



Õiguskantsler

Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 05.05.2023 nr 6-1/230366/2302411

Ettepanek seaduste kooskõlla viimiseks põhiseadusega

Lugupeetud Riigikogu esimees

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas põhiseadusega on kooskõlas seadusesätted, mis ei võimalda tööandjal maksta rasedale töötajale nn tööandja vabatahtlikku haigushüvitist.

Töötaja haigestumise korral tagab talle esialgu asendussissetuleku tööandja ja seejärel Tervisekassa. Tööandja makstava haigushüvitise võib jagada tinglikult kaheks osaks: esimene on kohustuslik osa (70 protsenti töötaja keskmisest töötasust¹) ja teine on vabatahtlik haigushüvitis, mida tööandja võib maksta kuni töötaja keskmise töötasu ulatuses.

Alates 1. juulist 2023 taastub kord, mille kohaselt peab tööandja maksma kohustuslikku haigushüvitist 4.–8. haiguspäeva eest. (Koroonaviiruse leviku tõkestamiseks vähendati nii töötaja kui ka tööandja vastutust ning tööandja oli kohustatud töötajale hüvitist maksma 2.–5. haiguspäeva eest). Alates teisest haiguspäevast kuni kohustusliku hüvitise maksmise lõpuni on tööandjal võimalik maksta vabatahtlikku hüvitist – nii et töötajal säilib keskmine töötasu.

Rasedatele on haigushüvitise maksmisel ette nähtud eriskeem. Rasedatele hakkab haigestumise teisest päevast alates haigushüvitist maksma Tervisekassa. Haigushüvitise suurus on 70 protsenti eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulust. Tööandja ei saa raseduse ajal haigestunud töötajale haigushüvitist maksta. Kui tööandja maksaks rasedale töötajale haigushüvitist samal ajal Tervisekassa makstava hüvitisega, tuleks tööandjal maksta selle tasu pealt sotsiaalmaksu. Kui naine saab Tervisekassa haigushüvitisega samal ajal sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, kaotab ta õiguse ravikindlustushüvitisele.

Nõnda on rase töötaja seatud halvemasse olukorda kui teised töötajad.

Näiteks võib tuua olukorra, kus tööandja on otsustanud säilitada töötajatele haigestumise korral töötasu, et nad jääksid pärast haigestumist kohe koju, raviks end ega nakataks töökaaslasi ning naaseks võimalikult ruttu tööle. Grippi haigestub kolm töötajat: 28-aastane mees, 60-aastane naine ja 28-aastane lapseootel ema. Esimesel kahel töötajal säilitatakse senine keskmine töötasu (7 päevaks, kuni 30.06.2023 kehtiva seaduse järgi 4 päevaks). Lapseootel naisel säilib sel ajal 70 protsenti keskmisest töötasust. Pole ühtki loogilist põhjust, miks peaks niisugusel juhul kohtlema lapseootel töötajat teistest halvemini.

¹ Keskmist töötasu arvutatakse Vabariigi Valitsuse määruse [„Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“](#) alusel.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja § 28 kooskõlla [sotsiaalmaksuseaduse](#) (SMS) § 3 punkt 3, [töötervishoiu ja tööohutuse seaduse](#) (TTOS) § 12² lõike 2 punkt 1 ja [ravikindlustuse seaduse](#) (RaKS) § 60 lõike 1 punkt 5 selles osas, mis ei võimalda rasedale töötajale säilitada proportsionaalselt sama suurt asendussissetulekut nagu ülejäänud ravikindlustatutele, kellele tööandja maksab vabatahtlikku haigushüvitist.

