



Õiguskantsler

Villu Kõve  
Riigikohtu esimees  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 05.04.2019 nr

Meie 23.04.2019 nr 9-2/190603/1902046

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-19-25

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 20.03.2019. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-18-1214 põhiseadusega vastuolus olevaks ning jättis kohaldamata [perekohustusseaduse](#) (PHS) § 37 lg 3 teise lause osas, mis näeb ette, et isikustatud sotsiaalmaksu hulka ei arvata töötuskindlustuse seaduses sätestatud tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaksu olukorras, kus isik töötas vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal, kuid selle kalendriaasta eest maksis Eesti Töötukassa (ETK) tööandja maksejõuetuse hüvitist ja arvestas sellelt sotsiaalmaksu ning sotsiaalmaks laekus vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal. Küsisite õiguskantsleri arvamust PHS § 37 lg 3 teise lause põhiseaduspärasuse kohta.

Leian, et PHS § 37 lg 3 teine lause on Tallinna Ringkonnakohtu otsuses viidatud osas vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 12 lg-ga 1, kuna sarnases olukorras olevate inimeste erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

Ühtlasi teatan, et ei taotle asja läbivaatamist suulises menetluses.

### I Asjaolude lühikirjeldus

1. Tulenevalt PHS § 37 lg-st 1 ja 2 ning lg 3 esimesest lausest arvutatakse ühe kalendrikuu vanemahüvitise suurus vanemahüvitise taotleja ühe kalendrikuu keskmisest tulust, millelt on tasutud sotsiaalmaks. Ühe kalendrikuu keskmine tulu on sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, mis arvutatakse sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu andmete alusel. Ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu suurus on vanemahüvitise taotleja hüvitise saamise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu ja kalendrikuude arvu jagatis.

2. Niisiis vaadeldakse vanemahüvitise suuruse arvutamisel aasta enne vanemahüvitise määramist teenitud tulu ja sellelt kõnealuse aasta jooksul laekunud isikustatud sotsiaalmaksu. Teisisõnu on vanemahüvitise arvutamise aluseks kassapõhine lähenemine – lähtutakse tegelikult laekunud tulust ja sellelt makstud sotsiaalmaksust.

3. Tallinna Ringkonnakohtu lahendatud asjas töötas inimene töölepingu alusel vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal, samal aastal tuvastati tööandja maksejõuetus, sama aasta

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

est maksis ETK tööandja maksejõuetuse hüvitist, arvestas sellelt sotsiaalmaksu, mis ka laekus kõnealusel aastal. ETK tasutud hüvitiselt laekunud sotsiaalmaksu ei võetud arvesse vanemahüvitise arvutamisel, kuna seda keelab PHS § 37 lg 3 teine lause. Inimesele määratud vanemahüvitis oli seetõttu 672 eurot ja 69 senti väiksem kui oleks olnud siis, kui tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu oleks arvestatud vanemahüvitise määramisel.

## II Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud säte

4. PHS § 37 lg 3 teine lause:

„§ 37. Vanemahüvitise suuruse arvutamine

[---]

(3) [--] Isikustatud sotsiaalmaksu hulka ei arvata töötuskindlustuse seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitiselt ja tööandja maksejõuetuse hüvitiselt ning sotsiaalmaksuseaduse § 6, välja arvatud lõike 1 punktide 5 ja 14 alusel arvestatud sotsiaalmaksu.

[---].“

## III Õiguskantsleri seisukoht

*Vaidlustatud sätte asjassepuutuvus*

5. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.

6. PHS § 37 lg 3 teine lause keelab tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaksu vanemahüvitise suuruse arvutamisel arvesse võtta. Sotsiaalkindlustusametil pole kaalutusõigust, kas maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu vanemahüvitise arvutamisel arvesse võtta või mitte.

7. Vaidlustatud säte on asjassepuutuv, kuna selle sätte põhiseadusele vastavuse korral oleks kohus pidanud jätma kaebuse rahuldamata ehk otsustama teisiti kui selle põhiseadusele mittevastavuse korral.

