



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 24.09.2019 nr 5-19-42/2

Meie 22.10.2019 nr 9-2/191506/1905155

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-19-42 kohta

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Tallinna Halduskohus tunnistas 06.09.2019 (haldusasi nr 3-19-1101) Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks ning jättis kohaldamata [sotsiaalmaksuseaduse](#) § 6 lõike 1 punkti 8 osa, mis välistab riigi poolt sotsiaalmaksu maksmise sellise isiku eest, kes on [ravikindlustuse seaduse](#) § 5 lõike 2 punktis 1 nimetatud isiku ülalpeetav registreeritud elukaaslane, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last ning kelle eest või kelle registreeritud elukaaslase eest riik ei maksa sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduse lõike 1 punkti 1 või 1¹ alusel.

Küsisite õiguskantsleri arvamust sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 6 lõike 1 punkti 8 põhiseaduspärasuse kohta.

Leian, et SMS § 6 lõike 1 punkt 8 on Tallinna Halduskohtu otsuses viidatud osas vastuolus põhiseaduse § 12 lõikega 1, kuna sarnases olukorras olevate inimeste erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

Teatan, et ei taotle asja läbivaatamist suulises menetluses.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Elukaaslased sõlmisid 2016. aasta aprillis kooselulepingu. 2016. aasta juunis lapsendas üks elukaaslane teise elukaaslase 2016. aasta veebruaris sündinud lapse. Lapse sünnitanud ema esitas sama aasta maikuus Sotsiaalkindlustusametile taotluse, et riik maksaks tema eest sotsiaalmaksu SMS § 6 lõike 1 punkti 8 alusel, kuna ta on töötasu saava ravikindlustatud isiku registreeritud elukaaslane, kes kasvatab alla 8-aastast last. Nii oleks lapse sünnitanud emal olnud õigus ravikindlustusele lapsega kodus olemise ajal. Halduskohtu otsusest nähtuvalt töötas taotluse esitanud ema registreeritud elukaaslane töölepingu alusel ning ta ise oli ülalpeetav.

2. Sotsiaalkindlustusamet tegi 2019. aasta juunis otsuse, millega jättis taotluse rahuldamata, kuna SMS § 6 lõike 1 punkt 8 näeb ette sotsiaalmaksu maksmise üksnes ravikindlustatud isiku abikaasa eest ning seda sätet ei ole alust kohaldada registreeritud elukaaslastele.

3. Tallinna Halduskohus leidis oma otsuses, et Sotsiaalkindlustusameti keeldumine on õigusvastane, sest SMS § 6 lõike 1 punkt 8, mille alusel Sotsiaalkindlustusamet jättis kaebaja

Õiguskantsleri Kantselei

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

taotluse rahuldamata, on vastuolus põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Kohus otsustas jätta kohaldamata sätte selle osa, mis välistab riigi poolt sotsiaalmaksu tasumise ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab alla 8-aastast last.

II. Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud säte

4. SMS § 6 lõike 1 punkt 8 sätestab:

„§ 6. Sotsiaalmaksu maksmise erijuhud

(1) Riik või avalik-õiguslik juriidiline isik maksab sotsiaalmaksu järgmiste isikute eest:

[---]

8) ravikindlustuse seaduse § 5 lõike 2 punktis 1, 2, 4, 5 või 5¹ või lõikes 3 nimetatud isiku ülalpeetav abikaasa, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni või vähemalt kolme alla 16-aastast last ning kelle eest või kelle abikaasa eest riik ei maksa sotsiaalmaksu käesoleva lõike punkti 1 või 1¹ alusel;

[---]“.

III. Õiguskantsleri seisukoht

Vaidlustatud sätte asjassepuutuvus

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõike 2 kohaselt peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjasse puutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjasse puutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.

6. SMS § 6 lõike 1 punkti 8 järgi maksab riik või avalik-õiguslik juriidiline isik sotsiaalmaksu ravikindlustuse seaduse (RaKS) § 5 lõike 2 punktides 1, 2, 4, 5 või 5¹ või lõikes 3 nimetatud isiku ülalpeetava abikaasa eest.

7. Säte ei anna õigust nõuda sotsiaalmaksu maksmist ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest. SMS § 6 lõike 1 punkti 8 pole võimalik ka tõlgendada nii, et sotsiaalmaksu makstakse RaKS § 5 lõike 2 punktis 1, 2, 4, 5 või 5¹ või lõikes 3 nimetatud isiku registreeritud elukaaslase eest.