Kaitstav põhiõigus

1. Põhiseaduse § 28 annab inimesele õiguse saada kaitset sissetuleku kaotuse korral, kui inimesel pole haigestumise või vigastuse (ajutise töövõimetuse) tõttu võimalik tervist kahjustamata elatist teenida. Sotsiaalkaitse eesmärk on tagada töötajale haiguse korral piisav asendussissetulek ja võimalus hoolitseda enda tervise eest.
2. [Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) (edaspidi sotsiaalharta) kohustab riike looma toimivaid sotsiaalkindlustussüsteeme (art 12), mis võimaldavad inimesele teatud olukorras (sh haigestumisel) asendussissetuleku.
3. Põhiseadus ei sätesta, kuidas haigestumise korral asendussissetuleku kindlustamiseks vajalik süsteem üles ehitada. Nende küsimuste reguleerimiseks on Riigikogul avar otsustusõigus. Seda otsustusõigust realiseerides ei tohi sarnases olukorras olevaid inimesi kohelda erinevalt, ilma et selleks oleks mõjuvat põhjust (PS § 12 lg 1).
4. Sotsiaalharta ja [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi](#) kohaselt on rasedus seisund, mille korral riik peab tagama naisele erilise kaitse.
5. Seadus, mis ei taga rasedale töötajale haigestumise korral teiste töötajatega vähemalt samaväärset õigust asendussissetulekule, on vastuolus põhiseadusega.

Erinev kohtlemine

6. Tööandjal on õigus maksuvabalt maksta teisest kuni kaheksanda (kuni 30.06.2023 teisest kuni viienda) haiguspäevani vabatahtlikku haigushüvitist (lisaks kohustuslikule 70 protsendi suurusele osale), nii et inimesel säilib nende haiguspäevade ajal keskmine sissetulek (nn tööandja vabatahtlik haigushüvitis).
7. Rasedal ei ole võimalik samal ajavahemikul sama suurt asendussissetulekut saada. Rasedale maksab haigushüvitist Tervisekassa ja hüvitise suurus on 70 protsenti tema eelmise kalendriaasta keskmisest tulust. Seadus ei võimalda raseduseaegse haigestumise või vigastuse tõttu tööst vabastatud naisele tööandja vabatahtlikku haigushüvitist maksta.
8. Seadus kohtleb erinevalt rasedaid töötajaid, kelle tööandja on otsustanud maksta vabatahtlikku haigushüvitist. Rasedal töötajal ei ole võimalik saada asendussissetulekut oma eelneva keskmise sissetuleku ulatuses, nagu saavad need töötajad, kellele tööandja maksab vabatahtlikku haigushüvitist. See tähendab, et raseda asendussissetulek võib seitsme päeva (kuni 30.06.2023 nelja päeva) jooksul olla väiksem kui teistel töötajatel, kellele säilitatakse sel ajal keskmine sissetulek.

Asjassepuutuvad normid ja nende eesmärk

9. Kindlustusjuhtum, mille korral makstakse haigushüvitist, on kindlustatu haigus või vigastus, mille puhul raviv tervishoiutöötaja on määranud, et inimene ei ole haiguse või vigastuse tõttu ajutiselt võimeline töötama oma töö- või ametikohal või jätkama oma ülesannete täitmist või majandus- või kutsetegevust (RaKS § 51 lg 1 p 1).

10. Kõigile haigestunutele väljastatakse haigusleht. Kui inimene haigestub raseduse ajal, siis üldjuhul märgitakse tema töövõimetuslehele tööst vabastamise põhjuseks haigestumine või vigastus raseduse ajal. See annab rasedale õiguse RaKS § 56 lõike 1² alusel saada Tervisekassalt haigushüvitist haigestumise või vigastuse teisest päevast alates. Tööandja sellisel juhul haigushüvitist ei maksa (TTOS § 12² lg 2 p 1). Seega on Riigikogu ette näinud, et üldjuhul² on raseda omavastutusperiood haigestumise korral lühem kui teistel töötajatel ning tööandja hüvitist maksuma ei pea.

11. Võib oletada, et regulatsiooni eesmärk on motiveerida raseduse ajal haigestunud töötajat igal juhul koju jääma, selleks et kaitsta naise ja sündiva lapse tervist. Ilmselt arvestati ka sellega, et kaks päeva pikem hüvitise maksmise periood Tervisekassa poolt tagab rasedale suurema asendussissetuleku (sama olukord taastub 01.07.2023) võrreldes teiste kindlustatutega. Tööandja vabastati rasedale töötajale hüvitise maksmisest ilmselt selleks, et motiveerida tööandjat oma tööd igal juhul ümber korraldama, nii et rase ei tunneks survet ka kõige kergemate haigustunnustega tööle tulla.

12. Jättes kõrvale asjaolu, et tööandja haigushüvitist ja Tervisekassa haigushüvitist arvutatakse erineva referentsperioodi tulu põhjal, on selge, et nii RaKS-i kui ka TTOS-i haigushüvitist reguleerivate sätete eesmärk on olnud tagada kõigile haigestunud töötajatele asendussissetulek vähemalt 70 protsendi ulatuses vastava referentsperioodi tulust. Rasedale töötajale on soovitud tagada suurem hüvitist kui teistele töötajatele, vähendades tema omavastutuse päevade arvu nii, et talle makstakse haigushüvitist tavaolukorras pikemat aega (teisest haiguspäevast arvates).

13. Tööandja vabatahtlik haigushüvitist kehtestati selleks, et hoida ära töötajate haigena tööl käimist ja anda neile võimalus kiiremini taastuda (vt seaduse [seletuskiri](#), lk 3). Sel eesmärgil võimaldati tööandjatel maksta vabatahtlikku haigushüvitist juba alates teisest haiguspäevast kogu tööandja makstava haigushüvitise perioodi vältel ning kuni töötaja keskmise töötasu ulatuses.

14. Tööandjal on õigus maksta haigestunud töötajale haigushüvitist seaduses nõutud 70 protsendist rohkem ja pikema aja vältel, s.o alates teisest haiguspäevast ja kuni töötaja keskmise töötasu ulatuses. TTOS §-s 12² sätestatud tingimustele vastavat haigushüvitist sotsiaalmaksuga ei maksustata, kui see ei ületa töötaja keskmist töötasu (SMS § 3 p 3). Samuti ei pea neilt summadelt tasuma töötuskindlustus- ja kogumispensioni makseid ([töötuskindlustuse seaduse](#) § 40 lg 2 p 4, [kogumispensionide seaduse](#) § 7 lg 2).

15. Selleks et motiveerida tööandjat maksuma 2.–8. haiguspäeval asendussissetulekut kogu töötasu ulatuses (st säilitada inimesele sel ajal keskmine töötasu), on ette nähtud maksusoodustus. SMS § 3 punkti 3 kohaselt ei maksustata sotsiaalmaksuga TTOS §-s 12² sätestatud tingimustele vastavat haigushüvitist, mida makstakse töötajale teise kuni kaheksanda (kuni 30.06.2023 teise kuni viienda) päeva eest ja mis ei ületa töötaja keskmist töötasu. Samuti ei maksustata TTOS § 13 lõikest 1 tulenevaid tööandja kulutusi, mida ta teeb töötaja töötervishoiu ja tööohutuse tagamiseks. TTOS § 12² lõike 2 punkt 1 välistab tööandja haigushüvitise maksmise rasedale. Seega ei ole tegemist TTOS §-s 12² sätestatud tingimustele vastava haigushüvitisega ja rasedale ei saa tööandja vabatahtlikku hüvitist maksta sotsiaalmaksuvabalt.

16. Isegi juhul, kui tööandja sooviks rasedale hüvitada 2.–8. päeva (või kuni 30.06.2023 vastavalt 2.–5. päeva) eest Tervisekassa hüvitise ja töötaja keskmise töötasu vahet ning oleks valmis selle perioodi eest maksuma ka kõigi tööjõumaksudega maksustatavat hüvitist, kaotaks rase seetõttu õiguse Tervisekassa makstavale haigushüvitisele. Kindlustatud inimesel ei ole õigust saada ajutise töövõimetus hüvitist, kui ta saab ajutise töövõimetus aja eest SMS § 2 lõike 1 punktides 1 või 3 nimetatud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu (RaKS § 60 lg 1 p 5).

² Jättes kõrvale ajutise RaKS-i ja TTOS-i normid, mis kehtestati Covid-19 leviku tõkestamiseks kuni 30.06.2023.

Lubamatu erinev kohtlemine

17. Niisiis ei ole rasedale tagatud õigust saada teise kuni viienda (alates 01.07.2023 kuni kaheksanda) haiguspäeva eest haigushüvitist, mis oleks sama suur kui tema eelnev keskmine sissetulek. Selline olukord paneb raseda majanduslikult halvemasse olukorda kui teised töötajad.

18. Tööandjal ei ole võimalik osaleda rasedale vabatahtliku haigushüvitise maksmisel. See paneb tööandja valiku ette, kas kohelda rasedat töötajat halvemini ja mitte maksta talle vabatahtlikku haigushüvitist või maksta rasedale lisaks vabatahtlikule hüvitisele ka kohustuslik haigushüvitise osa, sest see on ainus võimalus töötajat raseduse tõttu mitte halvemini kohelda. Esimesel viisil toimides diskrimineeriks tööandja töötajat raseduse tõttu. Teisena kirjeldatud olukord on vastuolus RaKS § 56 lõike 1² eesmärgiga – vabastada tööandja haigushüvitise kohustusliku osa maksmisest rasedale. Sellisel juhul koheldaks ilma mõistliku põhjusega erinevalt ka tööandjaid. Kehvemas olukorras on need tööandjad, kes on otsustanud töötajatele vabatahtlikku hüvitist maksta, soodsamas aga need tööandjad, kes sellist kohustust endale võtnud ei ole. Erinev kohtlemine seisneb siis selles, et vabatahtlikku haigushüvitist maksvat tööandjat ei ole vabastatud kohustusest maksta rasedale töötajale kohustuslikku haigushüvitise osa.

19. Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides on tööandjad kaasatud haigushüvitise maksmisse ([Euroopa Komisjoni sotsiaalkaitsekomitee](#)). Ka enamiku Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni liikmesriikide tööandjad on kohustatud seaduse, kollektiivsete või individuaalsete lepingute alusel maksma kindlal perioodil töötajale haigushüvitist. Tööandja kaasamise ühe põhjusena on nimetatud seda, et tööandja haigustasu võib motiveerida tööandjat võtma kasutusele abinõusid töötaja tervise hoidmiseks. Kui seadus ei luba tööandjal rasedale vabatahtlikku haigushüvitist maksta, pole võimalik seda eesmärki saavutada.

20. Aastal 2009, kui tööandjad kaasati haigushüvitise maksmise skeemi, põhjendati seda sellega, et haigushüvitist pole võimalik endises mahus sotsiaalmaksust rahastada. Seadusemuudatusega pandi osa vastutusest ka tööandjale. Selgitati, et kui tööandjale pannakse kohustus maksta osa töötaja haigushüvitisest, paneb see teda rohkem kaasa aitama töötajate kehalise, vaimse ja sotsiaalse heaolu parandamisele (vt seaduse [seletuskirja](#)). Rasedale haigushüvitise maksmise kohustusest sooviti tööandja vabastada, sest rasedad kuuluvad nende töötajate hulka, kelle õigused vajavad erilist kaitset. Sooviti välistada ka võimalus, et tööandja võiks mõjutada rasedat haigena siiski töötamist jätkama. Ka seda eesmärki ei võimalda kehtivad normid saavutada.

21. [Riigikogu sotsiaalkomisjon on palunud](#) Sotsiaalministeeriumil seda küsimust analüüsida ja pakkuda sobiv lahendus. Ministeerium lubas seda teha 2022. aasta jooksul. Riigikogu on probleemist teadlik ning parima võimaliku lahenduse leidmiseks on olnud piisavalt aega. Palun mainitud seadusesätteid põhiseadusega kooskõlla viia.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise