



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 29.05.2026 nr 5-26-26

Meie 30.06.2026 nr 10-3/4285

Arvamus PSJV asjas nr 5-26-26

Edastan käesolevaga arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 5-26-26, milles Tartu Halduskohus oma otsusega haldusasjas nr 3-25-3166 on tunnistanud põhiseadusvastaseks ja jätnud kohaldamata perehüvitiste seaduse § 39 lg 3 p 2, mille kohaselt enneaegsete laste vanemate jagatav vanemahüvitise arvestusperiood arvutatakse lapse tegeliku sünnikuupäeva järgi.

Asjaolud

1. Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi ka vastustaja) oma 19.06.2025 otsusega nr P7-2025-860138 määras kaebajale vanemahüvitise (jagatav vanemahüvitis) seoses lapse YY kasvatamisega. Vanemahüvitise arvestamise alusperioodi määramisel kohaldas Sotsiaalkindlustusamet kehtivat PHS § 39 lg 3 p-i 2 ehk lähtus selle määramisel lapse tegelikust sünnikuust. Kaebaja esitas 30.06.2025 Sotsiaalkindlustusameti otsusele nr P7-2025-860138 vaide, mille Sotsiaalkindlustusamet oma 29.08.2025 vaideotsusega nr 5.2-3/18507-3 jättis rahuldamata.
2. Kaebaja esitas Sotsiaalkindlustusameti 19.06.2025 otsusele nr P7-2025-860138 kaebuse Tartu Halduskohtule. Kaebaja palus, et halduskohus tunnistaks Sotsiaalkindlustusameti 19.06.2025 otsuse nr P7-2025-860138 kehtetuks ja kohustaks vastustajat maksma jagatavat vanemahüvitist ema vanemahüvitise arvutusperioodi järgi ehk vastavalt PHS § 39 lg 3 p-le 1. Kaebaja hinnangul oli vanemahüvitise arvutamine olnud ebaõiglane. Lapse enneaegse sünni tõttu muutus tegelik töö- ja sissetulekuperiood enne lapse sündi viisil, mida kehtiv arvutus ei arvestanud piisavalt ja mille tulemusel määrati kaebajale väiksem vanemahüvitis, kui see oleks olnud lapse tähtajalise sünni korral. Kaebaja taotles, et vanemahüvitise seaduses tehtaks muudatus enneaegsete laste vanemate jagatava vanemahüvitise arvutamise osas, kuna kehtiv seadus paneb enneaegsete laste vanemad võrreldes õigeaegselt sündinud laste vanematega ebavõrdsesse olukorda. Enneaegsete laste vanemate jagatav vanemahüvitis tuleks arvutada lapse eeldatava sünnikuupäeva järgi.
3. Vastustaja palus jätta kaebuse rahuldamata, märkides, et jagatava vanemahüvitise arvestusperioodi määramisel tuli tal lähtuda kehtivast õigusest, s.o PHS § 39 lg 3 p-st 2, mille kohaselt arvutatakse arvestusperiood lapse tegeliku sünnikuupäeva alusel. Vastustaja rõhutas, et põhiseaduse § 3 lg 1 kohaselt on haldusorgan kohustatud kohaldama kehtivat seadust ning ei saa normi kohaldamata jätta isegi põhiseadusvastasuse kahtluse korral. Seetõttu ei olnud võimalik võtta aluseks ema vanemahüvitise arvestusperioodi. Vastustaja leidis, et 19.06.2025 otsus nr P7-2025-860138 on õiguspärane, kuna see on antud pädeva asutuse poolt kehtiva õiguse alusel, vastab vorminõuetele ja on seega kooskõlas kooskõlas haldusmenetluse seaduse §-ga 54.
4. Tartu Halduskohus tunnistas oma 24.04.2026 otsusega haldusasjas nr 3-25-3166 PHS § 39 lg 3 p-i 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ning asus seisukohale, et enneaegsete laste vanemate jagatav vanemahüvitis tuleks arvutada lapse eeldatava sünnikuupäeva järgi ehk PHS § 39 lõike 3 punktis 1 märgitud ema vanemahüvitise arvestusperioodi alusel.

Taotluse lubatavus

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 sätestab, et kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või kui esimese või teise astme kohus on kohtuasja lahendamisel tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta vastava otsuse või määruse Riigikohtule.

6. Käesolevas asjas on Tartu Halduskohus tunnistanud põhiseadusevastaseks ja jätnud asjas kohaldamata PHS § 39 lg 3 p-i 2, mille kohaselt ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu suuruse arvutamise periood on teistel vanemahüvitise saamise õigust omavatel isikutel ja isikul, kellel on enne lapse sündi õigus ema vanemahüvitisele, jagatava vanemahüvitise saamise õiguse tekkimisel lapse sünnikuule eelnenud 21 kalendrikuud, millest on maha arvatud lapse sünnikuule eelnenud üheksa kalendrikuud ehk enneaegsete laste vanemate jagatav vanemahüvitise arvestusperiood arvutatakse lapse tegeliku sünnikuupäeva järgi.

7. Tartu Halduskohus on edastanud oma 24.04.2026 kohtuotsuse Riigikohtule.

8. Eelnevale tuginedes leian, et on täidetud PSJKS § 9 lg-s 1 sätestatud eeldused ning taotlus on lubatav.

Seisukoht ja põhjendused

9. Põhiseaduse (PS) § 12 kohaselt on kõik isikud seaduse ees võrdsed. Võrdsuspõhiõiguse kontrollimisel tuleb hinnata, kas sisuliselt võrreldavas olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt ning kas selliseks erinevaks kohtlemiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjendus. Samuti tuleb arvestada, et mida sarnasemad on võrdlusrühmad ja mida olulisem on kohtlemise erinevus, seda kaalukam peab olema selle põhjendus. Riigikohtu praktika kohaselt on võrdsuspõhiõiguse riivega tegemist juhul, kui sisuliselt võrreldavas olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt ilma objektiivse ja mõistliku põhjendusega¹.

10. Võrdsuspõhiõiguse kontrollimisel tuleb hinnata ka seda, kas isik saab muuta tunnust, mille järgi ta teatavasse gruppi kuulub. Käesolevas asjas ei saanud vanem mõjutada seda, kas laps sünnib enneaegselt või tähtaegselt, mistõttu on tegemist tunnusega, mida isik muuta ei saa, ning see muudab ebavõrdse kohtlemise põhiseadusliku õigustamise veelgi nõudlikumaks.

11. Kehtiv PHS § 39 lg 3 p 2 seob jagatava vanemahüvitise arvestusperioodi lapse tegeliku sünnikuuga, mis nihutab enneaegse sünni korral referentsperioodi vanema tahtest sõltumatult kuude võrra varasemaks ning jätab arvestusest sageli välja vahetult enne sündi teenitud suuremad sissetulekud. Selle tagajärjel arvutatakse enneaegselt sündinud laste vanemate hüvitise teistsuguse ajalis-õigusliku lähtepunkti alusel kui võrreldavas olukorras olevate vanemate oma. Kuivõrd tegemist on sisuliselt võrreldavate olukordadega, toob selline lahendus kaasa ebavõrdse kohtlemise.

12. Majanduslikule eristamisele puudub objektiivne ja proportsionaalne õigustus, sest riigi halduslik mugavus või infosüsteemide lihtsus ei kaalu üles põhiõiguste riive raskust ega vabasta riiki sotsiaaliigi põhimõttest tulenevast kohustusest vältida põhjendamatuid ebavõrdsusi. Seega toob kehtiv PHS § 39 lg 3 p 2 kaasa ebavõrdse kohtlemise, mis ei ole kooskõlas PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

13. PS § 27 lg-st 1 tuleneb riigi kohustus kaitsta perekonda ja kujundada perekonda toetav õiguslik raamistik ning PS § 28 alusel kujundatakse sotsiaalsete hüvitiste süsteem. PHS § 32 lg 1 kohaselt on vanemahüvitise eesmärk tagada lapse hooldamise ajaks vanemale asendussissetulek.

14. Kehtiva PHS § 39 lg 3 p 2 kohaldamisel, kui laps sünnib enneaegselt, võivad vanemahüvitiste arvestusperioodid erineda mitme kuu võrra, mille tulemusel võib sama pere erinevate vanemahüvitiste puhul saada erineva loogika järgi määratud hüvitist, kuigi mõlema hüvitise eesmärk on sama – kompenseerida sissetuleku vähenemist lapse hooldamise ajal. Selline erinevus ei lähtu vanemate tahtest ega käitumisest, vaid asjaolust, mida nad mõjutada ei saa – lapse enneaegsust sünnist.

¹ vt RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; RKPJKo 17.03.2003, 3-4-1-1-03, p 17).

15. Nõustun soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku seisukohaga², mille kohaselt lapse enneaegse sünniga kaasneb sageli suurenenud hooldus- ja ravivajadus ning täiendav majanduslik koormus ja et sellises olukorras peaks sotsiaalkaitseüsteem toimima leevendavalt, mitte süvendama perede ebavõrdset olukorda. Kui regulatsioon toob kaasa selle, et suurema hooldusvajadusega enneaegse lapse vanem saab juhuslikult väiksema asendussissetuleku kui ta oleks saanud lapse tähtajaliselt sündimise korral, ei ole see kooskõlas ei vanemahüvitise eesmärgiga ega perekonna kaitse põhimõttega. Kuivõrd selline ebavõrdne kohtlemine tuleneb normitehnilisest erisusest, mis ei ole sisuliselt seotud hüvitise eesmärgiga, ning selle mõju langeb ebaproportsionaalselt haavatavale isikute gruppidele, ei ole regulatsioon kooskõlas PS §-st 27 tuleneva perekonna kaitse kohustuse ega PS §-st 28 tuleneva sotsiaalliigi põhimõttega.

16. Vastavalt PS §-le 3 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Vastavalt haldusmenetluse seaduse §-le 54 haldusakt on õiguspärase, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Seega peab haldusorgan rakendama kehtivat seadust ega saa normi kohaldamata jätta ka siis, kui menetlusosaline leiab, et norm on põhiseadusega vastuolus. Kui PHS § 45 lg 3 kohaldamise osas võiski teoreetiliselt tekkida küsimus, ei saanud ega saa see viia tulemuseni, et haldusorgan asendab selge seadusandliku lahenduse teistsuguse normisisuga või jätab normi võimaliku põhiseadusvastasuse kaalutlusel ise kohaldamata. Niisuguse hinnangu kujundamise õigus kuulub kohtule.

17. Vastates Riigikohtu küsimusele, mis puudutab seda, kas SKA pidanuks kohaldama PHS § 45 lg-t 3 ja jätma vanemahüvitise suuruse ümber arutamata, leian, et kaebaja jagatava vanemahüvitise taotluse lahendamisel ei olnud Sotsiaalkindlustusametil õigust kehtivast PHS § 39 lg 3 p-st 2 kõrvale kalduda ja lahendada asja põhiseaduskonformselt väljaspool seaduse teksti ehk jätta vanemahüvitise suurus lapse ennetähtaegse sünni järgselt ümber arutamata.

Kehtivat PHS § 39 lg 3 p 2 ei saa tõlgendada selliselt, et selles oleks silmas peetud lapse eeldatavat sünnikuud. Seaduse tekst eristab selgelt kahte olukorda: ema vanemahüvitise puhul viidatakse eeldatavale sünnikuule, jagatava vanemahüvitise puhul aga sünnikuule. See sõnastus on ühemõtteline. Kui anda PHS § 39 lg 3 p-le 2 tõlgendus, mille kohaselt tuleks ka jagatava vanemahüvitise arvestusperiood siduda eeldatava sünnikuuga, asendaks tõlgendus sisuliselt seaduses kasutatud sõnad teistsuguse normisisuga.

Õigusriigis peab seaduse tõlgendamine austama PS §-st 13 tulenevat õigusselguse põhimõtet ning võimude lahususe doktriini, mis keelab haldusorganil või kohtul asendada seaduse teksti selle otsesele sõnastusele vastupidise tähendusega ehk rakendada *contra legem* tõlgendust. Vaidlusaluses sättes on seadusandja teinud teadliku ja grammatiliselt ühemõttelise eristuse, kasutades ema vanemahüvitise arvutamise reeglis selgesõnaliselt terminit „lapse eeldatav sünnikuu“, kuid jagatava vanemahüvitise puhul terminit „lapse sünnikuu“, mis tähistab reaalselt toimunud ajaloolist sündmust.

18. Vastates Riigikohtu küsimusele kehtiva seaduse tõlgendamise piiride kohta, leian, et perehüvitiste seaduse § 39 lõike 3 punkti 2 ei ole juriidiliselt võimalik ega lubatav tõlgendada selliselt, et ka jagatava vanemahüvitise arvestusperioodi aluseks loetakse lapse eeldatavale sünnikuule eelnenud 21 kalendrikuud, millest on maha arvestatud lapse eeldatavale sünnikuule eelnenud üheksa kalendrikuud. Süsteemset põhiseadusvastast olukorda ei saa õiguspäraselt lahendada seaduse teksti meelevaldse väänamisega rakenduspraktikas, vaid ainsaks korrektseks lahenduseks on jätta põhiseadusvastane norm kohtuasja lahendamisel kohaldamata, tunnistada see põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kehtetuks ning kohustada seadusandjat asjassepuutuvat õigusakti muutma.

19. Vastates Riigikohtu küsimusele kõikide vanemahüvitise liikide võimaliku sidumise kohta lapse eeldatava sünnitähajaga, leian, et selline muudatus tooks riigi jaoks kaasa suurema süsteemse ühtsuse. Kõigi vanemahüvitiste sidumine eeldatava sünnitähajaga vähendaks normitehnilist lahknevust ja aitaks vältida olukordi, kus sama pere erinevaid vanemahüvitise liike arvutatakse erinevalt. Samal ajal tähendaks selline seadusemuudatus riigile ka halduskoormuse kasvu ja võimalikku vajadust arendada uusi infotehnoloogilisi süsteeme, kuna asendussissetuleku määramise aluseks ei saaks enam võtta rahvastikuregistrisse lapse sündimisel automaatselt tekkivat tegelikku sünnikuupäeva, vaid riik peaks hakkama iga taotleja puhul eraldi töötleva isikuandmete kaitse reeglitele alluvat meditsiinilist infot raseduse eeldatava tähtaja kohta. Kui kõik vanemahüvitise liigid oleks seotud eeldatava sünnitähajaga,

² Arvutivõrgus: https://www.volinik.ee/volinik-live-web-prd/s3fs-public/2026-02/seisukoht_nr_3_vanemahuvitisest_2025.pdf.

võiks see teatud juhtudel tuua kaasa vanema jaoks ka ebasoodsa tulemuse, näiteks juhul, kui inimene kaotab vahetult enne raseduse algust ootamatult oma sissetuleku.

Vanemahüvitise saajate jaoks oleks kõigi hüvitiste sidumine eeldatava sünnitähajaga siiski põhimõtteliselt paremini kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega just enneaegse sünni juhtudel, vähendades tõenäosust, et vanema hüvitise suurus sõltub asjaolust, mida ta mõjutada ei saa.

Niisiis ei saa olemasoleva info põhjal asuda seisukohale, et ainus põhiseaduspärane ja parim lahendus oleks kõikide hüvitiste sidumine ühel ja samal juhul alati eeldatava sünnitähajaga, kuid siiski nähtub selgelt, et olemasolev lahendus põhjustab vähemalt enneaegse sünni korral põhiseaduslikult problemaatilise ebavõrdsuse.

20. Kokkuvõtvalt nõustun soolise võrdõiguslikkuse voliniku ja Tartu Halduskohtu seisukohtadega. Kehtiv PHS § 39 lg 3 p 2 kohtleb sisuliselt võrreldavaid isikute grappe erinevalt ainuüksi asjaolu tõttu, mida vanemad mõjutada ei saa, ning võib viia vanemahüvitise eesmärgiga vastuolus oleva tulemuseni, ilma et see oleks objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud. Seeläbi riivab säte PS §-ga 12 tagatud võrdsuspõhiõigust ning ei arvesta piisavalt ka PS §-st 27 tulenevat riigi kohustust kujundada perekonda toetav sotsiaalkaitstesüsteem. Kuna normi ei ole võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt viisil, et see seoks jagatava vanemahüvitise lapse eeldatava sünnikuuga, on selle ebakõla põhiseadusega võimalik kõrvaldada üksnes sätte kehtetuks tunnistamise või muutmise teel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta

justiits- ja digiminister

Signe Teiv 58843859
signe.teiv@justdigi.ee