



Õiguskantsler

Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 16.07.2012 nr 7-7/110529/1203389

Hanno Pevkur
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Sotsiaalmaksu tasumine alla 3-aastast last kasvatava vanema eest

Austatud ministrid

Möödunud aastal sai minule teatavaks, et sotsiaalmaksuseaduse § 6 lg 1 p 1 rakendamisel esineb probleeme. Nimelt ei asu riik Sotsiaalkindlustusameti kaudu täitma SMS § 6 lg 1 punktist 1 tulenevat sotsiaalmaksu tasumise kohustust lapsevanema eest kohe lapse sünnikuust alates, vaid alustab maksetega seadusega nõutust mõni kuu hiljem. See tekitab raskusi ja arusaamatusi füüsilisest isikust ettevõtjast (edaspidi FIE) lapsevanematele, kellelt Maksu- ja Tolliamet asub nõudma sotsiaalmaksu avansilise makse osas tekkinud võla tasumist, teadmata, et maksuvõlg on tekkinud mitte FIE, vaid Sotsiaalkindlustusameti poolsest sotsiaalmaksu maksmisega hilinemisest. Arvestades, et sellises olukorras on isikule maksuvõla tasumise korralduse ja sundtäitmise hoiatuse tegemise peamiseks põhjuseks riigipoolne tegematajätmine (Sotsiaalkindlustusamet ei tasu õigeaegselt lapsevanema eest sotsiaalmaksu), on lapsevanematest FIE-de rahulolematust riigi tegevusega arusaadav.

Alustasin menetlust, uurimaks kirjeldatud FIE-st lapsevanemate sotsiaalmaksu probleemi tekkimise põhjuseid ning leidmaks sellele lahendust. Pöördusin menetluse raames Sotsiaalkindlustusameti poole¹, kes koostöös Sotsiaalministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti ning Rahandusministeeriumiga analüüsis tõstatatud probleemi ning esitas omapoolse võimaliku lahenduse.² Pakutud lahendus eeldab sotsiaalmaksuseaduse § 9 lg 4 muutmist selliselt, et riigi poolt isiku eest makstav sotsiaalmaks võetakse arvesse mitte kassapõhiselt, nagu praegu, vaid tekkepõhiselt. Maksu- ja Tolliameti ning Sotsiaalkindlustusameti veendumusel lahendaks selline muudatus FIE-dest lapsevanemate probleemi.

Kuna minule teadaolevalt³ ei ole seni jõutud sotsiaalmaksuseaduse § 9 lõiget 4 muuta, st eespool nimetatud lahendust ellu viia, **pöördun teie poole palvega tegeleda SMS § 6 lg 1 p 1 rakendamise**

¹ Õiguskantsleri 12.04.2011 kiri nr 7-7/110529/1101902 „Lapsehoolduspuhkusel oleva füüsilisest isikust ettevõtja sotsiaalmaks“ (vt lisa 1).

² Sotsiaalkindlustusameti 01.06.2011 kiri nr 9-5/12992 (vt lisa 2).

³ Eelnõude infosüsteem, mis on avalikult kättesaadav arvutivõrgust aadressil <http://eelnoud.valitsus.ee>, ei sisalda ühtegi eelnõu, mille eesmärgiks oleks FIE-dest lapsevanemate probleemi lahendada.

praktikas esinevate probleemidega ning leida nendele lahendus, mis tagaks isiku põhiseaduslike õiguste järgimise.

Palun teil kujundada seisukoht käsitletava probleemi osas ning teavitada mind hiljemalt 14.09.2012, kuidas ja millal te kavatsete seda lahendada.

Järgnevalt selgitan, milline on tõstatatud probleemi täpsem õiguslik taust, kuidas on senine menetlus kulgenud ning milline on minu seisukoht probleemi ja Sotsiaalkindlustusameti pakutud lahenduse osas.

1. Sotsiaalmaksu tasumine FIE-dest lapsevanemate eest: õiguslik taust ja probleemi põhjus

1. Sotsiaalmaksuseaduse (edaspidi SMS) § 2 lg 5 järgi tuleb FIE-l üldjuhul maksta sotsiaalmaksu aastas mitte vähem, kui SMS §-s 2¹ sätestatud sotsiaalmaksu kuumäär 12-kordselt summalt. Sotsiaalmaksu kuumäär kehtestatakse eelarveaastaks riigieelarve seadusega. 2012. aasta riigieelarve seaduse § 2 lg 10 järgi on sel aastal sotsiaalmaksu kuumäär 278,02 eurot.

2. SMS § 8 lg 2 järgi on FIE ettevõtlusest saadud tulu sotsiaalmaksuga maksustamise periood kalendriaasta. Vastavalt SMS § 9 lõikele 3 maksab FIE sotsiaalmaksu kahes etapis: kõigepealt peab ta maksustamisperioodi kestel tasuma Maksu- ja Tolliametile sotsiaalmaksu avansilisi makseid (SMS § 9 lg 3 p 1) ning maksustamisperioodile järgnevalt tuleb tal maksta sotsiaalmaksu ülejäänud maksustamisperioodi jooksul teenitud ettevõtlustulu summa pealt (SMS § 9 lg 3 p 2). Avansilisi makseid tasutakse SMS § 9 lg 3 p 1 järgi iga kvartali kolmanda kuu 15. kuupäevaks jooksva kvartali eest kolmekordselt sotsiaalmaksu kuumääralt arvatud summas.

3. Kui FIE töötab lisaks ettevõtlusega tegelemisele ka töölepingu alusel ehk tema eest tasub sotsiaalmaksu lisaks tööandja, on FIE-l võimalik vähendada sotsiaalmaksu avansiliste maksete katteks tasutavat summat SMS § 9 lg 4 alusel. Oluline on, et FIE tööandja FIE eest kvartali jooksul makstud sotsiaalmaks ja FIE enda makstud sotsiaalmaksu avansiline makse kokku võrduks vähemalt SMS § 9 lg 3 punktis 1 sätestatud kohustusliku avansilise makse suurusega. Sellest tuleneb, et kui tööandja maksab FIE-le kvartali jooksul töötasu, mis küündib vähemalt kolmekordse sotsiaalmaksu kuumäärani, ei pea FIE ise tegema sotsiaalmaksu avansilisi makseid.

4. Kirjeldatud SMS § 9 lõikest 4 tulenev võimalus vabaneda sotsiaalmaksu avansiliste maksete tasumise kohustusest laieneb üldjuhul ka sellistele FIE-dele, kelle eest maksab sotsiaalmaksu riik, kohalik omavalitsus või mõni avalik-õiguslik juriidiline isik SMS §-s 6 nimetatud erijuhtudel. Põhjuseks on see, et SMS § 6 lg 2 järgi makstakse enamuse erijuhtude puhul sotsiaalmaksu summalt, mis võrdub sotsiaalmaksu kuumääraga. SMS § 9 lg 4 koostoimes SMS § 6 lg 1 punktiga 1 ja § 6 lõikega 2 moodustavadki analüüsitava probleemi tuuma.

5. SMS § 6 lg 1 p 1 sätestab muu hulgas, et riik maksab sotsiaalmaksu ühe Eestis elava ning alla 3-aastast Eestis elavat last kasvatava vanema eest. Seadus ei ütle sõnaselgelt, mis hetkest alates hakkab riik makseid tegema, kuid sätte tõlgendamise tulemusel olen jõudnud järeldusele, et sotsiaalmaksu maksmise kohustus tekib riigil lapse sünnikuust alates.⁴

6. Riik täidab temale seadusega pandud kohustused erinevate riigiasutuste kaudu. SMS § 6 lg 4 alusel kehtestatud rahandusministri 31.12.2003 määruse nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord

⁴ Menetluse käigus on Sotsiaalkindlustusamet kinnitanud seda arusaama. – vt Sotsiaalkindlustusameti 01.06.2011 kiri nr 9-5/12992, lk 2 (vt lisa 2), aga ka Sotsiaalkindlustusameti 15.02.2011 kiri nr 3.1-23/6512, lk 1 (vt lisa 3). Samasisulist seisukohta on väljendanud lisaks Sotsiaalkindlustusametile Maksu- ja Tolliamet. – Maksu- ja Tolliameti 21.02.2011 kiri nr 9-2/6571-1, lk 2. (vt lisa 4; isikuandmed ja maksusaladust sisaldavad andmed on nendest kustutatud).

erijuhtudel” (edaspidi *SM Määrus*) § 2 lg 1 p 1 ja § 7 lg 1 panevad kohustuse pidada sotsiaalmaksu arvestust, täita deklaratsiooni ESD „Sotsiaalmaksu deklaratsioon erijuhtudel” ja maksta sotsiaalmaksu ühe Eestis elava ja alla 3-aastast Eestis elavat last kasvatava vanema eest Sotsiaalkindlustusametile. Viidatud sätete sõnastusest tuleneb, et seda kohustust peab Sotsiaalkindlustusamet täitma iga kuu.

