aluseks oleva tulu suurust ei mõjuta. VHS § 3 lg 1 kohaselt määratakse ühe kalendrikuu hüvitise suurus hüvitise taotleja ühe kalendrikuu keskmise tulu alusel. Ühe kalendrikuu keskmine tulu on sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, mis arvutatakse riiklikku pensionikindlustuse registrisse kantud ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu andmete alusel. Sotsiaalmaksuga maksustatakse aga isiku tulu tervikuna, s.t brutotulu, (v.a sotsiaalmaksuseaduses sätestatud erandid), sealt tulumaksuosa maha arvamata. Kui töötaja teenitav brutotulu jääb samaks, siis ei mõjuta tulumaksu suurenemine või vähenemine töötaja eest makstava sotsiaalmaksu suurust, kuigi töötaja palgana (netosummana) kättesaadav töötasu võib tulumaksu suurenemisel või vähenemisel muutuda.

Järgnevalt vastan Teie esitatud küsimustele. Selguse huvides märgin, et saan siinkohal esitada üksnes enda, mitte Sotsiaalministeeriumi või Riigikogu sotsiaalkomisjoni seisukohti.

Küsite, miks peab ühepäevast töötamist lugema rohkem motiveerimist vajavaks (töö- ja pereelu ühitamiseks) kui kuus kuud töötamist. Sellega viitate ilmselt internetifoorumites antud soovitusel katkestada teise lapse sünni eel lühikeseks ajaks lapsehoolduspuhkus ning minna uuesti tööle, et saada miinimummääras sünnitushüvitist ning hiljem taotleda sünnitushüvitise ja vanemahüvitise vahe hüvitamist.

Teie küsimus puudutab töötamise aja pikkust, et omandada õigus rasedus- ja sünnitushüvitise ja selle kaudu ka hüvitiste vahe kompenseerimiseks. Sellest küsimusest tuleb eristada teist hüvitiste vahe kompenseerimise eeldust – varasema ja uue vanemahüvitise suuruse erinevuse küsimust. Neid küsimusi tuleb hoida üksteisest lahus, sest seda, kas töötamisega teenitav tulu on varasema

vanemahüvitise arvestamise aluseks olnud tulust suurem või väiksem, ei määra töötamise aja pikkus, vaid ühes aastas teenitud tulu. Näiteks kui töölepingu alusel töötav töötaja A töötab kahe lapse sünni vahelisel perioodil kuus kuud, saades kokku töötasu 1692 eurot, töötaja B töötab aastas aga kolm kuud, saades nende kolme töötatud kuu eest töötasu 1692 eurot, võivad mõlemad isikud muude tingimuste täitmisel taotleda vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimist, olenemata sellest, et laste sündide vahelisel ajal töötab A kuus kuud ja B vaid kolm kuud.

Teiseks ei saa minu arvates väita, et igasugune tegevus, mida seadus võimaldab, oleks alati seadusandja teadlikult taotletud eesmärgiks. Kui töötaja katkestab kahe lapse sündide vahelisel perioodil lapsehoolduspuhkuse üksnes üheks päevaks sooviga saavutada selle kaudu endale rasedus- ja sünnitushüvitise maksmine, siis ei saa tema tegelikuks eesmärgiks pidada töö- ja pereelu ühitamist, mida taotles seadusandja vastavat regulatsiooni luues, vaid üksnes riigilt saadava rahalise abi maksimaalset suurust.

Mulle teadaolevalt on Sotsiaalministeerium uue sotsiaalseadustiku väljatöötamise ühe osana kavandamas vanemahüvitise ning rasedus- ja sünnitushüvitise regulatsioonide ülevaatamist eesmärgiga neid paremini ühtlustada. Võimalik, et selle käigus vaadatakse üle küsimus, kas praegune regulatsioon soodustab igas oma aspektis nende eesmärkide saavutamist, mida seadusandja on seadnud.

Küsite ka, kuidas saab eeldus (naise soov töötada) tuleneda tagajärjest (keskmine palk arvutatakse aasta lõpul). Minu arvates võib teadmine mingi tulevikus saabuva tagajärje kohta motiveerida isikut tegutsema juba enne selle tagajärje saabumist. Näiteks motiveerib tööleasumist tulevikus saadav töötasu. Kuna töötaja ja tööandja lepivad töötasu suuruses kokku juba töötaja tööle asumisel, siis on juba tööleasumise hetkel töötajale teada, kui palju töötasu ta teatud järgneva ajaperioodi jooksul eelduslikult peaks teenima. Loomulikult ei saa töötajal enne aasta lõppu olla täielikku kindlust selles osas, kui suureks kujuneb tööaasta keskmine palk (nt võib tekkida vajadus jääda mingil ettenähtamatul põhjusel osaks aastast töölt eemale), kuid motivatsioon töötamiseks on kõnealuse kokkuleppe sõlmimisel juba loodud.

Olete küsinud, kas vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimise praegune korraldus ei või õhutada ümbrikupalkade maksmist.

Möönan, et kehtiv õigus võib ahvatleda näitama töötaja teenitud tulu tegelikust väiksemana, et anda talle võimalus taotleda hüvitiste vahe kompenseerimist. Siin tuleb aga arvestada sellega, kuidas kõnealuses olukorras käituvad mõistlikult tegutsevad tööandja ja töötaja. Teades ümbrikupalga maksmise tagajärge nii töötajale², tööandjale³ kui ka ühiskonnale tervikuna⁴, siis minu hinnangul mõistlikult tegutsevad tööandjad ja töötajad töötajale vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimise nimel pole nõus riskeerima ümbrikupalga maksmise tagajärgedega. Seepärast ma ei näe kehtivas vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimise korralduses maksude tasumisest kõrvalehoidmise ohtu.

Kokkuvõttes leiangi, et Teie esitatud argumendid ei anna mulle põhjust varem võetud seisukohast taganemiseks.

² Maksu- ja Tolliamet. Mida kaotad, kui saad palka ümbrikus. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=2128>.

³ Maksu- ja Tolliamet. Ümbrikupalk. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.emta.ee/index.php?id=14292>.

⁴ Maksu- ja Tolliamet. Ümbrikupalkade vastane võitlus eeldab kogu ühiskonna suhtumise muutust. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=2097>.

Kui Te ei nõustu minu esitatud vastustega, siis juhin Teie tähelepanu järgnevale. Õiguskantsleri seisukohad kujutavad endast üksnes õiguslikke arvamusi, millel puudub siduv õiguslik jõud. See tähendab, et iga isik, kes leiab, et olen põhjendamatult pidanud vaidlusalust normi põhiseaduspäraseks, võib kohtult taotleda teda puudutava kohtuasja raames, milles asja otsustamine sõltub vaidlusalusest normist,⁵ põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamist. Kui kohus leiab, et norm on põhiseadusega vastuolus, jätab ta selle põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse⁶ § 9 lg 1 alusel kohaldamata ning pöördub Riigikohtu poole taotlusega alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust normide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Kui ka Riigikohus leiab, et norm on põhiseadusega vastuolus, on tal võimalik tunnistada see kehtetuks.

Teie vaidlustatud sätte puhul tähendab eespool toodu, et kui Teie hinnangul VHS § 3 lg 8 rikub Teie õigusi, on Teil õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus⁷ märgitud tähtaegadel ja korras halduskohtu poole ning taotleda kohtult haldusakti või selle osa, millega Teile keelduti vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe kompenseerimast,⁸ kehtetuks tunnistamise kõrval selle sätte põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Olukorras, kus Te minu seisukohaga endiselt ei nõustu, ent Teil puudub õiguslik võimalus kohtu kaudu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamist taotleda, on Teil õigus pöörduda märgukirjaga⁹ sotsiaalministeeriumi poole. Samuti on Teil võimalik esitada avalikult ettepanekuid seaduste muutmiseks Riigikantselei hallatavas Osalusveebis¹⁰ või pöörduda seaduse muutmise ettepanekuga Riigikogu liikmete või Riigikogu sotsiaalkomisjoni¹¹ poole.

Vabandan, et vastan Teile alles nüüd. Loodan, et sellest olenemata oli minu selgitustest Teile abi.

Täna Teid veel kord pöördumise eest ning soovin Teile kena suve.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁵ Normi asjassepuutuvuse kohta vaata vastavat Riigikohtu praktikat Riigikohtu kodulehelt. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&sort=&indeks=0,4,9446,9449>.

⁶ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus on kättesaadav elektroonilisest Riigi Teatajast: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13311966>.

⁷ Halduskohtumenetluse seadustik on kättesaadav elektroonilisest Riigi Teatajast: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13315644>.

⁸ Vastavalt Vabariigi Valitsuse 01.04.2004. a määruse nr 94 „Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord“ § 3 lõikele 1 esitab isik vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamiseks kirjaliku taotluse, kuhu on märgitud isiku nimi ja isikukood. Sama korra § 3 lõike 2 järgi otsustab pensioniamet vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise või sellest keeldumise viivitamatult. Vahe hüvitamisest keeldumisest teatatakse taotlejale kirjalikult viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13353029>.

⁹ Märgukirjale, millega isik teeb ettepanekuid valdkonna arengu kujundamiseks, vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118032011007>.

¹⁰ Riigikantselei. Osalusveeb. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.osale.ee>.

¹¹ Riigikogu sotsiaalkomisjoni e-posti aadress on sotsiaalkomisjon@riigikogu.ee ning postiaadress Lossi plats 1a, 15165 Tallinn.