*Põhiõiguse riive ja riive põhiseaduspärasus*

8. Küsimus on selles, kas inimeste võrdse kohtlemise nõudega on kooskõlas, et ETK makstavalt tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu ei arvata isikustatud sotsiaalmaksu hulka, mis võetakse aluseks vanemahüvitise arvutamisel.

9. PS § 12 lg 1 järgi on kõik inimesed seaduse ees võrdsed. Riigikohus on leidnud, et üldjuhul võib võrdsuspõhiõigust piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. PS § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid tuleb kindlaks teha võrdluse lähtekoht.

10. Kõnealusel juhul on võrreldavad grupid järgmised:

- inimene, kes vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal töötab ja saab tööandjalt tasu, millelt tööandja maksab sotsiaalmaksu ja mis laekub kõnealusel aastal (grupp I);

- inimene, kes vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal töötab ja kellele tööandja asemel maksab samal perioodil sotsiaalmaksuga maksustatava tulu osaliselt välja ETK tööandja maksejõuetuse hüvitise (grupp II).

11. Mõlema grupi puhul on ühine, et inimesed töötavad vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal ning nende väljateenitud tasu(de) pealt laekub sotsiaalmaks samuti vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aasta. Kahe grupi erinevus seisneb selles, et kui grupi I puhul maksab töötasu ja sotsiaalmaksu tööandja, siis grupi II puhul teeb seda tööandja eest ETK.

12. Tõsi, hüvitis, mille ETK välja maksab, võib oma olemuselt olla kahjuhüvitis PHS eelnõu 217 SE algatava [seletuskirja](#) (lk 28) kohaselt.

13. See pole siiski praegu määrav, kuivõrd nii grupi I kui II puhul lähtutakse sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust sotsiaalmaksuseaduse § 2 mõttes ja seega on mõlemal juhul tegu tuluga, mille alusel vanemahüvitise suurust arvutatakse (PHS § 37 lg 2). Niisiis on mõlema grupi inimesed sisuliselt samas olukorras.

14. Vaatamata sarnasele olukorrale koheldakse grupe I ja II erinevalt, kuna ühel juhul läheb vanemahüvitise arvutamisel arvesse kogu kõnealusel aastal sotsiaalmaksuga maksustatavalt tulult makstud sotsiaalmaks. Teisel juhul aga jääb arvestusest välja ETK makstud hüvitiselt tasutud sotsiaalmaks.

15. Põhjuseid, miks kahte sarnases olukorras olevat gruppi erinevalt koheldakse, on selgitatud PHS eelnõu 217 SE algatava [seletuskirjas](#) (lk 28). Maksejõuetuse hüvitise eesmärgiks on seletuskirja kohaselt otseselt tööandja maksejõuetusest tuleneva kahju hüvitamine, mida üldjuhul makstakse pika viitejaga.<sup>1</sup> Samas leiti ka, et maksejõuetuse hüvitist ei saa kokku viia töötamise perioodidega ning ei ole põhjendatud selle arvamine töise tulu hulka vanemahüvitise arvutamisel.

16. Eelnevast saab järeldada, et probleem seisneb ajaperioodi väljaselgitamises, mille eest ETK tööandja maksejõuetuse hüvitist maksab. Vanemahüvitise eesmärgiks on hüvitada ühele vanemale lapse kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu (PHS eelnõu 217 SE algatava [seletuskirja](#) lk 26) ning seadusandja otsuse kohaselt võetakse selle väljaselgitamisel aluseks aasta enne vanemahüvitise määramist teenitud tulu ja sellelt kõnealuse aasta jooksul laekunud isikustatud sotsiaalmaks (PHS § 37 lg 3 esimene lause).