7. SM Määruse § 2 lg 1¹ täpsustab, et sotsiaalmaksu tasutakse tavaliselt selle vanema eest, kes saab sünnitushüvitist või vanemahüvitist.⁵ Küll võimaldab määrus ka teisel vanemal saada SMS § 6 lg 1 punktis 1 sätestatud hüve osaliseks esimese vanema asemel, kuid selleks on vaja esitada Sotsiaalkindlustusametile eraldi taotlus (SM Määruse § 3 lg 4 koostoimes § 4 lõikega 2).⁶ See tähendab, et üldjuhul ei tule last hooldaval, st sünnitus- või vanemahüvitist saaval, vanemal midagi teha selleks, et riik asuks maksma tema eest sotsiaalmaksu SMS § 6 lg 1 p 1 järgi. Teisisõnu öeldes, **sotsiaalmaksuseadus ja SM Määrus ei sea sotsiaalmaksu tasumise kohustuse tekkimise või sotsiaalmaksu väljamaksete alustamise eelduseks ühtegi formaalsust. Sotsiaalkindlustusametil tekib kohustus tasuda lapsevanema eest sotsiaalmaksu lapse sünnist alates n-ö automaatselt.**

8. See tekitabki praktikas FIE-dest lapsevanematele (eelkõige emadele) probleemi. Olles sünnitanud lapse, eeldavad nad, et riik asub kohe hoolsalt täitma oma kohustust tasuda nende eest sotsiaalmaks. FIE-d ei esita Sotsiaalkindlustusametile ühtegi avaldust ega dokumenti, et teavitada Sotsiaalkindlustusametit lapse sünnist, sest õigusaktid sellist kohustust neile ei sea. Kuna riik peab maksma lapsevanema eest sotsiaalmaksu seaduses sätestatud kuumääralt, siis järeldavad lapsevanemad, tuginedes SMS § 9 lõikele 4, et alates lapse sünnist kuni lapse 3-aastaseks saamiseni ei peagi nad tasuma sotsiaalmaksu avansilisi makseid Maksu- ja Tolliametile. Sel põhjusel ei tee FIE-dest lapsevanemad sotsiaalmaksu avansilisi makseid alates lapse sünnikuust arvestades.

9. Ühe minu varasema menetluse käigus on aga selgunud, et tegelikkuses on Sotsiaalkindlustusameti halduspraktika välja kujunenud selliseks, et sotsiaalmaksu hakkab Sotsiaalkindlustusamet maksma lapsevanema eest vaid pärast seda, kui vanem on esitanud Sotsiaalkindlustusametile taotluse vanemahüvitise saamiseks. Arvestades, et

- 1) vastavalt vanemahüvitise seaduse § 2 lõikele 4 tekib lapsevanemal üldjuhul õigus vanemahüvitisele ravikindlustuse seaduses sätestatud sünnitushüvitisele õigust andva sünnituslehe lõpupäevale järgnevast päevast,
- 2) ravikindlustuse seaduse § 58 lg 1 lause 1 järgi on rasedal üldjuhul õigus saada sünnituslehe alusel sünnitushüvitist 140 kalendripäeva, kui ta on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva ning
- 3) laps võib sündida enneaegselt, näiteks ka teisel päeval pärast raseda sünnituspuhkusele jäämist,

võib juhtuda, et lapsevanem tuleb taotlema vanemahüvitist alles nelja-viie kuu möödumisel lapse sünnist. See viibki olukorrani, kus nelja kuu jooksul ei maksa riik FIE-st vanema eest sotsiaalmaksu ning FIE ise, eeldades, et riik täidab korralikult temale seadusega pandud kohustust, ei tasu sotsiaalmaksu avansilisi makseid.

10. Täpsuse mõttes märgin, et minu andmetel maksab Sotsiaalkindlustusamet lapsevanema eest sotsiaalmaksu küll lapse sünnist alates, kuid esimene ESD deklaratsioon esitatakse Maksu- ja Tolliametile alles vanemahüvitise saamise taotluse laekumise või sellele järgneval kuul. Selle

⁵ Kui sünnitushüvitist saab vaid lapse ema, siis vanemahüvitise saajaks võivad teatud aja möödudes olla nii lapse ema kui ka isa: vanemahüvitise seaduse sätete järgi saab vanemahüvitist see lapsevanem, kes täidab seaduses sätestatud eeldusi ning esitab Sotsiaalkindlustusametile ka vastava avalduse.

⁶ SM Määruse § 4 toob samuti välja mõned olukorrad, kus vanem, kes soovib, et tema eest riik tasuks sotsiaalmaksu, peab esitama vastavasisulise taotluse Sotsiaalkindlustusametile. Need sätted ei käsitle olukorda, kus SMS § 6 lg 1 punktis 1 sätestatud võimalust lasta riigil maksta enda eest sotsiaalmaksu kasutab vanem, kes jääb rasedus- ja sünnituspuhkusele (lapse ema) ning kellel on õigus saada sünnitushüvitist ja vanemahüvitist. SM Määruse § 4 on pühendatud n-ö praktikas kõige tavapärasemast erinevatele olukordadele. Ühestki SM Määruse sättest ei tulene minu hinnangul, et kui tegemist on vastsündinud lapse emaga, kellel on õigus sünnitus- ja vanemahüvitisele, peab ta esitama Sotsiaalkindlustusametile avalduse selleks, et riik hakkaks tema eest SMS § 6 lg 1 p 1 alusel sotsiaalmaksu maksma.

deklaratsiooni alusel tehakse ka sotsiaalmaksu maksed kõikide eelnevate lapse elukuude eest ühe maksena n-ö tagasiulatavalt. See tähendab, et esimene ESD deklaratsioon puudutab sotsiaalmaksu kohustust kõikide kuude eest alates lapse sünnist kuni vanemahüvitise taotluse saamiseni. Samas ei sisalda ESD deklaratsioon teavet selle kohta, et deklareeritud sotsiaalmaks kujutab endast maksukohustust mitme, st mh ka mitme eelneva kuu eest. Kuna eelmiste kuude ESD deklaratsioone Sotsiaalkindlustusamet ei paranda, jäävadki mõned kuud deklareerimise mõttes „katteta”. Selle tagajärg on, et Maksu- ja Tolliamet ei saa ESD deklaratsioonis sisalduvate andmete alusel ega ühestki muust allikast teada, et FIE eest peaks sotsiaalmaksu tasuma riik ja et FIE ei tee sotsiaalmaksu avansilisi makseid just sellest tulenevalt.

11. Asjaolu, et mõned kuud jäävad FIE-st lapsevanemal sotsiaalmaksu deklareerimise mõttes „katteta”, evib nendele negatiivset mõju sellepärast, et FIE-de sotsiaalmaksu avansiliste maksete tasumise kohustust vaadeldakse kvartalite lõikes eraldi. Kui FIE ei maksa sotsiaalmaksu avansilist makset kvartali kolmanda kuu 15. kuupäevaks seaduses ettenähtud ulatuses ära, tekib FIE-l järgmisest päevast maksuvõlg. Kui Sotsiaalkindlustusamet asub täitma FIE-st lapsevanema eest sotsiaalmaksu tasumise kohustust hiljem, kui alates lapse sünni kuust – näiteks nelja kuu möödumisel lapse sünnist, ning ei deklareeri, et lapsevanema eest makstav summa hõlmab osaliselt ka sotsiaalmaksu varasemate kuude eest (st ei paranda eelmiste kuude ESD deklaratsioone), ei kandu Sotsiaalkindlustusameti poolt deklareeritud ja tasutud sotsiaalmaks varasemale kvartalile ega kata FIE varasema kvartali eest tekkinud maksuvõlga. Maksu- ja Tolliamet võib näha (kui möödab on piisavalt aega), et FIE sotsiaalmaksuvõla tekkimisele järgneval kvartalil on Sotsiaalkindlustusamet asunud maksma FIE eest regulaarselt sotsiaalmaksu ning et esimene makse oli väga suur, kuid tal puudub alus jagada seda suurt esimest sotsiaalmaksu makset osadeks ning katta mõne selle osa arvelt FIE varasemat sotsiaalmaksuvõlga, sest deklaratsioonid ei seosta kuidagi suurt sotsiaalmaksu makset FIE võla ega selle tekkimise perioodiga. Nii teeb Maksu- ja Tolliamet FIE-le korralduse maksuvõla tasumiseks ja hoiatab sundtäitmise eest maksukorralduse seaduse § 129 lg 1 alusel. Kuna aga see ei ole SMS § 6 lg 1 p 1 regulatsiooni arvestades põhjendatud, tekitab see FIE-dest vanematele ebameeldivusi, sest nad peavad asuma Maksu- ja Tolliameti ning Sotsiaalkindlustusametiga suhtlema, et tõendada maksuvõla puudumist, maksuvõla tasumise korraldused vaidlustama jne.

2. *Senine menetluse käik*

12. Analüüsinud ülalkirjeldatud olukorda, asusin juba eelmisel aastal seisukohale, et Sotsiaalkindlustusameti praktika lapsevanema eest sotsiaalmaksu maksmise alustamisel on vastuolus sotsiaalmaksuseadusega ning on seetõttu küsitav põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 14 tuleneva hea halduse tava nõude kontekstis. Kuna sellest praktikast võivad olla puudutatud väga paljud FIE-d, pidasin vajalikuks astuda samme selle muutmiseks. Sel põhjusel pöördusin aprillis 2011 Sotsiaalkindlustusameti poole, tuues välja probleemi, pakkudes võimalikke lahendusi⁷ ning paludes õigusakte ja praktikat analüüsida ning seda muuta.

Vastuses minu pöördumisele mõõnis Sotsiaalkindlustusamet probleemi olemasolu. Koostöös Sotsiaalministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti ning Rahandusministeeriumiga pakkus Sotsiaalkindlustusamet välja FIE-dest lapsevanemate probleemi võimaliku lahenduse. Sotsiaalkindlustusameti kirjas esitatud ettepaneku järgi „võiks muuta sotsiaalmaksuseaduse § 9 lõiget 4

⁷ Võimalike lahendustena nägin: Sotsiaalkindlustusameti tihedamat koostööd rahvastikuregistriga või FIE-dele Sotsiaalkindlustusameti informeerimiskohustuse panemist. Oma kirjas olen samuti analüüsinud Maksu- ja Tolliameti ühe varasema menetluse käigus (Maksu- ja Tolliameti 21.02.2011 kiri nr 9-2/6571-1, vt lisa 4) pakutud lahendust, mille järgi tuleks sotsiaalmaksu avansiliste maksete maksmise korda muuta selliselt, et sotsiaalmaksu avansilisi makseid (st tööandja ja riigi FIE eest makstud sotsiaalmaks, mida arvestatakse FIE sotsiaalmaksu avansiliste maksete hulka) ei arvestataks iga kvartali kohta eraldi, vaid aasta põhjal summeeritult. Leidsin, et Maksu- ja Tolliameti pakutud lahendus leevendab probleemi üksnes osade FIE-de puhul, millest tulenevalt ei ole see sobilik.

selliselt, et arvesse ei võeta riigipoolset sotsiaalmaksu mitte kassapõhiselt, vaid tekkepõhiselt. Muudatuse tulemusel saaks isiku eest sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel ESD vormil deklareeritud sotsiaalmaksu jaotamisel kalendrikuudele FIE avansilise sotsiaalmaksu arvestuses lähtuda deklaratsioonil näidatud maksu aluseks olevast perioodist, mitte sotsiaalmaksu deklareerimise ajast. Seega saaks nt oktoobri-detsembri kohta jaanuaris deklareeritud riigipoolset sotsiaalmaksu lugeda FIE eest IV kvartalis makstud sotsiaalmaksuks.” Sotsiaalkindlustusamet selgitas oma kirjas, et selline lahendus „eeldab sotsiaalmaksuseaduse muutmist ning Maksu- ja Tolliameti IT lahenduste arendust. See oleks rakendatav alates 2012. aastast juhul, kui vastav seadusemuudatus võetakse vastu 2011 aasta sügisel.”

13. SMS § 9 lõiget 4 pole 01.07.2012 seisuga muudetud ning avalikult kättesaadav eelnõude infosüsteem ei sisalda minu informatsioonil andmeid ühtegi eelnõu kohta, mis hõlmaks vastavat ettepanekut.

3. Põhiseaduslikud nõuded

14. PS § 3 nõuab, et riigivõimu teostataks üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Lisaks kohustab PS § 14 täidesaatva võimu esindajaid tagama õigusi ja vabadusi. See tähendab, et avaliku võimu kandjad peavad austama ja järgima isikute põhiõigusi.

15. Muu hulgas tuleb täidesaatval võimul arvestada PS §-st 14 endast tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Riigikohus sisustab selle põhiõiguse kaitseala järgmiselt: „PS § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.”⁸

16. Õigust menetlusele ja korraldusele konkretiseerib õigus heale haldusele, mis põhineb samuti PS §-l 14 ja Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetel.⁹ Kuigi õigus heale haldusele on orienteeritud eelkõige sellele, et seadusandja kehtestaks haldusmenetlusnorme ja et menetluse olemusele oleksid seatud teatud sisulised nõuded¹⁰, ei pea ma õigeks sisustada hea halduse tava põhimõtet siiski üksnes menetluspõhimõttena. Minu hinnangul loob see põhimõtte ka materiaalseid õigusi ja kohustusi. Nii on hea halduse tava oluliseks komponendiks riigivõimu teostaja kohustus järgida õigusakte, kuid lisaks sellele hõlmab hea halduse põhimõtte ametniku ülesannet käituda inimlikult kõige laiemas mõttes (ametnikupoolne hoolimine inimesest, viisakus, abivalmidus, sõbralikkus, kohusetundlikkus, väärikus). Selline lai tõlgendus on vajalik selleks, et tagada isiku õiguste tõhus ja lünkadeta kaitse.¹¹

⁸ RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

⁹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16. RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 44.

¹⁰ Riigikohtu varasemast praktikast tulenevalt vastab hea halduse põhiõigusele riigi kohustus luua isikute õiguste ja vabaduste kaitseks tõhus haldusmenetlus, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud vähemalt õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt otsuse põhendamist, õigus kohtueelsele haldusotsuse vaidlustamise menetlusele (vaidemenetlusele) jne. – RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 18. RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15. RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 44. Vt ka RKKHm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 14, milles Riigikohus leiab, et haldusmenetluses on menetlusnormidel „[---] oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. [---] Ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele, ei taga õiguste efektiivset kaitset. Õiguspõhimõtetega opereerimine eeldab põhjalikke õiguslaseid teadmisi. Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni.”

¹¹ Parrest, N. Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid. Ettekanne Balti riikide ombudsmanide konverentsil. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti>.

17. Vaidlusalusel juhul ei vasta minu hinnangul Sotsiaalkindlustusameti SMS § 6 lg 1 p 1 rakendamise praktika hea halduse põhimõttele põhjusel, et Sotsiaalkindlustusamet asub täitma oma seadusjärgseid kohustusi hiljem, kui seadus nõuab. Kuigi lapsevanema eest sotsiaalmaksu tasumisega alustamine mõned kuud pärast lapse sündi ei tähenda seda, et kokkuvõttes (st lapse kolme eluaasta eest) maksab riik sotsiaalmaksu ettenähtust väiksemas ulatuses, tekitab selline praktika ebameeldivusi FIE-dest lapsevanematele, kuna nende puhul on väga oluline, et sotsiaalmaks laekuks kvartalite lõikes õigeaegselt. Probleemide põhjus peitub seejuures nii Sotsiaalkindlustusameti halduspraktikas, kuid ka õigusnormides, mis ei sätesta piisava täpsusega SMS § 6 lg 1 p 1 järgi lapsevanema eest sotsiaalmaksu tasuma asumise korda. Seega on hetkeolukord minu hinnangul problemaatiline nii PS §-s 14 valguses.

18. Samuti on minu hinnangul taunitav Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi tegevusetus olukorras, kus Sotsiaalkindlustusamet on (meie varasemast kirjavahetusest nähtuvalt) eelmisel aastal teinud teatavaks, et SMS § 6 lg 1 p 1 rakendamisega esineb probleeme. Minu muret süvendab asjaolu, et Sotsiaalkindlustusamet ja Maksu- ja Tolliamet on aasta tagasi koostöös nimetatud ministeeriumitega välja pakkunud probleemile lahenduse, mille elluviimine eeldab sotsiaalmaksuseaduse muutmist, kuid ministeeriumid ei ole minule teadaolevalt astunud samme vastava muudatuse tegemiseks vajaliku eelnõu ettevalmistamiseks. Kui ministeeriumile, kes vastutab teatud valdkonnas eelnõude koostamise eest, on saanud teatavaks vajadus õigussuhteid reguleerida, neid ümber korraldada jms, peaks ta astuma õigeaegselt, st põhjendamatult viivitamata samme, et kehtivat olukorda muuta.

4. Arvamus Sotsiaalkindlustusameti ning selle partnerite välja pakutud lahenduse osas

19. Kuna selle kirja koostamise hetke seisuga ei ole veel jõutud probleemi lahendava eelnõu väljatöötamiseni, pidasin vajalikuks analüüsida Sotsiaalkindlustusameti, Maksu- ja Tolliameti, Rahandusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi koostöös välja töötatud ettepanekut. Järgnevalt esitan teile mõned tähelepanekud, mida võimalusel palun regulatsiooni muutmisel kaaluda.

20. Pakutud lahendus FIE-st lapsevanemate sotsiaalmaksualasele probleemile seisneb selles, et SMS § 9 lg 4 tuleks muuta nii, et arvesse ei võeta riigipoolset sotsiaalmaksu mitte kassapõhiselt, vaid tekkepõhiselt. Muudatuse tulemusel saaks FIE sotsiaalmaksu avansiliste maksete tasumise kohustuse kontrollimisel võtta arvesse mitte ainult ESD deklaratsiooni esitamise perioodi, vaid deklaratsioonil näidatud maksu aluseks olevat perioodi.

21. Minu hinnangul tähendab selline lahendus praktikas, et kirjeldatud sotsiaalmaksuseaduse muudatuse tegemise tagajärjel lisatakse ESD deklaratsiooni vormile lisalahter, milles Sotsiaalkindlustusamet näitab, mis kuude eest ta arvestab ja maksab lapsevanema, sh FIE-st lapsevanema, eest sotsiaalmaksu. Nii saab Maksu- ja Tolliamet andmed selle kohta, et Sotsiaalkindlustusameti tehtav sotsiaalmaksu makse sisaldab tegelikkuses sotsiaalmaksu makset mitme kuu eest (näiteks FIE-l sünnib laps augustis, Sotsiaalkindlustusamet deklareerib ja maksab esmakordselt FIE-st lapsevanema eest sotsiaalmaksu jaanuaris, täites küll oma kohustuse tagasiulatavalt alates augustist, ning märgib ESD deklaratsioonile, et jaanuaris tehtud sotsiaalmaksu makse puudutab perioodi august-detsember). Sellega loodetakse vältida edaspidi olukorda, et FIE-st lapsevanemal jäävad mitmed kuud sotsiaalmaksu avansiliste maksete mõttes katteta. Ometi ei eelda selline lahendus, et Sotsiaalkindlustusamet muudaks oma senise SMS § 6 lg 1 punktist 1 tuleneva kohustuse täitmise praktikat ja asuks tegema lapsevanemate eest sotsiaalmaksu makseid varem, kui lapsevanem tuleb Sotsiaalkindlustusametisse vanemahüvitist taotlema.

22. Olen arvamusel, et Sotsiaalkindlustusameti kirjas välja pakutud lahendus aitab lahendada probleemi üksnes eeldusel, et Maksu- ja Tolliamet ei alusta FIE sotsiaalmaksu avansiliste maksete võla osas menetlust mitme (vähemalt 3-4) kuu jooksul pärast sotsiaalmaksu avansilise makse maksetähtaja

saabumist. Samuti võib sellise muudatuse tulemusel probleem laheneda, kui FIE-st lapsevanemale sätestatakse kohustus informeerida Sotsiaalkindlustusametit lapse sünnist. Kui kumbki nendest eeldustest ei realiseeru, ei kõrvalda minu hinnangul Sotsiaalkindlustusameti kirjas pakutud lahendus probleemi täielikult.

23. Nimelt on SMS § 9 lg 3 punkti 1 järgi FIE kohustatud tasuma sotsiaalmaksu avansilisi makseid Maksu- ja Tolliameti pangakontole iga kvartali kolmanda kuu 15. kuupäevaks jooksva kvartali eest. Sotsiaalmaksu avansiline makse muutub sissenõutavaks järgmisel päeval pärast selle tasumise tähtaja saabumist.¹² Kui FIE laps sünnib kvartali kestel – nt 1. augustil (III kvartali 2. kuu alguses) –, siis alates 1. augustist peaks riik maksma FIE eest sotsiaalmaksu SMS § 6 lg 1 p 1 alusel.¹³ Pidades silmas seda ning ka SMS § 6 lg 2 ja § 9 lg 4 regulatsiooni, võib FIE-st lapsevanem maksta aasta III kvartalis (täpsemalt 15. septembril) sotsiaalmaksu üksnes kahekordselt sotsiaalmaksu kuumääralt arvatuna, sest augusti eest peaks tema eest maksma sotsiaalmaksu riik hiljemalt 10. septembril¹⁴ ehk III kvartali kestel. Riigi augusti eest tasutud sotsiaalmaks koostoimes FIE makstud sotsiaalmaksuga (kahekordselt sotsiaalmaksu kuumääralt arvatuna) peaksid katma FIE sotsiaalmaksukohustuse III kvartali eest.

24. Kui Sotsiaalkindlustusamet jätkab oma praktikat ehk asub maksma näites nimetatud isiku eest sotsiaalmaksu jaanuaris, kuna isik tuleb taotlema vanemahüvitist alles detsembris, nagu seadused võimaldavad, võib juhtuda, et Maksu- ja Tolliamet on riigipoolsete sotsiaalmaksu maksete tegemise alustamise ajaks juba jõudnud anda FIE-st lapsevanemale korralduse maksuvõla tasumiseks ning teha sundtäitmise hoiatuse vastavalt MKS § 129 lõikele 1.¹⁵ Asjaolu, et jaanuaris Maksu- ja Tolliametile esitatavas ESD deklaratsioonis märgib Sotsiaalkindlustusamet, et jaanuaris FIE-st lapsevanema eest makstav sotsiaalmaks sisaldab sotsiaalmaksu augusti, septembri, oktoobri, novembri ja detsembri eest, ei lahenda olukorda, kuna see info jõuab Maksu- ja Tolliametisse liiga hilja. Seega senikaua, kui puudub garantii, et Maksu- ja Tolliamet ei asu nõudma FIE-delt sotsiaalmaksu avansilisi makseid sisse varem, kui Sotsiaalkindlustusamet esitab esimese ESD deklaratsiooni (mitme kuu möödumisel sotsiaalmaksu avansilise makse osas nn võla tekkimisest), on võimalik, et Sotsiaalkindlustusameti kirjas pakutud lahendus on poolik. Seda seisukohta kinnitab asjaolu, et teadaolevalt astub Maksu- ja Tolliamet tavaliselt küllaltki kiiresti kontakti FIE-ga, kui FIE jätab sotsiaalmaksu avansilise makse tähtjaks tasumata: esimene meeldetuletus võidakse FIE-le saata juba üks nädal pärast sotsiaalmaksu avansilise makse tasumise tähtaja saabumist. Sundtäitmise hoiatus väljastatakse ning täitetoimingutega alustatakse küll hiljem, kuid, arvestades Sotsiaalkindlustusameti poolse viivituse võimalikku (ja praktikas juba esinenud) pikkust võib Maksu- ja Tolliameti sundtäitmise alane tegevus toimuda siiski varem, kui riik asub oma sotsiaalmaksu maksmise kohustust täitma.

25. Palun Teil kaaluda, kas üheks võimalikuks lahenduseks võiks olla see, et FIE-dest (tulevasi) lapsevanemaid teavitatakse potentsiaalsetest probleemidest sotsiaalmaksuga ja neile kehtestatakse kohustus informeerida Sotsiaalkindlustusametit lapse sünnist esimesel võimalusel pärast lapse sündi (kui ei ole võimalik tagada, et MTA saab andmed teada mõne riikliku andmebaasi kaudu).

26. Kui kumbki ülaltoodud eeldustest, st Maksu- ja Tolliameti sissenõudmise alast tegevust FIE sotsiaalmaksu avansiliste maksete osas ei piirata ajaliselt ning FIE-dele ei panda kohustust informeerida Sotsiaalkindlustusametit lapse sünnist nii kiiresti kui võimalik, ei ole täidetud, näen ma ülalkirjeldatud probleeme Sotsiaalkindlustusameti kirjas pakutud lahenduses.

27. Lõpetuseks palun Teil ka hinnata, kas FIE, Sotsiaalkindlustusameti ning Maksu- ja Tolliameti vahelise kommunikatsiooni puudustest tingitud FIE-de sotsiaalmaksu alast probleemi saaks lahendada

¹² Vt maksukorralduse seaduse § 32, § 128 lg 1 ja § 128 lg 2 p 1.

¹³ Augusti eest arvestab Sotsiaalkindlustusamet sotsiaalmaksu terve sotsiaalmaksu kuumäära pealt – vt SMS § 6 lg 2 ja SM Määrus § 6 lg 1.

¹⁴ Vt SM Määrus § 7 lg 1.

¹⁵ Just sellises olukorras oli üks FIE-st lapsevanem, kes on minu poole pöördunud.

ka nii, et Sotsiaalkindlustusamet teeb tihedamat koostööd rahvastikuregistriga, või muul viisil, mis ei hõlma lisakohustuste panemist värsketele lapsevanematele. Olen seisukohal, et kui Sotsiaalkindlustusametil on oma kohustuste korrektseks täitmiseks võimalik saada usaldusväärseid andmeid mujalt, kui lastevanemate käest, tuleks eelistada just sellist lahendust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: 1) Õiguskantsleri 12.04.2011 kiri nr 7-7/110529/1101902
2) Sotsiaalkindlustusameti 01.06.2011 kiri nr 9-5/12992
3) Sotsiaalkindlustusameti 15.02.2011 kiri nr 3.1-23/6512 (isikuandmed on kustutatud)
4) Maksu- ja Tolliameti 21.02.2011 kiri nr 9-2/6571-1 (isikuandmed ja maksusaladust sisaldavad andmed on kustutatud)

Teadmiseks: 1) Sotsiaalkindlustusamet
2) Maksu- ja Tolliamet
3) Justiitsministeerium (FIE töögrupp)