8. Sellist tõlgendust ei ole võimalik lugeda välja normi sõnastusest. Tõlgendades selget normi sõnastusest erinevalt, võib see minna vastuollu põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õiguskindluse põhimõttega. Abielu ja registreeritud kooselu on reguleeritud vastavalt [perekonnaseaduses](#) (PKS) ja [kooseluseaduses](#) (KooS). Ehkki õiguslikke tagajärgi arvestades saab abielu ja registreeritud kooselu pidada sarnasteks, on Riigikogu otsustanud reguleerida neid erinevalt.¹ Riigikogul on õigus otsustada, millised õigushüved ta ühe või teise puhul ette näeb, ehkki parlament peab arvestama ka põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise nõudega.

9. Seega on vaidlustatud sätte asjasse puutuv, kuna selle sätte põhiseadusele vastavuse korral oleks kohus pidanud jätma kaebuse rahuldamata ehk otsustama teisiti kui selle põhiseadusele mittevastavuse korral. Seda eeldusel, et Sotsiaalkindlustusametil polnud kaebaja taotluse rahuldamata jätmiseks muud alust peale selle, et kaebaja polnud abielus.

Põhiõiguse riive ja riive põhiseaduspärasus

¹ RKÜK 21.06.2019 otsus asjas nr [5-18-5](#), p-d 57-58.

10. Küsimus on selles, kas võrdse kohtlemise nõudega on kooskõlas, et SMS § 6 lõike 1 punkt 8 ei anna õigust nõuda riigilt sotsiaalmaksu maksmist ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, nii nagu on õigus seda nõuda ülalpeetaval abikaasal.

11. Põhiseaduse § 12 lõike 1 kohaselt on kõik inimesed seaduse ees võrdsed. Põhiseaduse § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.² Konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades tuleb kindlaks teha võrdluse lähtekoht.

12. Kõnealusel juhul tuleb omavahel võrrelda ühelt poolt RaKS § 5 lõike 2 punktides 1, 2, 4, 5 või 5¹ või lõikes 3 nimetatud isiku ülalpeetavat abikaasat, kes kasvatab alla 8-aastast last. Teises võrdlusgrupis on RaKS § 5 lõike 2 punktis 1, 2, 4, 5 või 5¹ või lõikes 3 nimetatud isiku ülalpeetav registreeritud kooselupartner, kes kasvatab alla 8-aastast last.

13. Kõnealusel asjas on oluline see, et abikaasadel ja registreeritud elukaaslastel on teineteise suhtes sarnane ülalpidamiskohustus. PKS § 16 lõige 1 näeb ette, et abikaasad on kohustatud vastastikku oma töö ja varaga perekonda ülal pidama. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab: „Perekonna ülalpidamine hõlmab tegevust ja varalisi panuseid, mis on perekonna elutingimuste kohaselt vajalikud ühise majapidamise kulude katteks ning kummagi abikaasa ja nende ülalpeetavate laste tavapärase ning erivajaduste rahuldamiseks (perekonna huvides tehtud kulutused).“ KooS § 9 lõiked 1 ja 2 sätestavad registreeritud elukaaslaste kohta sisult samad õigused ja kohustused: „Registreeritud elukaaslased on vastastikku kohustatud oma tööga ja varaga perekonda ülal pidama. Ülalpidamine hõlmab tegevust ja varalisi panuseid, mis on perekonna elutingimuste kohaselt vajalikud ühise majapidamise kulude katteks ning perekonna tavapärase ja erivajaduste rahuldamiseks.“ Niisiis, ülalpidamise seisukohast (abieliu või kooselulepingu kehtivuse ajal) on tegu sarnases olukorras olevate inimestega.

14. KooS näeb ette, et oma kooselu saavad registreerida nii eri- kui ka samasooliste paarid. Praegusel juhul pole siiski oluline inimeste sugu, vaid see, et riigi poolt sotsiaalmaksu maksmist takistab registreeritud kooselu. Kuigi ka halduskohtus lahendatud juhtumi puhul oli tegu samast soost elukaaslastega, ei olnud SKA keeldumine seotud elukaaslaste sooga. Tuleb siiski märkida, et samast soost inimeste puhul võib tegu olla ka kaudse diskrimineerimisega seksuaalse sättumuse tõttu.³ Kaudse diskrimineerimisega on tegemist juhul, kui näiliselt neutraalne säte või kriteerium seab inimese mõne tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda ja selline eristamine ei ole proportsionaalne. Kui erisoolised registreeritud kooselupaarid võiksid SMS § 6 lõike 1 punkti 8 kohaldamiseks sõlmida abieliu, siis samast soost inimesed Eestis abielluda ei saa. Samal ajal tunnustab Eesti samast soost inimeste abielusid, mis on sõlmitud teistes riikides. See tähendab, et kui samasooliste abieliu on Eestis tunnustatud, tuleb kohaldada SHS § 6 lõike 1 punkti 8, kui muud seadusest tulenevad tingimused on täidetud.

15. Hoolimata sarnasest olukorrast kohtleb SMS § 6 lõike 1 punkt 8 neid gruppe erinevalt: ülalpeetav abikaasa võib taotleda, et riik või avalik-õiguslik juriidiline isik maksaks sotsiaalmaksu, mis võimaldab saada ravikindlustust, kuid ülalpeetavale registreeritud elukaaslasele sellist võimalust ette nähtud ei ole. Seega on ülalpeetav registreeritud elukaaslane märgatavalt keerulisemas olukorras kui ülalpeetav abikaasa. Ülalpeetaval registreeritud elukaaslasel tuleb arvestada, et tervishoiuteenuste eest peab maksma ta ise või tema ülalpidaja (v.a vältimatu abi). Samuti saab ta seaduses sätestatud tingimuste täitmisel sõlmida Eesti Haigekassaga vabatahtliku kindlustuslepingu, ent seegi toob kaasa kohustuse tasuda ise kindlustusmakseid. Muude ravikindlustuse seadusest tulenevate ravikindlustuse saamise aluste kasutamiseks (nt asudes ise

² RKÜK 10.12.2003 otsus asjas nr [3-3-1-47-03](#), p 24.

³ RKHK 17.05.2010 otsus asjas nr [3-3-1-13-10](#), p 15.

tööle töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel) tuleks aga lapsega kodus oleval inimesel oma elu ümber korraldada ning see ei pruugi olla ühitatav lapse kasvatamisega.

Järgnevalt tuleb leida, mis on nende gruppide erineva kohtlemise eesmärk.⁴

16. Õiguskorra arengut hinnates on tõenäoline, et Riigikogul ei olnud abikaasade ja registreeritud elukaaslaste erinevaks kohtlemiseks legitiimset eesmärki. SHS § 6 lõike 1 punktis 8 sätestatu, mille kohaselt ülalpeetava abikaasa võib saada riigi või avalik-õigusliku isiku kulul ravikindlustust, kehtestati ravikindlustuse seaduse vastuvõtmisel 19.06.2002.⁵ KooS võeti vastu 09.10.2014. KooS § 26 järgi pidi kooseluseadus jõustuma 2016. aasta 1. jaanuaril koos rakendusaktidega, mille eesmärk oli teha kooseluseadusest tulenevalt vajalikud muudatused teistesse kehtivatesse õigusaktidesse.⁶ Riigikogu võttis [kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu 114 SE menetlusse](#) 20.10.2015. Eelnõuga nähti ette, et SMS § 6 lõike 1 punkti 8 lisatakse pärast sõna „abikaasa“ sõnad „või registreeritud elukaaslane“.

17. Teoreetiliselt saab eesmärgiks pidada raha kokkuhoidu (seda eesmärki ei kinnita antud juhul ainuski allikas). Kui riik peaks maksma sotsiaalmaksu lisaks ülalpeetava abikaasa eest ka ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, suureneksid riigi kulutused.⁷ On siiski kaheldav, kas abielus ja registreeritud kooselus elavate inimeste erinev kohtlemine SHS § 6 lõike 1 punkti 8 kohaldamisel aitaks raha märgatavalt kokku hoida. Notarite Koja statistika kohaselt sõlmisid notarid 2018. aastal 20 kooselulepingut.⁸ Tõenäoliselt ei taotle kõik need kooselupartnerid SHS § 6 lõike 1 punktis 8 ette nähtud hüve. Seega oleks riigi rahaline kokkuhoid pigem väga väike ega saa õigustada seda, et SMS § 6 lõike 1 punkti 8 kohaldatakse üksnes ülalpeetava abikaasa suhtes.

Toodud põhjendusi arvestades saab tõdeda, et raha kokkuhoiu vajadus ei õigusta ülalpeetava abikaasa ja ülalpeetava registreeritud elukaaslase erinevat kohtlemist. Mõistagi pole erinev kohtlemine lubatud ka siis, kui erineval kohtlemisel polegi legitiimset eesmärki.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428; Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁴ RKPJK 30.09.2008 otsus asjas nr [3-4-1-8-08](#), p 32 jj.

⁵ Ravikindlustuse seaduse [eelnõu 914 SE](#).

⁶ Kooseluseaduse eelnõu 650 SE teise lugemise [seletuskiri](#), lk 5.

⁷ Vt RKÜK 07.06.2011 otsus asjas nr [3-4-1-12-10](#), p 42.

⁸ Vt [artikkel](#).