17. Seega peab Sotsiaalkindlustusamet tegema kindlaks, millise aja eest ETK hüvitist maksab. PHS § 37 lg 2 järgi võetakse vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks isikustatud sotsiaalmaksu andmed, mis on sotsiaalkaitse infosüsteemis. Sotsiaalkindlustusamet selgitas ringkonnakohtu menetluses, et infosüsteemist ei nähtu perioodi, mille eest hüvitist tasuti.<sup>2</sup> Järelikult tuleks Sotsiaalkindlustusametil selleks, et otsustada, kas ETK hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu saab arvesse võtta või mitte, koguda lisateavet. Lisateabe kogumine toob kaasa halduskoormuse tõusu ja seeläbi suuremad kulud vanemahüvitise administreerimisel.

18. Nii administreerimise lihtsus kui kulude kokkuhoid on põhiseadusega lubatavad eesmärgid. Vanemahüvitise süsteemi loomisel peeti süsteemi haldamise lihtsust (ja odavust) oluliseks teguriks (RKÜK otsus [3-3-1-86-15](#) p 56). Kuna vanemahüvitise maksmine on riigi endale võetud

<sup>1</sup> Vt Poliitikauuringute Keskuse Praxis [uuring](#), lk 250: „Maksejõuetuse hüvitise maksmine võib olla väga pika viitajaga. Töötukassa eksperdi sõnul on sageli need inimesed juba jõudnud uutesse kohtadesse tööle asuda ja seal töötada aasta kuni kaks, kuni ükskord Töötukassast maksejõuetuse hüvitis välja maksmisele tuleb.“

<sup>2</sup> Vt ka Sotsiaalkaitse infosüsteemi [põhimääruse](#) § 12.

vabatahtlik ülesanne, siis on oluline arvestada, millistel tingimustel otsustati hüvitise kehtestada (RKPJK otsus [3-4-1-23-11](#), p 68). Pole välistatud, et liiga kalli ja keerulise vanemahüvitise süsteemi korral poleks seda sellisel kujul loodud. Seega on süsteemi haldamise lihtsus ja odavus eesmärkidena olulised.

19. Pole täpselt teada, kui palju võiks olla inimesi, kes kuuluvad gruppi II, kelle puhul peaks SKA hakkama välja selgitama ETK tööandja maksejõuetuse hüvitisel tasutud sotsiaalmaksu aluseks olevat töötamise perioodi. Teatud halduskoormus ilmselt lisanduks<sup>3</sup>, ent suure tõenäosusega oleks võimalik leida üsna kiire ja odav lahendus lisainfo saamiseks.

20. Näiteks on Sotsiaalkindlustusametil võimalik kasutada ETK abi, kuna tööandja maksejõuetuse hüvitise saamiseks esitatakse ETK-le tööandja maksejõuetuks tunnistamist ning töötaja nõude alust ja suurust tõendavad dokumendid ning töötaja kinnitus nõude suuruse kohta ([töötuskindlustuse seadus](#) (TKindLS) § 21 lg 1<sup>2</sup>). Enne hüvitise maksmist ETK ka kontrollib hüvitise maksmise aluseks olevaid asjaolusid (TKindLS § 22 lg 1). Seega ETKga koostööd tehes saaks SKA andmed hüvitise aluseks oleva töötamise aja kohta üsna lihtsalt ning juba kontrollitud kujul. Kokkuvõttes saab öelda, et ETK tööandja maksejõuetuse hüvitise arvutamise aluseks oleva töötamise perioodi väljaselgitamine ei too kaasa märkimisväärset halduskoormuse tõusu.

21. Ebavõrdse kohtlemise mõju gruppi II kuuluvatele inimestele saab pidada intensiivseks. Esiteks on tegu rahalise mõjuga. Nt Tallinna Ringkonnakohtu otsuses käsitatud juhtumil sai inimene ühes kuus 672 eurot ja 69 senti vähem raha, kui ta oleks saanud siis, kui tööandja maksejõuetuse hüvitisel tasutud sotsiaalmaks oleks vanemahüvitise arvutamisel arvesse võetud. Saab öelda, et inimesele ei ole sellisel juhul tagatud adekvaatne asendussissetulek võrreldes tema varasema sissetulekuga. Seetõttu aitaks ETK hüvitisel tasutud sotsiaalmaksu välistamise kaotamine kaasa ka vanemahüvitise eesmärgi saavutamisele.

22. Teiseks, välistades maksejõuetuse hüvitise pealt tasutud sotsiaalmaksu arvestamise vanemahüvitise arvutamisel, pannakse vastutus tööandja maksejõuetuse ja maksejõuetuse väljaselgitamise menetluse kestuse eest sisuliselt inimesele. Inimesel pole võimalust ei üht ega teist asjaolu ennetada või menetlust kiirendada. Kuigi praegu võtab maksejõuetuse väljaselgitamine üldjuhul aega, siis on olemas reformi [kava](#), et menetlust kiirendada. Seega inimeste hulk, keda ETK maksejõuetuse hüvitisel makstud sotsiaalmaksu välistamine vanemahüvitise arvutamisel puudutab, võib kasvada.

23. Negatiivset mõju gruppi II kuuluvatele inimestele tugevdab veelgi asjaolu, et õiguskantslerile teadaolevalt arvutab Sotsiaalkindlustusamet vanemahüvitise suuruse inimese kasuks ümber (st suurendab vanemahüvitist) juhtudel, kui sotsiaalmaksu maksja muudab tagant järgi sotsiaalmaksu deklaratsiooni ja isikustatud sotsiaalmaks vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks oleval perioodil on parandatud maksudeklaratsiooni järgi suurem. Seejuures inimese kasuks arvutatakse hüvitis ümber PHS § 37 ning haldusmenetluse seaduse haldusakti muutmist ja kehtetuks tunnistamist ning menetluse uuendamist puudutavad sätete alusel. Teavet muutunud asjaolude kohta saab Sotsiaalkindlustusamet nii läbiviidava rutiinse kontrolli käigus (PHS § 46 lg 2) kui inimeselt endalt ([sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) § 21 lg 1 p 1 ja 2). See tähendab, et inimese asendussissetuleku suurus ei ole halduspraktika kohaselt seatud sõltuvusse sotsiaalmaksu maksja vigadest sotsiaalmaksu deklareerimisel. Vanemahüvitise eesmärki silmas pidades on ümberarvutamine õigustatud, sest siis vastab asendussissetulek paremini laste kasvatamise tõttu saamata jäävale sissetulekule. Kõnealusel juhul aga ei lähe ETK hüvitisel tasutud sotsiaalmaks

---

<sup>3</sup> Vt ETK [statistika](#) tööandja maksejõuetuse hüvitise saajatest soo ja vanuse lõikes. Nt oli aastal 2018 naisi vanuses 25-49, kes said hüvitist, 238.

arvesse isegi olukorras, kus sotsiaalmaks laekus vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks oleval aastal ehk siis õigeaegselt.

24. Kokkuvõtvalt järeldeb eelnevast, et kui kõrvutada erineva kohtlemise mõju inimesele võimaliku halduskoormuse tõusuga vanemahüvitise arvutamisel, on negatiivne mõju inimesele riigi mõningase halduskoormuse tõusuga võrreldes oluliselt suurem. Niisiis pole grupi I ja grupi II erinev kohtlemine põhjendatud.

25. Tallinna Ringkonnakohtu lahendis viitas Sotsiaalkindlustusamet, et ebavõrdse kohtlemise kaotamine praeguse juhtumi puhul toob kaasa uued ebavõrdse kohtlemise olukorrad. Kui arvestada p 23 toodud Sotsiaalkindlustusameti praktikat, arvutada vanemahüvitise suurus ümber inimese kasuks, ei pruugi ebavõrdset kohtlemist tekkida, kui Riigikohus tunnistaks PHS § 37 lg 3 teise lause osas, mis välistab vanemahüvitise suuruse arvutamisel ETK hüvitiselt makstava sotsiaalmaksu, põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Õigusselguse huvides oleks siiski soovitatav, et Riigikogu sätestaks selgelt olukorrad, millal vanemahüvitise suurus inimese kasuks ümber arvutatakse.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise