



SEISUKOHT nr 1-4/3_2025

Tallinn, detsember 2025

Enneaegsete laste vanematele jagatava vanemahüvitise maksmise regulatsioonist

Käesoleva seisukoha aluseks on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile (edaspidi volinik) saabunud pöördumine arvamuse saamiseks seoses perehüvitiste seaduse (edaspidi PHS) § 39 lg 3 rakendamisega enneaegse sünnituse korral.

Võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 15 lg 1 kohaselt on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt ning jälgib VõrdKS ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse (edaspidi SoVS) nõuete täitmist.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) § 3 lg 1 p 3 kohaselt loetakse sooliseks diskrimineerimiseks ka isiku ebasoodsamat kohtlemist seoses raseduse ja sünnitamisega, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise, sealhulgas märkimisväärsel hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldamise, või muude soolise kuuluvusega seotud asjaoludega, samuti sooline ja seksuaalne ahistamine ning ahistamise tõrjumisest või ahistamisele alistumisest põhjustatud ebasoodsam kohtlemine.

VõrdKS § 16 p 6 kohaselt volinik nõustab ja teavitab Vabariigi Valitsust ja valitsusasutusi ning kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamist käsitlevates küsimustes ja VõrdKS § 16 p 5 kohaselt teeb volinik ettepanekuid Vabariigi Valitsusele ja valitsusasutustele, samuti kohaliku omavalitsuse üksustele ning nende asutustele õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta.

Kogutud informatsiooni analüüsi põhjal leian, et perehüvitiste seaduse § 39 lg 3 rakendamine enneaegse sünnituse korral võib viia vanemahüvitise eesmärgiga vastuolus oleva tulemuseni ning enneaegselt sündinud laste perede ebavõrdse kohtlemiseni.

Menetlusprotsessis tuvastatud peamised asjaolud:



Avaldaja selgitused

1. Voliniku poole pöördus ema, kelle laps sündis 29. rasedusnädalal. Avaldaja selgitas, et enneaegse sünnituse tõttu hakkas ta pärast ema vanemahüvitise perioodi saama jagatavat vanemahüvitist oluliselt väiksemas määras, kuna tema jagatava vanemahüvitise nn referentsperioodi jäi palgatõus.
2. Avaldaja tõi välja, et erinevus tulenes üksnes sellest, et ema vanemahüvitise arvestus toimus lapse eeldatava sünnikuupäeva alusel, samas kui jagatava vanemahüvitise arvestus toimus lapse tegeliku sünnikuupäeva järgi. Avaldaja hinnangult koheldakse teda ebavõrdselt vaid selle tõttu, et tema laps sündis emast mitte sõltuvatel põhjustel enneaegsena.

Sotsiaalministeeriumi selgitused

3. Arvestades, et käesoleva arvamuse keskmes on seaduseandja kehtestatud normi vastavus võrdse kohtlemise põhimõttele ja kuivõrd perehüvitiste liigid (sh vanemahüvitiste), eesmärgid ja ulatuse ning nende määramise ja maksmise tingimused ja korra sätestab PHS, siis tulenevalt riigi valitsemise üldpõhimõtetest ja Sotsiaalministeeriumi (SOM) pädevusest, pöördus volinik normi eesmärgi osas selgituse saamiseks SOM poole selgituste saamiseks.
4. Lisaks tegi volinik SOM-le ettepaneku kaaluda seaduse täpsustamist viisil, mis tagaks, et enneaegse sünnituse korral oleks ema vanemahüvitis ja jagatav vanemahüvitis arvutatud viisil, et pered ei satuks ebasoodsasse olukorda asjaolude tõttu, mis on nende kontrolli alt väljas.
5. SOM selgitas, et vanemahüvitise referentsperioodi arvestamine alates lapse sünnikuupäevast on üldreegel, mis tagab nende hinnangul kõigi vanemahüvitise saajate ühetaolise kohtlemise. Ema vanemahüvitise arvestamiseks ja maksmiseks on loodud erand, kuna enamasti hakatakse seda maksta juba enne lapse sündi, mistõttu ei ole võimalik seda tegeliku sünnikuupäeva alusel arvestada ja maksta.
6. Kuigi SOM kinnitas, et vanemahüvitise eesmärk on tagada alla kolmeaastast last kasvatavale vanemale asendussissetulek, siis SOM hinnangul pole seadustes sätestatud, et asendussissetulek peab olema lähedane reaalsele sissetulekule. Ja seega ei ole vanemahüvitise kui asendussissetuleku eesmärk tagada vanemale igal juhul sissetulek, mis on lähedane nende varasemale sissetulekule.



7. SOM nõustus, et kõne all oleva juhtumi puhul on vanemahüvitis väiksem kui ema vanemahüvitis, kuid tõi välja, et kui kõik vanemahüvitise liigid oleks seotud lapse eeldatava sünnitähajaga, võiks see tuua kaasa teistpidi vanema jaoks ebasoodsad olukorrad (näiteks juhul, kui inimene kaotab vahetult enne raseduse algust ootamatult oma sissetuleku).
8. Samuti tõi SOM välja, et riik on kehtestanud mitmeid hüvesid ennetähtaegselt sündinud lapse vanema toetamiseks (nt enneaegsete laste emadele kehtiv pikendatud jagatav vanemahüvitis ja võimalus kasutada teise vanemaga samal ajal jagatavat vanemahüvitist).

Õiguslikud alused

9. PHS § 32 lg 1 kohaselt on vanemahüvitise eesmärk tagada lapse hooldamise ajaks vanemale asendussissetulek. Vastavalt PHS seletuskirjale on vanemahüvitise eesmärk säilitada riigi toetuse andmisega varasem sissetulek isikule, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu, ning toetada töö- ja pereelu ühitamist.
10. PHS § 39 lg 3 p 1 kohaselt arvutatakse ema vanemahüvitis lapse eeldatavale sünnikuule eelnenud 21 kalendrikuust, millest arvatakse maha lapse eeldatavale sünnikuule eelnenud üheksa kalendrikuud. PHS § 39 lg 3 p 2 kohaselt arvutatakse jagatav vanemahüvitis lapse sünnikuule eelnenud 21 kalendrikuust, millest arvatakse maha lapse sünnikuule eelnenud üheksa kalendrikuud.
11. Seega sõltub ema vanemahüvitise arvestusperiood lapse eeldatavast sünnikuust, jagatava vanemahüvitise arvestusperiood aga lapse tegelikust sünnikuust.
12. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) § 3 lg 1 p 3 kohaselt leiab otsene sooline diskrimineerimine aset, kui ühte isikut koheldakse tema soo tõttu halvemini, kui koheldakse, on koheldud või koheldaks teist isikut samalaadses olukorras. Otsene sooline diskrimineerimine on ka isiku ebasoodsam kohtlemine seoses raseduse ja sünnitamisega, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise, sealhulgas märkimisväärsel hooldamisel või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldamise, või muude soolise kuuluvusega seotud asjaoludega,



samuti sooline ja seksuaalne ahistamine ning ahistamise tõrjumisest või ahistamisele alistumisest põhjustatud ebasoodsam kohtlemine.

13. Diskrimineerimine on kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud vastava tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui sättel, kriteeriumil või taval on objektiivne õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

Voliniku hinnang

14. Voliniku õiguste ja kohustuste ring on piiratud SoVS ja VõrdKS nõuete täitmise jälgimisega. Võrdse kohtlemise seadus kaitseb inimest ebavõrdse kohtlemise eest, mis on tingitud tema rahvusest, nahavärvusest, vanusest, puudest, seksuaalsest sättumusest, usutunnistusest või veendumustest. Voliniku pädevusse kuulub hinnata, kas konkreetset õigussuhet või normi saab pidada kooskõlas olevaks võrdse kohtlemise põhimõttega.
15. Kui laps sünnib oluliselt enneaegselt, võivad ema vanemahüvitise ja jagatava vanemahüvitise arvestusperioodid erineda mitme kuu võrra. See võib viia olukorrani, kus vanemahüvitise eesmärk tagada lapse hooldamise ajaks vanemale asendussissetulek, st säilitada riigi toetuse andmisega varasem sissetulek isikule, kelle tulu väheneb laste kasvatamise tõttu, ning toetada töö- ja pereelu ühitamist, ei saa realiseeritud üksnes lapse sünnikuupäeva erinevuse tõttu.
16. PS § 12 lg 1 kohaselt on kõik isikud seaduse ees võrdsed. Riigikohtu praktika kohaselt on võrdsuspõhiõiguse riivega tegemist juhul, kui sisuliselt võrreldavas olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt ilma objektiivse ja mõistliku põhjendusega (vt RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; RKPJKo 17.03.2003, 3-4-1-1-03, p 17).
17. Käesoleval juhul ei tulene erinev kohtlemine vanemate valikutest ega käitumisest, vaid asjaolust, mis ei allu nende kontrollile – lapse enneaegsest sünnist. See võib seada mõned enneaegselt sündinud laste pered ebasoodsamasse olukorda võrreldes ajaliselt sündinud laste peredega.
18. Lisaks tuleb arvestada PS § 27 lg-st 1 tulenevat riigi kohustust kaitsta perekonda. Niisugune kohustus hõlmab riigi kohustust kujundada perekonda toetav sotsiaalkaitstesüsteem ning vältida meetmeid, mis kahjustavad põhjendamatult perekondade toimetulekut (PS § 27 komm, p-d 6 ja 7).



19. Riigikohus on selgitanud, et PS § 27 lg 1 paneb riigile kohustuse kujundada perekonna kaitseks toimiv ja eesmärgipärane õiguslik raamistik, mis hõlmab ka vanemluse toetamiseks kehtestatavaid sotsiaalseid meetmeid (RKPJKo 10.04.2018, 5-17-42/9, p 36).
20. PS § 28 alusel kehtestatavate sotsiaalsete hüvitiste kujundamisel on seadusandjal ulatuslik, kuid mitte piiramatu otsustusruum. Riigikohus on selgitanud, et sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandjal avar otsustusruum, kuid see otsustusruum on piiratud põhiseadusega ning ei tohi viia meelevaldsete ega põhjendamatute erinevusteni isikute kohtlemisel (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p-d 118 ja 127). Seega - regulatsioon peab olema eesmärgipärane ning vältima meelevaldseid ja juhuslikke erinevusi võrreldavas olukorras olevate isikute vahel.
21. Vanemahüvitis on töö- ja pereelu ühitamise üks meetmetest, mille eesmärk on võimaldada vanemal lapse eest hoolitsemine ilma ebamõistliku majandusliku kaotuseta, mistõttu tuleb hüvitise kujundamisel arvestada selle funktsiooniga.
22. Lisaks kehtib sotsiaalsete hüvitiste valdkonnas PS §-st 12 tulenev üldine võrdsuspõhiõigus, mis nõuab, et sisuliselt võrreldavas olukorras olevaid isikuid koheldaks võrdselt ning erinev kohtlemine oleks objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud.
23. Volinik leiab, et PHS norm, mis viib mõnede enneaegselt sündinud laste perede põhjendamatult madalama vanemahüvitiseni võrreldes aegselt sündinud laste peredega, ei ole kooskõlas sotsiaalse riigi põhimõtte ega üldise võrdsuspõhimõttega. Enneaegne sünnitus on objektiivne ja vanemate tahtest sõltumatu asjaolu, millega kaasneb sageli pikaajaline suurenenud hooldus- ja ravivajadus ning täiendav majanduslik koormus. Sellises olukorras peab sotsiaalkaitseüsteem toimima leevendavalt, mitte süvendama perede ebavõrdset olukorda üksnes tehnilis-arvestuslike erisuste tõttu.
24. Volinik leiab, et PHS § 39 lg 3 rakendamine enneaegse sünnituse korral võib viia vanemahüvitise eesmärgiga vastuolus oleva tulemuseni ning osade enneaegselt sündinud laste perede võimaliku ebavõrdse kohtlemiseni.
25. Eeltoodust tulenevalt peab volinik põhjendatuks kaaluda PHS täpsustamist viisil, mis tagaks, et enneaegse sünnituse korral oleks ema vanemahüvitis ja jagatav vanemahüvitis arvutatud viisil, et pered ei satuks ebasoodsasse olukorda asjaolude tõttu, mis on nende kontrolli alt väljas.



SOOLISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE
JA VÕRDSE KOHTLEMISE VOLINIK

Christian Veske

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik