



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 07.04.2016 nr 3-3-8-1-116-16

Meie 27.04.2016 nr 9-2/160497/1601852

Vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 7 põhiseaduspärasus

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust [vanemahüvitise seaduse](#) § 3 lõike 7 esimese lause (01.09.2007–31.12.2013 kehtinud [redaktsioonis](#)) põhiseaduspärasuse kohta. Arvestades Riigikohtu halduskolleegiumi 29.03.2016 määruse punkte 18 ja 22, tuleb aramus anda ainult selle kohta, kas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) on kooskõlas vanemahüvitise vähendamine tööandja süül viivitusega makstud töötasu tõttu.

Leian, et vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 7 esimene lause (01.09.2007–31.12.2013 kehtinud redaktsioonis) koosmõjus § 3 lõike 7¹ punktiga 4 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

I Asjassepuutuvad sätted

1. Riigikohtu halduskolleegium andis 29.03.2016 määrusega haldusasjas nr [3-3-1-86-15](#) Riigikohtu üldkogule läbivaatamiseks kaebuse Sotsiaalkindlustusameti 27.06.2014. a ettekirjutuse nr 9.TL15.2-2/9946 tühistamiseks. Sotsiaalkindlustusameti ettekirjutus puudutas 2013. a oktoobrikuud, kui tööandja maksis vanemahüvitist saavale kaebajale viivitusega välja kahe kuu töötasu.
2. 2013. a oktoobris reguleeris vanemahüvitise vähendamist vanemahüvitise seaduse (VHS) § 3 lõige 7. Lisaks piirasid vanemahüvitise vähendamist VHS § 3 lõikes 7¹ sätestatud erandid. VHS § 3 lõike 7¹ punkti 4 järgi ei rakendata vähendamist siis, kui vanemahüvitise perioodil makstakse sotsiaalmaksu maksja süül välja enne vanemahüvitisele õiguse tekkimist saamata jäänud tulu.
3. Enne 2013. a oktoobrikuud oli Riigikohus tunnistanud vanemahüvitise vähendamist puudutava sätte – VHS § 3 lõike 7 – põhiseadusevastaseks ja kehtetuks kahel korral.
4. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas 20.03.2006 asjas nr [3-4-1-33-05](#) põhiseadusevastaseks ja kehtetuks VHS § 3 lõike 7 teise lause (alates 01.01.2004 kehtinud redaktsiooni) osas, milles vanemahüvitist vähendatakse tööandja süül viivitusega makstud töötasu tõttu.

Õiguskantsleri Kantselei

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

5. Kui seadusandja ei oleks pärast Riigikohtu otsust VHS-i muutnud, oleks 2013. a oktoobris tulnud vanemahüvitise vähendamise regulatsiooni kohaldada koos Riigikohtu 20.03.2006 otsusega. Kuna seadusandja aga kehtestas alates 01.09.2007 VHS § 3 lõike 7 uues sõnastuses ja lisas VHS § 3 lõike 7¹ punkti 4 näol erandi, ei pidanud VHS § 3 lõiget 7 lugema enam koos Riigikohtu otsuse resolutsiooniga.

6. Sellisele seisukohale võib asuda seetõttu, et vastupidine tõlgendus – normi adressaat peaks võrdlema kehtivaid sätteid Riigikohtu otsuse resolutsiooniga ja ise välja selgitama, millises osas on seadusandja regulatsiooni Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) kooskõlla viinud ja millises mitte – ei oleks kooskõlas PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

7. Seega juhul, kui seadusandja on kehtestanud regulatsiooni, mida saab tõlgendada reageeringuna Riigikohtu otsusele,¹ tuleb lähtuda eeldusest, et uus regulatsioon kirjeldab seadusandja hinnangul põhiseaduspärast olukorda. Sellises olukorras tuleb normi adressaadil regulatsiooni hinnata lähtudes eeskätt sätte või sätete uuest sõnastusest tervikuna.

8. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas 14.05.2013 asjas nr [3-4-1-7-13](#) põhiseadusevastaseks ja kehtetuks VHS § 3 lõike 7 esimene lause osas, mille alusel vähendatakse inimese vanemahüvitist sedavõrd, et tema kogusissetulek kujuneb väiksemaks kui talle algselt määratud vanemahüvitis. Kuna 2013. a oktoobriks ei olnud seadusandja sellele Riigikohtu otsusele reageerinud, tuli sel ajal kehtinud VHS § 3 lõike 7 esimest lauset lugeda koos Riigikohtu otsuse resolutsiooniga.

9. Niisiis on kõnealuse asja lahendamisel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses asjassepuutuv esiteks VHS § 3 lõike 7 esimene lause (01.09.2007-31.12.2013 kehtinud redaktsioonis), mis annab hüvitise vähendamise valemi. Selle rakendamisel tuleb arvestada ka Riigikohtu 14.05.2013 otsuse resolutsiooniga. VHS § 3 lõike 7 teine lause, mis sisuliselt näeb ette hüvitise vähendamise nullini, ja kolmas lause, mis annab vähendatud hüvitise minimaalse suuruse, ei ole praeguses asjas otsustava tähtsusega, sest nende sätete PS-le mittevastavuse korral ei peaks kohus otsustama teisiti kui PS-le vastavuse korral.

10. Kuna VHS § 3 lõike 7 esimese lause kohaldamine sõltub sellest, kas selle sätte rakendamine on piiratud mõne VHS § 3 lõikes 7¹ toodud erandiga, tuleb praeguses asjas asjassepuutuvaks pidada ka VHS § 3 lõike 7¹ punkti 4, mis ei luba vanemahüvitist vähendada siis, kui vanemahüvitise perioodil makstakse sotsiaalmaksu maksja süül välja enne vanemahüvitisele õiguse tekkimist saamata jäänud tulu.

II Regulatsiooni põhiseaduspärasus

11. Praeguses asjas riivab VHS § 3 lõike 7 esimene lause koosmõjus VHS § 3 lõike 7¹ punktiga 4 PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet kahel moel.

¹ Selle tuvastamiseks on võimalik uurida muudatuse aluseks olnud seaduseelnõule lisatud materjale. Normi adressaadi jaoks võib oluline olla ka see, kas Riigi Teataja ametlikus võrguväljaandes on sätte juures avaldatud viide Riigikohtu otsusele, nagu nõuab [Riigi Teataja seaduse](#) § 2 lõige 2 punkt 7.

[Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu 1085 SE](#) seletuskirjas selgitatakse § 3 lõike 7¹ punkti 4 lisamist viitega Riigikohtu otsuse resolutsioonile asjas nr 3-4-1-33-05. Selle eelnõuga kavandatud muudatuste jõustumisel (01.09.2007) kadus Riigi Teatajas avaldatud VHS § 3 lõike 7 juurest viide Riigikohtu otsusele nr 3-4-1-33-05. Edaspidi võis selle leida seaduse algusest.

12. Esiteks koheldakse kaebajat erinevalt inimesest, kellele töandja maksis sotsiaalmaksuga maksustatava tulu välja õigeaegselt. Sarnase olukorra põhiseaduspärasust on Riigikohus juba hinnanud 2006. a asjas nr [3-4-1-33-05](#).

13. Selles asjas leidis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et erinev kohtlemine ei ole põhjendatud, kui ainuke erinevus seisneb tõsiasi, et ühele grupile maksis töandja töötasu välja viivitusega, teisele õigel ajal. Seepärast tunnistas kolleegium põhiseadusevastaseks ja kehtetuks VHS § 3 lõike 7 teise lause osas, milles see näeb ette, et inimesele määratud vanemahüvitist vähendatakse talle töandja süül viivitusega makstud töötasu tõttu.

14. Samal põhjusel võib ka praegu asuda seisukohale, et erinev kohtlemine on põhiseadusevastane. Vanemahüvitise vähendamise valem on küll ajas muutunud ja erineb sellest, mis kehtis 2006. a Riigikohtu otsuse tegemise ajal, kuid tulemus on ikka ebavõrdne kohtlemine ja vanemahüvitise suuruse põhjendamatu vähendamine.

15. Teiseks koheldakse kaebajat erinevalt inimesest, kellele töandja maksis viivitusega välja töötasu, mis oli teenitud enne vanemahüvitise perioodi algust, ja kelle vanemahüvitise suurust ei oleks töötasu õigel ajal maksmine mõjutanud.² Sellise isiku vanemahüvitist ei vähendata, kuna talle laieneb VHS § 3 lõike 7¹ punktis 4 sätestatud erand. Seega on nende kahe grupi ainus erinevus tulu teenimise aeg (üks grupp teenis tulu enne vanemahüvitisele õiguse tekkimist, teine vanemahüvitise saamise ajal).

16. Pole alust arvata, et juhtumeid, kus tulu teeniti vanemahüvitise saamise perioodil, oleks keerulisem administreerida kui juhtumeid, kus tulu teeniti varem. Mõlemal juhul on vanemahüvitise saaja VHS § 5 lõigete 1 ja 2 järgi kohustatud Sotsiaalkindlustusametit teavitama piirmäärast suurema tulu saamisest ja esitama töandja süüd tõendavad dokumendid. Samuti ei tulene seadusest jäika tähtaega, mille jooksul tuleb Sotsiaalkindlustusametil inimese dokumendid läbi vaadata ja otsus teha. Seega võib mõningase administreerimiskoormuse kasvu kaasa tuua vaid asjaolu, et Sotsiaalkindlustusametini jõuab eeldatavasti mõnevõrra rohkem asju, kus tuleb teha otsus hüvitise ümberarvutamise kohta. See ei õigusta ebavõrdset kohtlemist.

17. Puuduvad ka muud erinevused, mis õigustaksid vanemahüvitise vähendamata jätmist juhul, kui tulu on teenitud vanemahüvitise perioodil. Võiks väita, et vanemahüvitise maksmise perioodil tulu teenima asuv inimene peab arvestama võimalusega, et töötasu väljamaksed hilinevad töandja süül, mis toob kaasa vanemahüvitise vähenemise. Sama võimalusega peavad aga arvestama ka need enne vanemahüvitise maksmise perioodi tulu teenivad inimesed, kes teavad vanemahüvitise saamise õigusest. Niisiis ei õigusta seegi asjaolu erinevat kohtlemist.

18. Samuti ei erine neile kahele grupile kättesaadavad õiguskaitsevahendid (nt kohtusse pöördumine saamata jäänud tulu saamiseks), mille kasutamine võib mõlemal juhul olla ühtmoodi võimatu, kui töandja on tunnistanud maksejõuetuks. Ka ei saa rääkida kuritarvitamise riskist nende inimeste puhul, kellele töandja maksis viivitusega välja tulu, mis oli teenitud vanemahüvitise ajal töötades. Töötasu väljamaksmisega viivitamine ei annaks neile rahalist võitu. Seda juhul, kui erineva kohtlemise kõrvaldamisel ei asetata neid soodsamasse olukorda, kui nad oleksid olnud siis, kui töandja ei oleks viivitanud.

² VHS § 3 lõigetest 1 ja 2 tulenevalt ei mõjutaks töötasu õigel ajal maksmine vanemahüvitise suuruse kujunemist siis, kui töandjal oleks tulnud töötasult sotsiaalmaksu maksta: a) sel kalendriaastal, mil inimesel tekkis õigus vanemahüvitisele; või b) enne seda kalendriaastat, mis oli aluseks vanemahüvitise suuruse arvutamisele.

19. Erineva kohtlemise kõrvaldamine tähendab praegusel juhul seda, et inimesed, kellele tööandja maksis viivitusega välja vanemahüvitise ajal töötades teenitud tulu, tuleks asetada samasugusesse olukorda nagu need, kellele maksti töötasu välja õigel ajal. Teiste sõnadega ei tohi vanemahüvitise saamise perioodi jooksul saadud tulu ja vanemahüvitis kokku olla väiksemad, kui siis, kui tööandja ei oleks töötasu väljamaksmisega viivitanud. Vanemahüvitise suuruse täielikult vähendamata jätmine (VHS § 3 lõike 7¹ punktis 4 sätestatud erandi laiendamine) võib teatud juhtudel kaasa tuua hoopis sissetulekute kasvu.³

20. Neil põhjustel on VHS § 3 lõike 7 esimene lause koosmõjus VHS § 3 lõike 7¹ punktiga 4 vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega osas, milles see näeb ette, et vanemahüvitist vähendatakse vanemahüvitise maksmise kalendrikuul saadud sotsiaalmaksuga maksustatava tulu tõttu, millele inimesel tekkis õigus vanemahüvitise saamise perioodil, kuid mis maksti talle viivitusega välja tööandja süül.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Angelika Sarapuu 693 8427
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

³ Näide: Inimesele määratud vanemahüvitise suurus 2013. a on 1000 eurot. Samal ajal käib ta tööl ja saab 500-eurost töötasu. Kuna see ületab vanemahüvitise piirmäära, siis vähendatakse tema vanemahüvitist kuni 31.12.2013 kehtinud vähendamise valemi järgi 798 euroni (ümardatult). Kui tööandja maksab töötasu õigel ajal, saaks ta kahe kuu eest vanemahüvitist ja töötasu kokku 2596 eurot (798+500+798+500). Kui tööandja maksab viivitusega välja korraga kahe kuu töötasu (500 + 500 eurot), vähendatakse sel kuul tema vanemahüvitist veelgi: 715 euroni. Sellisel juhul saaks ta kahe kuu eest kokku 2715 eurot (1000 + 0 + 715+ 500 + 500). Kui aga seadus ütleks, et tööandja süül viivitusega saadud tulu tõttu vanemahüvitist ei üldse vähendata, oleks tal võimalik saada kokku 3000 eurot (1000 + 0 + 1000 + 500 + 500), mis on 404 euro võrra rohkem, kui ta oleks saanud tööandja korrektse käitumise korral. Seega oleks õiglane, kui vähendatud vanemahüvitis arvutatakse sellisel juhul vastavalt sellele, kui palju oleks ta saanud vanemahüvitist siis, kui tööandja oleks töötasu välja maksnud õigel ajal.