



Teie

nr

Õiguskantsler 03.07.2008 nr 6-1/080438/00804803

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite mul kontrollida vanemahüvitise seaduse (edaspidi ka VHS) § 6 lõike 2 vastavust PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttele.

Täpsemalt palusite, et ma hindaks, kas vanemahüvitise seaduse see säte, mille kohaselt isikul, kellele on hüvitis määratud hüvitise määras, hüvitist kalendriaasta vahetumisel ümber ei arvutata, vastab põhiseaduses sätestatud üldisele võrdsuspõhiõigusele.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Kirjutasite oma avalduses, et 2007. aastal sünnitanud emade vanemahüvitis 2008. aastal on 2690 krooni kuus, aga 2008. aastal sünnitanud emade vanemahüvitis 2008. aastal on 3600 krooni. Leidiste, et VHS § 6 lõike 2 alusel koheldakse nimetatud isikuid põhjendamatult ebavõrdselt.

2. Võtsin Teie avalduse menetlusse ja pöördusin antud asjas selgituse saamiseks teabe nõudmisega sotsiaalministri poole. Muu hulgas küsisin ministrilt: mis on VHS §-s 6 sätestatud hüvitise ümberarvutamise eesmärk; mis põhjusel ei arvutata kalendriaasta vahetumisel ümber isikule määratud vanemahüvitist, kui see on talle määratud hüvitise määras.

3. Sotsiaalminister selgitas, et üldjuhul kalendriaasta vahetudes vanemahüvitist ümber ei arvutata, sest hüvitise ümberarvutamine ei ole seaduse üldpõhimõte. Hüvitis arvutatakse ümber ainult erandjuhtudel, mis on sätestatud VHS § 6 lõigetes 1 ja 1¹. Ministri sõnul on VHS § 6 lõike 1¹ eesmärgiks motiveerida isikuid enne lapse sündi töötama, sest on tõenäoline, et töösuhtes olevad isikud lähevad pärast lapsehoolduspuhkuse lõppu tagasi tööle. Nii on tagatud neile isikutele sissetulek ka pärast vanemahüvitise maksmise lõpetamist. VHS § 6 lõike 1 mõtteks on tagada õiglane olukord juhuks, kui isiku sissetulek arvutati keskmise tulu alusel, ent alampalga muutudes uuel aastal jääb hüvitise suurus uuest alampalgast madalamaks. Ministri sõnul koheldakse hüvitise saajaid kalendriaasta vahetudes võrdselt, v.a isikuid, kelle hüvitis on määratud alampalga suuruses. Ministri sõnul on seadusandja tahe olnud hoida enne lapse sündi töötanud isikute hüvitis kõrgemal tasemel, kui enne lapse sündi mittetöötanud isikutel. Minister märkis veel, et emasid, kes sünnitasid 2007. aastal ei kohelda erinevalt võrreldes emadega, kes sünnitasid 2008. aastal, kuna kummalgi juhul ei arvutata vanemahüvitist kalendriaasta vahetudes ümber.

II Õiguslik hinnang

4. Antud juhul seisneb põhiküsimus selles, kas VHS § 6 lõige 2 on põhiseadusega vastuolus osas, mille kohaselt isikul, kellele on hüvitis määratud hüvitise määras, hüvitist kalendriaasta vahetumisel ümber ei arvutata

5. Nõustun sotsiaalministriga selles, et emasad, kes sünnitasid 2007. aastal ei kohelda vanemahüvitise ümberarvutamisel erinevalt võrreldes emadega, kes sünnitasid 2008. aastal, kuna kummalgi juhul ei arvutata hüvitist kalendriaasta vahetudes ümber. Kuna vanemahüvitise maksmise periood on pikem, kui üks kalendriaasta ja VHS § 6 lõike 2 kohaselt hüvitist hüvitise määras saavate isikute vanemahüvitist kalendriaasta vahetudes ümber ei arvutata, makstakse emadele, kes sünnitasid 2007. aastal vanemahüvitist 2007. aastal kehtinud hüvitise määras ka 2008. aastal ning emadele, kes sünnitasid 2008. aastal, makstakse vanemahüvitist 2008. aastal kehtinud hüvitise määras ka 2009. aastal. Seega ei kohelda hüvitist hüvitise määras saavaid isikuid vanemahüvitise ümberarvutamisel erinevalt.

Eelnevast tulenevalt on antud juhul oluline leida vastus hoopis küsimusele, kas seadusandjal on põhiseaduslik õigustus kalendriaasta vahetudes hüvitise ümberarvutamisel kohelda erinevalt isikuid, kellele on määratud vanemahüvitis kuupalga alammääras võrreldes isikutega, kellele on hüvitis määratud hüvitise määras.

6. VHS § 6 lg 1 lause 1 kohaselt arvutatakse iga kalendriaasta 1. jaanuaril VHS § 3 lõike 3 alusel määratud hüvitis ümber, kui hüvitise suurus on väiksem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäär. Sama lõike lause 2 järgi makstakse hüvitist kuupalga alammääras. Vastavalt VHS § 6 lõikele 1¹ arvutatakse iga kalendriaasta 1. jaanuaril VHS § 3 lõigete 5 ja 9 ning § 11 lõike 3 alusel määratud hüvitis ümber, arvestades Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära. VHS § 6 lõike 2 kohaselt isikul, kellele on hüvitis määratud maksimaalses suuruses või hüvitise määras, hüvitist kalendriaasta vahetumisel ümber ei arvutata.

7. Eespool toodust nähtub, et vanemahüvitis arvutatakse ümber üksnes juhul, mil isikule on määratud vanemahüvitis kuupalga alammäära alusel. Ülejäänud juhtudel, mil vanemahüvitis on määratud hüvitise määras, hüvitise maksimaalses määras või nn tavakorras (v.a, kui hüvitis on määratud kuupalga alammääras), hüvitist ühelgi juhul ümber ei arvutata.

8. PS § 12 lõike 1 lause 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle õiguse sisuks on kohelda faktiliselt võrdseid olevaid isikuid võrdselt ja faktiliselt ebavõrdseid isikuid ebavõrdselt.¹ Nimetatud õiguse peavad tagama nii õiguse rakendaja² kui ka õiguse looja³.

9. Nagu öeldud, on üldise võrdsuspõhiõiguse sisuks kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Vastava nõude täitmise kontrollimisel tuleb esmalt välja selgitada, millised on võrreldavad isikud või nende grupid.⁴ Teisisõnu tuleb enne isikute või nende gruppide omavahelist konkreetset võrdlemist teha selgeks, kas kõnealused isikud või nende grupid on üldse omavahel võrreldavad. Kui on selge, et isikud või nende grupid on võrreldavad, asutakse ebavõrdselt

¹ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002, nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24; RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 39.

² RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 16; RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 17.

³ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002, nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24; RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 17; RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 17; RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 38; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 26.

⁴ RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 40.

kohtlemist kirjeldama.⁵ Pärast seda tuleb aga püüda leida ebavõrdsele kohtlemisele põhiseaduslik õigustus.⁶ Viimast tuleb teha seetõttu, et PS § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt peetakse põhiseadusvastaseks ebavõrdseks kohtlemiseks vaid sellist ebavõrdset kohtlemist, millel puudub vastavalt mõni mõistlik põhjus⁷ või mis on ebaproportsionaalne⁸.

10. Mõistliku põhjuse testi peetakse põhiõiguste järgimise kergeks kontrollivormiks. Kõnealuse testi sooritamisel tuleb kontrollijal selgitada välja riive põhjus/eesmärk ning anda hinnang, kas see on põhiseadust arvestades legitiimne. Seejärel hinnatakse, kas ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne.

11. Põhiõiguste ja –vabaduste järgimise rangemaks kontrolliks kohaldatakse proportsionaalsuse testi. Nii tuleb ebavõrdse kohtlemise proportsionaalsuse hindamisel analüüsida, kas valitud vahend on legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁹ Testi sooritamisel selgitatakse esimeses etapis välja ebavõrdse kohtlemise põhjus ja antakse hinnang, kas see on põhiseaduslikku korda arvestades legitiimne. Teises etapis analüüsitakse aga kolmel järjestikusel astmel seadusandja valitud vahendi sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Seejuures peetakse vahendit sobivaks, kui see võimaldab seatud eesmärki saavutada.¹⁰ Vajalik on aga vahend juhul, kui asjaomane eesmärk ei ole saavutatav isikut vähem koormava, ent vähemalt sama tõhusa vahendiga.¹¹ Seevastu vahendi mõõdukus tehakse kindlaks kaalumise teel, mille raames kaalutakse riivatud põhiõigust ja selle tegemiseks olevaid legitiimseid põhjuseid.¹²

12. Kirjeldatud testidest tuleb üldise võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks valida üks. Erialakirjanduses on asutud seisukohale, et ebavõrdse kohtlemisega kaasneva vabadusõiguse riive puhul tuleb kohaldada proportsionaalsuse testi, ülejäänud riivete puhul aga mõistliku põhjuse testi.¹³ Uurides Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjades välja kujunenud võrdse kohtlemise alast praktikat, võib teha üldise järelduse, et sotsiaalseid õigusi puudutavates asjades rakendab kohus eelkõige mõistliku põhjuse testi.¹⁴

13. Otsides vastust küsimusele, kas olukorras, kus ühele vanemale on määratud vanemahüvitis kuupalga alammääras ja teisele vanemale hüvitise määras, on seadusandjal põhiseaduslik õigustus kalendriaasta vahetudes hüvitise ümberarvutamisel kohelda isikuid erinevalt, tuleb esiteks selgitada välja, kas toodud isikute grupid on omavahel võrreldavad.

14. Leian, et hüvitist hüvitise määras saav isik ja hüvitist kuupalga alammääras saav isik ei ole omavahel võrreldavad. Seda põhjusel, et hüvitist alampalga määras saava isiku hüvitise arvutamise aluseks on sotsiaalmaksu laekumise andmed, s.t isik on pidanud vastavas suuruses hüvitise saamiseks saama eelnevalt sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Samas kui isik, kes saab hüvitist

⁵ RKPJKo 16.09.2003, nr 3-4-1-6-03, p 18.

⁶ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 20.

⁷ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002, nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 27; RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 20; RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 39; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 26; RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

⁸ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 21.

⁹ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 21.

¹⁰ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹¹ Samas.

¹² Samas.

¹³ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm-d 7.2.1. ja 7.2.2.

¹⁴ Vt nt RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 37; RKPJKo 21.06.2005, nr 3-4-1-9-05, p 19; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 26; RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

hüvitise määras, ei ole hüvitisele õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaastal üldse sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu saanud. Seadusandja eesmärgiks ongi olnud kohelda vanemahüvitise ümberarvutamisel erinevalt enne lapse sündi tulu saanud isikuid nendest isikutest, kes enne lapse sündi tulu ei saanud.

15. Sotsiaalminister märkis oma vastuses, et VHS § 6 lõike 1¹ eesmärgiks on motiveerida isikuid enne lapse sündi töötama, sest on tõenäoline, et töösuhtes olevad isikud lähevad pärast lapsehoolduspuhkuse lõppu tagasi tööle. Nii on tagatud neile isikutele sissetulek ka pärast vanemahüvitise maksmise lõpetamist. VHS § 6 lõike 1 mõtteks on tagada õiglane olukord juhuks, kui isiku sissetulek arvutati keskmise tulu alusel, ent alampalga muutudes uuel aastal jääb hüvitise suurus uuest alampalgast madalamaks. VHS § 6 lõige 2 lähtub mõttest, et kalendriaasta vahetudes ei arvutata hüvitist ümber, sest hüvitise ümberarvutamine ei ole seaduse üldpõhimõte. Alampalga suuruses määratud vanemahüvitis arvutatakse ümber, sest on soov hoida töötanud isikute hüvitis võrreldes mittetöötanud isikutega kõrgemal tasemel.

Ülaltoodust tuleneb, et VHS § 6 lõike 2 eesmärgiks on ühelt poolt välistada olukorda, kus kalendriaasta vahetumisel on eelnevalt sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu saanud isiku vanemahüvitis samal tasemel kui sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu mitte saanud isikul (vanemahüvitise määras vanemahüvitist saaval isikul). See tähendab, et seadusandja on püüdnud ära hoida seda, et kalendriaasta vahetudes hakkaks varem sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saanud isik vanemahüvitist saama sama palju kui tulu mitte saanud isik. Näiteks 2007. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 4 kohaselt oli vanemahüvitise määraks 2690 krooni kuus ja Vabariigi Valitsuse 21.12.2006. a määruse nr 273 § 1 järgi oli kuupalga alammääraks 3600 krooni. Seevastu 2008. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 4 järgi on vanemahüvitise määraks 3600 krooni kuus ja Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määruse nr 254 § 1 kohaselt on kuupalga alammääraks 4350 krooni. Toodud näite puhul kujuneks vanemahüvitise ümberarvutamisetu olukord, kus isikule, kellele määrati 2007. a vanemahüvitis kuupalga alammääras 3600 krooni, oleks 2008. a sarnaselt sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu mitte saanud isikuga vanemahüvitis 3600 krooni kuus. Seadusandja on leidnud, et selline olukord oleks nende alampalgamääras vanemahüvitist saavate isikute suhtes, kes on erinevalt vanemahüvitise määras vanemahüvitist saavatest isikutest sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu teeninud, ebaõiglane. Teisisõnu on seadusandja soovinud luua selge vahe nende isikute vahel, kes on sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu saanud, ja nende isikute vahel, kes vastavat tulu saanud ei ole.

Teisalt on VHS § 6 lõike 2 eesmärgiks motiveerida isikuid tööle minema ka siis, kui saadav töötasu oleks alampalgamäära suurune. Nimelt olukorras, kus riik on taganud vanemahüvitise maksmise kõikidele isikutele, on oht, et teatud grupp isikuid, kelle tööd väärtustatakse alampalgamääras, ei ole huvitatud lisamotivatsioonita tööturule sisenemisest. Antud juhul ongi riik motiveerinud neid isikuid tööle minema ka siis, kui nende töötasu oleks alampalgamäära suurune. Seejuures on riik seda teinud nii, et on lubanud neile vanemahüvitist maksta alampalgamääras kogu vanemahüvitise maksmise perioodi jooksul. Riik avaldab siin lootust, et need isikud, kes on kord juba tööga hõivatud olnud ja alampalgamääras saadava tuluga harjunud, soovivad edaspidigi töjõuturul osaleda ning ise endale elatist teenida.

16. Arvestades asjaolu, et hüvitist hüvitise määras saav isik ja hüvitist alampalgamääras saav isik ei ole omavahel võrreldavad, ei pea neid ka PS § 12 lg 1 esimese lause kohaselt võrdselt kohtlema, sest nagu eespool juba selgitatud on üldise võrdsuspõhiõiguse sisuks, et võrdsed tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt.

VHS § 6 lõike 2 mõtteks on motiveerida isikuid ka alampalgaga töötama ning seetõttu ongi seadusandja eesmärgiks VHS § 6 lõike 2 kehtestamisel olnud vanemahüvitist hüvitise määras saavate isikute ja vanemahüvitist kuupalga alammääras saavate isikute erinev kohtlemine.

Kokkuvõtlikult leian, et VHS § 6 lõige 2 on põhiseaduspärane.

Lugupidamisega

Indrek Teder