

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
18.12.2019
RT I, 19.12.2019, 27

Sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punkti 8 põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 18.12.2019

RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-19-42
Otsuse kuupäev	18. detsember 2019
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Ants Kull, Viive Ligi ja Nele Parrest
Kohtuasi	Sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punkti 8 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Halduskohtu 6. septembri 2019. a osaotsus haldusasjas nr 3-19-1101
Menetlusosalised	X Sotsiaalkindlustusamet Riigikogu Õiguskantsler Justiitsminister Sotsiaalminister
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punkt 8 osas, milles see välistab sotsiaalmaksu maksmise ravikindlustuse seaduse § 5 lõike 2 punktis 1 nimetatud isiku ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last ning kelle eest või kelle registreeritud elukaaslase eest riik ei maksa sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punkti 1 või 1¹ alusel.

2. Mõista Eesti Vabariigilt X kasuks välja menetluskulud 330 eurot.

3. Otsuse avaldamisel asendada kaebaja ja tema registreeritud elukaaslase nimed tähemärkidega.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.X-l (edaspidi kaebaja) sündis 22. veebruaril 2016. a laps. Kaebaja ja Y sõlmisid 11. aprillil 2016 kooselulepingu. 14. juuni 2016. a kohtumäärusega rahuldas Harju Maakohus Y avalduse kaebaja lapse lapsendamiseks.

2.Kaebaja esitas 30. mail 2019 Sotsiaalkindlustusametile taotluse, et riik maksaks tema eest sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 6 lõike 1 punkti 8 alusel, kuna ta kasvatab alla 8-aastast last ning tema registreeritud elukaaslane on töötasu saav ravikindlustatud isik.

3.Sotsiaalkindlustusamet jättis 5. juunil 2019 kaebaja taotluse rahuldamata, kuna SMS § 6 lõike 1 punkti 8 alusel makstakse sotsiaalmaksu ravikindlustatud isiku abikaasa eest.

4.Kaebaja esitas 11. juunil 2019 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus kohustada Sotsiaalkindlustusametit haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks, mille tulemusel maksaks riik kaebaja eest sotsiaalmaksu ning tagaks kaebajale riikliku ravikindlustuse. Kaebaja täiendas kaebust 15. augustil 2019

nõudega mõista Sotsiaalkindlustusametilt välja varalise kahju hüvitis 154 eurot ja 92 senti kaebaja ravikulude katteks.

5. Tallinna Halduskohus võttis 6. septembri 2019. a määrusega vastu kaebuse muutmise ja peatas täiendavalt esitatud kahju hüvitamise nõude osas menetluse kuni põhiseaduslikkuse järelevalve asjas Riigikohtu otsuse tegemiseni.

6. Tallinna Halduskohus tegi 6. septembril 2019 osaotsuse, millega rahuldab kaebuse osaliselt ning kohustas Sotsiaalkindlustusametit kaebaja 30. mai 2019. a taotluse uuesti läbi vaatama. Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata SMS § 6 lõike 1 punkti 8 osas, milles see välistab riigi poolt sotsiaalmaksu maksmise sellise isiku eest, kes on ravikindlustuse seaduse (RaKS) § 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 SMS § 6 lõike 1 punkti 1 või 1¹alusel. Tallinna Halduskohus saatis osaotsuse 6. septembril 2019 Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamiseks.

TALLINNA HALDUSKOHTU PÕHJENDUSED

7. Sotsiaalkindlustusamet ei vaieldnud vastu kaebaja taotluses ja kaebuses esitatud väidetele, et kaebaja oli taotluse esitamise ajal töötasu saava ravikindlustatud isiku registreeritud elukaaslane ja kasvatas alla 8-aastast last. Taotlus jäi rahuldamata üksnes põhjusel, et kaebaja ei olnud abielus. Sotsiaalkindlustusamet pidi kaebaja taotluse uuel läbivaatamisel selgitama välja perioodi, mille eest peab riik kaebaja eest sotsiaalmaksu maksuma. Muu hulgas tuli kontrollida SMS § 6 lõike 1 punkti 8 eelduste täidetust ja arvestada, et perioodi eest, mil isik on kindlustatud isikuga võrdsustatud isik RaKS § 5 lõike 4 tähenduses, riik sotsiaalmaksu ei maksa.

8. SMS § 6 lõike 1 punkt 8 paneb riigile kohustuse maksta sotsiaalmaksu üksnes ravikindlustatud isiku abikaasa eest, välistades samadel asjaoludel sotsiaalmaksu maksmise registreeritud elukaaslase eest. Sätte sõnastus kasutab üheselt mõistetavalt sõna „abikaasa”, kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu (KooSRaKS eelnõu) (114 SE, Riigikogu XIII koosseis), mis laiendanuks sätte kohaldamisala, seadusandja vastu ei võtnud.

9. Vaidlusalune säte on vastuolus põhiseaduse (PS) §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, mis keelab seadusandjal kohelda võrdses olukorras olevaid isikuid meelevaldselt erinevalt. SMS § 6 lõike 1 punkti 8 eesmärk on toetada eelkooliealiste laste kodus kasvatamist, tagades lapse kasvatamise tõttu elatist mitteteenivale ülalpeetavale vanemale sotsiaalmaksu maksimisega kaasnevad hüved, leevendades seeläbi ka töötava isiku ülalpidamiskohustust. Riik soodustab vastastikku ülalpidamiskohustuse võtnud täiskasvanud inimeste valikut korraldada oma elu selliselt, et üks neist teenib elatist, teine kasvatab last. Meetme eesmärk on tagada lastele parem kasvukeskkond.

10. Abikaasade ja registreeritud elukaaslaste vastastikune ülalpidamiskohustus ja muud varalised suhted on reguleeritud sarnaselt. Abikaasade vastastikune ülalpidamiskohustus tuleneb perekonnaseaduse (PKS) § 16 lõikest 1, registreeritud elukaaslaste ülalpidamiskohustus tuleneb kooseluseaduse (KooS) § 9 lõikest 1. Seega on abikaasad ja registreeritud elukaaslased SMS § 6 lõike 1 punkti 8 eesmärki silmas pidades ühesuguses olukorras. Ka vanemlikud kohustused on abielus ja registreeritud kooselus sarnased, kuid see ei ole praeguse kohtuasja lahendamisel esmatähtis. Vaidlusalune säte seab tingimuseks, et ravikindlustatud isiku abikaasa on tema ülalpidamisel, kuid ei nõua, et ravikindlustatud isik oleks selle lapse vanem, keda tema ülalpeetav abikaasa kasvatab.

11. Last kasvatava ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa ja samas olukorras oleva registreeritud elukaaslase kohtlemiseks pole ühtegi mõistlikku põhjust. Registreeritud elukaaslane, kes kasvatab kodus last, väärrib (sõltumata enda või oma elukaaslase soost) vaidlusalust soodustust samamoodi nagu kodus last kasvatav abikaasa, kuna suhted lapse ja oma ülalpidajaga on tal samasugused.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Kaebaja

12. SMS § 6 lõike 1 punkt 8 on põhiseadusega vastuolus halduskohtu otsuses esitatud põhjustel. Kooseluseaduses reguleeriti uus peremudel eesmärgiga muuta see nähtavaks kolmandatele isikutele, sh avalikule võimule. Kooselulepingu sõlminud inimesed moodustavad perekonna sellest tulenevate kohustuste ja õigustega. Sõltumata kooselu vormist, tuleb perekondi kohelda võrdselt ning tagada neile võrdsed sotsiaalsed tagatised, kuna kõik lapsevanemad kannavad sarnaseid kohustusi.

13. Kaebaja esitas Riigikohtule taotluse hüvitada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlusega seotud menetluskulud 330 eurot koos käibemaksuga, kuna kaebaja ei ole käibemaksukohustuslane.

Sotsiaalkindlustusamet

14. Haldusorgan peab PS § 3 lõikest 1 tulenevalt rakendama kehtivat seadust ega saa jätta normi kohaldamata siis, kui leiab, et norm on põhiseadusega vastuolus. Võimalik on eelistada normi tõlgendust, mis on põhiseadusega enam kooskõlas. SMS § 6 lõike 1 punktis 8 on kasutatud terminit „abikaasa”, millel on perekonnaseadusest tulenevalt kindel tähendus, mistõttu ei saa seda samastada kooseluseaduses kasutatud terminiga „registreeritud elukaaslane”.

Riigikogu

15. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et SMS § 6 lõike 1 punkt 8 on põhiseadusega kooskõlas. Vaidlusalune säte on sümbioos poliitilisest ja sotsiaalsest kohustusest, mis sõltub seadusandja tahtest. Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal lai otsustusõigus ning sotsiaalsete põhiõiguste tagamise maht sõltub riigi majanduslikust olukorrast. Ravikindlustus on tagatud sellele abielus olevale vanemale, kes on lapsega kodus. Abielu ja registreeritud kooselu on reguleeritud erinevates seadustes ja neile kohaldatakse erinevaid hüvesid. Seadusandja poliitiline tahe on eristada erinevaid peremudeleid. Vaidlusalune säte ei laiene ka vanematele, kes elavad faktilises kooselus. Sätte põhiseaduspärasuse hindamisel tuleks anda hinnang ka teiste peremudelite sotsiaalkaitse piiride ulatusele.

Õiguskantsler

16. SMS § 6 lõike 1 punkt 8 on Tallinna Halduskohtu otsuses viidatud osas vastuolus PS §-ga 12, kuna sarnases olukorras inimeste erinevaks kohtlemiseks pole mõistlikku ja asjakohast põhjust.

17. SMS § 6 lõike 1 punkt 8 ei anna õigust nõuda sotsiaalmaksu maksmist ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest. Sätte tõlgendamine nii, et ka registreeritud elukaaslase eest tuleb sotsiaalmaksu maksta, läheks vastuollu sätte sõnastusega ja oleks vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Abielu ja registreeritud kooselu on õiguslikke tagajärgi arvestades sarnased, kuid Riigikogu on otsustanud neid reguleerida erinevates seadustes.

18. Vaidlusalune säte on asjassepuutuv, kuna selle põhiseadusele vastavuse korral oleks kohus pidanud otsustama teisiti kui selle põhiseadusele mittevastavuse korral. Seda eeldusel, et Sotsiaalkindlustusametil polnud kaebaja taotluse rahuldamata jätmiseks muud alust peale selle, et kaebaja polnud abielus.

19. RaKS § 5 lõike 2 punktides 1, 2, 4, 5 või 5¹ või lõikes 3 nimetatud isiku ülalpeetavat abikaasat, kes kasvatab alla 8-aastast last, tuleb võrrelda sama isiku ülalpeetava registreeritud kooselupartneriga, kes kasvatab alla 8-aastast last. Tegu on sarnases olukorras olevate inimestega, kuna abikaasadel ja registreeritud elukaaslastel on teineteise suhtes sarnane ülalpidamiskohustus. Vaidlusalune säte kohtleb võrreldavaid inimesi erinevalt, kuna abikaasa võib taotleda sotsiaalmaksu tasumist, mis võimaldab saada ravikindlustust, kuid registreeritud elukaaslasel sellist võimalust ei ole. Registreeritud elukaaslasel tuleb arvestada, et tervishoiuteenuste eest peab maksma ta ise või tema ülalpidaja või sõlmima vabatahtliku kindlustuslepingu, millega kaasneb kohustus tasuda kindlustusmaksid. Teised võimalused ravikindlustuse saamiseks (töötamine töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel) tähendaksid elu ümberkorraldamist, mis ei pruugi olla ühitatav lapse kasvatamisega.

20. Kuigi Sotsiaalkindlustusameti keeldumine ei olnud seotud elukaaslaste sooga, võib samast soost elukaaslaste puhul olla tegemist ka kaudse diskrimineerimisega seksuaalse sättumuse tõttu. Näiliselt neutraalne säte või kriteerium seab inimese mõne tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda ning selline eristamine ei ole proportsionaalne. Kui erinevast soost registreeritud kooselupartnerid võiksid SMS § 6 lõike 1 punkti 8 kohaldamiseks sõlmida abielu, siis samast soost inimesed Eestis abielluda ei saa. Samal ajal tunnustab Eesti samast soost inimeste abielusid, mis on sõlmitud teistes riikides, seega kohaldub neile ka SMS § 6 lõike 1 punkt 8.

21. Riigikogul ei olnud abikaasade ja registreeritud elukaaslaste erinevaks kohtlemiseks legitiimset eesmärki. Vaidlusalune säte kehtestati ravikindlustuse seaduse vastuvõtmisel 2002. aastal, kooseluseadus võeti vastu 2014. aastal. KooSRaS eelnõu nägi ette ka SMS § 6 lõike 1 punkti 8 muutmise, lisades pärast sõna „abikaasa” sõnad „või registreeritud elukaaslane”. Teoreetiliselt saab eesmärgiks pidada raha kokkuhoidu, kuigi seda eesmärki ei kinnita ainuski allikas ning on kaheldav, kas erinev kohtlemine aitab raha märgatavalt kokku hoida. Riigi rahaline kokkuhoid oleks väike ega õigusta ebavõrdset kohtlemist.

Sotsiaalminister

22. Puudub mõistlik põhjus, mis tuleks ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa suhtes kehtiva riigi sotsiaalmaksu tasumise kohustuse kõrval välistada vastav kohustus ravikindlustatud isiku ülalpeetava registreeritud elukaaslase suhtes.

23. Vaidlusalune säte lisati sotsiaalmaksuseadusesse ravikindlustuse seadusega, mis jõustus 1. oktoobril 2002. Enne seda oli kindlustatu ülalpeetav abikaasa kindlustatud isikuga võrdsustatud isik, kelle eest sotsiaalmaksu ei makstud (Eesti Vabariigi ravikindlustusseaduse § 2 lõike 2 punkt 1). 2002. aastast kehtima hakanud ravikindlustuse seadus luges kindlustatud isikuks mh isiku, kelle eest maksab sotsiaalmaksu riik SMS § 6 alusel. Ravikindlustuse seaduse eelnõu (914 SE, Riigikogu IX koosseis) seletuskirja kohaselt oli regulatsioon vajalik muuten õigusliku ja tegeliku olukorra arvestamiseks ning ravikindlustuse tulude ja kulude tasakaalustamiseks. Seadusandja soovis vältida töövoimeliste isikute ravikindlustuskulude riigi kanda võtmist ja suurendada ravikindlustuse tulubaasi.

24. Ülalpeetavate abikaasade puhul kindlustas riik üksnes lapsi kodus kasvatavad abikaasad. Muudel juhtudel võib kindlustatud isik kasutada RaKS § 22 lõikes 1 sätestatud võimalust ja sõlmida oma ülalpeetava abikaasa kasuks kindlustatud isiku võrdsustamise lepingu ja tasuda tema eest kindlustusmaksid. Kindlustada

taheti perekonna heaolu, sotsiaalmaksu maksmise kohustus seoti seetõttu last või lapsi kasvatava isiku ülalpidamiskohustusega. 2002. aastal võis riik eeldada ülalpidamiskohustuse olemasolu üksnes siis, kui oli sõlmitud abielu, kuna teisi kooseluvorme ei olnud reguleeritud. Ajaloolised tõlgendusargumendid ei anna seetõttu alust tõlgendada vaidlusalust sätet nii, et see hõlmaks ka kooseluseaduse alusel registreeritud elukaaslasi.

25. Seadusandja on muutnud perehüvitiste seadust, lülitades vanemapuhkuse ja -hüvitise süsteemi soodustatud isikuna ka registreeritud elukaaslase (perehüvitiste seaduse (PHS) § 33 lõige 1, 1. aprillil 2022 jõustavas redaktsioonis) (vt perehüvitiste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, 652 SE, Riigikogu XIII koosseis). Ka töölepingu seaduse (TLS) § 65¹ lõike 1 punkt 3 annab täisealise sügava puudega isiku abikaasale või registreeritud elukaaslasele õiguse saada hoolduspuhkust. Mõlemal juhul oli seadusmuudatuse põhjuseks vajadus võrdsemalt jagada hoolduskoormust ning rõhutati õigustatud isikute ringi laiendamise seotust isikute vahel ülalpidamiskohustuse olemasoluga. KooSRaS eelnõu, millega sooviti SMS § 6 lõike 1 punkti 8 täiendada registreeritud elukaaslase lisamisega, langes menetlusest välja seoses Riigikogu XIII koosseisu volituste lõppemisega.

26. Kuigi ülalpidamiskohustus saab abikaasade kõrval olla ka registreeritud elukaaslastel, annab vaidlusalune sätte õiguse soodustusele vaid abielust lähtuva ülalpidamiskohustuse korral. See ei pruugi olla kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Eesti Vabariik on seotud Euroopa sotsiaalharta sotsiaalkindlustust puudutavate sätetega. Harta eesmärk on luua ravikindlustatud isiku ülalpeetavatele sisuliselt tagatis, et neil on sotsiaalkindlustusele õigus (I osa punkt 12 ja II osa artikkel 12). Soodustuse laiendamine registreeritud elukaaslastele ei oleks riigile ületamatult koormav. 15. oktoobri 2019. a seisuga on notarid tõestanud 99 kooselulepingut, kusjuures aastate jooksul on lepingute arv vähenenud.

Justiitsminister

27. SMS § 6 lõike 1 punkt 8 ei ole asjassepuutuv, kuna ei olnud kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega. Halduskohas heitis Sotsiaalkindlustusametile ette seda, et haldusmenetlust ei viidud läbi nõuetekohaselt, ja kohustas Sotsiaalkindlustusametit kaebaja taotlust uuesti läbi vaatama. Kohus oleks pidanud kohustamiskaebuse rahuldama ka üksnes põhjusel, et haldusorgan on rikkunud haldusmenetluse põhimõtteid (haldusmenetluse seaduse (HMS) §-d 5, 6 ja 58). Kaebaja taotlust uuesti läbi vaadates võib Sotsiaalkindlustusamet jõuda järeldusele, et puudub mõni SMS § 6 lõike 1 punkti 8 kohaldamise aluseks olevatest asjaoludest või et kaebajal on õigus saada sotsiaalmaksu maksimisega kaasnevaid hüvesid mõnel muul seaduses sätestatud alusel (nt RaKS § 5 lõike 4 punkti 1 alusel). Kui Sotsiaalkindlustusamet ei kohaldaks taotluse uuel läbivaatamisel SMS § 6 lõike 1 punkti 8, osutuks sätte asjassepuutumatuks ning halduskohtu taotletud põhiseaduslikkuse kontrolli abstraktseks normikontrolliks.

28. Põhiseadus ei sätesta, millistele konkreetsetele tingimustele peab vastama tervisekindlustussüsteem ning selle kujundamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine on seadusandja pädevuses.

29. Kui varem loeti kindlustatud isiku abikaasa kindlustatud isikuga võrdsustatud isikuks, kelle eest ei makstud sotsiaalmaksu, siis hiljem lisati lapsi kasvatav ülalpeetav abikaasa kindlustatud isikute ringi, põhjendades seda kindlustusprintsipi tugevdamise vajadusega. Sotsiaalmaksuseaduses oli juba varem läbivalt kasutuses põhimõte, et abielus olevatel isikutel on teatud juhtudel õigus saada ravikindlustust tulenevalt abikaasa staatusest. Ravikindlustuse seaduse eelnõust (914 SE, Riigikogu IX koosseis) ei nähtu, et oleks kaalutud kindlustatud isikute hulka lisada ka abielus mitteolevad vanemad (elukaaslased) või kõik vanemad, kes kasvatavad kodus alla 8-aastast last, kuigi kõigil vanematel on lapse suhtes sarnased vanemlikud õigused ja kohustused.

30. PS § 27 lõige 2 sätestab abielu kui õigusinstituudi garantii ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 12 rõhutab abielu teistest kooseluvormidest eristuvat ja esile tõstetud staatust. Kehtivas õiguses on mitmed õigused ja kohustused seotud abikaasaks olemisega. Soov tähtsustada abielu kui institutsiooni, millel on nii üksikisiku kui ka ühiskonna kui terviku seisukohast oluline väärtus, on mõistlik ja asjakohane põhjus, mis õigustab vaidlusalusest sättest tulenevat erinevat kohtlemist.

31. Seadusandja ei ole soovinud SMS § 6 lõike 1 punktis 8 sätestatud soodustatud isikute ringi laiendada, seetõttu pole võimalik registreeritud kooselu abieluga võrdsustada. Registreeritud elukaaslane on ravikindlustuse kontekstis sarnases olukorras teiste sissetulekut mitteteenivate ja kodus alla 8-aastast last kasvatavate vanematega, kes ei ole abielus (elukaaslased, üksikvanemad). Vaidlusalune küsimus ei ole seotud ülalpidamiskohustuse täitmiseega.

32. Ravikindlustusega hõlmamata isikud ei ole kaitseta, kuna võimalik on saada vältimatut abi ja kiirabiteenust (tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) § 6 lõige 1 ja § 16 lõige 2), mille eest tasub Eesti Haigekassa (TTKS § 6 lõige 4). RaKS § 22 kohaselt on võimalik kindlustatuga võrdsustamine lepingu alusel. Eelkooliealiste laste kodus kasvatamise toetamiseks ja soodustamiseks on perehüvitiste seaduses ette nähtud peretoetused, mis osaliselt hüvitavad laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulud (PHS § 15). Peretoetust saama õigustatud isikuks on laps, mistõttu lähtutakse toetuse maksmisel vanemaks olemise faktist ning seadusandja ei tee vahet abikaasal ja registreeritud elukaaslasel.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

33. Sotsiaalmaksu seaduse § 6 lõike 1 punkt 8 (alates 5. novembrist 2018 kehtivas sõnastuses):

„§ 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;
[RT I, 26.10.2018, 1 - jõust. 05.11.2018]
[---]”.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

34.Tallinna Halduskohus edastas Riigikohtule otsuse, millega jättis kohaldamata ja tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks SMS § 6 lõike 1 punkti 8 osas, milles see välistab sotsiaalmaksu maksmise RaKS § 5 lõike 2 punktis 1 nimetatud isiku ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last ning kelle eest või kelle registreeritud elukaaslase eest ei maksa riik sotsiaalmaksu SMS § 6 lõike 1 punktide 1 või 1¹ alusel.

35.Kollegium hindab kõigepealt halduskohtu taotluse lubatavust (I) ning seejärel võtab seisukoha vaidlustatud sätte põhiseadusele vastavuse kohta (II).

I

36.Esimese või teise astme kohtu taotlus tunnistada õigustloov akt, selle sätte või õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastaseks on lubatav siis, kui akt, selle sätte või akti andmata jätmise oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lõige 1 ja § 14 lõige 2).

37.Justiitsminister on seisukohal, et SMS § 6 lõike 1 punkt 8 ei olnud haldusasja lahendamisel asjassepuutuv. Kuna halduskohus kohustas Sotsiaalkindlustusametit kaebaja taotlust uuesti läbi vaatama, pole välistatud, et taotlus jääb rahuldamata (nt pole täidetud SMS § 6 lõike 1 punkti 8 eeldused või on kaebajal raseduse tõttu õigus ravikindlustusele RaKS § 5 lõike 4 punkti 1 alusel). Justiitsminister on seisukohal, et vaidlusalune sätte ei olnud haldusasja lahendamisel asjassepuutuv ka põhjusel, et kohus oleks pidanud kaebaja taotluse Sotsiaalkindlustusametile uueks lahendamiseks saatma ka pelgalt haldusmenetluse reeglite, sh uurimisprintsipi rikkumise tõttu.

38.Kollegium nende seisukohtadega ei nõustu.

39.Halduskohus leidis, et SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimene alternatiiv näeb ette riigi kohustuse maksta sotsiaalmaksu kaebajaga samas olukorras oleva abikaasa eest, kuid mitte registreeritud elukaaslase eest, ning tunnistas nimetatud sätte põhiseadusvastaseks osas, milles see välistab registreeritud elukaaslase eest sotsiaalmaksu tasumise.

40.Kui kohtuasja lahendamiseks vajalik materiaaõiguslik norm puudub, peab kohus olema piisava kindlusega veendunud, et esinevad faktilised asjaolud, mille reguleerimata jätmise (sh mõne kehtiva normi kohaldamisalast välistamine) on kohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus. Norm või selle puudumine on sellisel juhul asjassepuutuv kohtuasjas vaidluse all olnud faktiliste asjaolude ulatuses.

41.Tallinna Halduskohus leidis, et faktilised asjaolud olid kohtuasjas piisavalt välja selgitatud. Halduskohus tuvastas, et poolte vahel puudub vaidlus, et taotluse esitamise ajal olid SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimese alternatiivi muud eeldused täidetud. Kuna isikul tekib õigus sellele, et riik maksaks tema eest sotsiaalmaksu, taotluse esitamise päevast (rahandusministri 31. detsembri 2003. a määruse nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel” (edaspidi sotsiaalmaksu maksmise erijuhtude kord) § 3 lõige 1), hindas kohus asjaolusid taotluse esitamise aja seisuga (HKMS § 158 lõike 2 lause 2). Halduskohtu otsuse kohaselt vajab täiendavat kontrollimist peamiselt küsimus, kas kaebajal oli mingil perioodil pärast taotluse esitamist õigus ravikindlustusele RaKS § 5 lõike 4 alusel. RaKS § 5 lõike 4 punkti 1 järgi on rase naine, kelle rasedus on arsti või ämmaemanda poolt tuvastatud, ravikindlustatud isikuga võrdsustatud isik ning sotsiaalmaksu maksmise erijuhtude korra § 3 lõike 1 teise lause kohaselt riik sellisel juhul isiku eest sotsiaalmaksu ei maksa.

42.SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimese alternatiivi kehtivuse korral senises sõnastuses poleks halduskohus saanud kaebust rahuldada. Üksnes pärast normi või selle puudumise põhiseadusvastasuse tuvastamist oli kohtul võimalik tuvastada, et Sotsiaalkindlustusamet keeldus õigusvastasel kaebaja taotluse rahuldamisest. Halduskohus ei saa saata haldusorganile uueks otsustamiseks taotlust, mille rahuldamine on kehtiva seaduse kohaselt välistatud (riigivastutuse seaduse § 6 lõige 1).

43. Eeltoodud asjaolusid arvestades on kolleegium seisukohal, et SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimene alternatiiv oli haldusasja lahendamisel asjassepuutuv osas, milles välistab sotsiaalmaksu maksmise RaKS § 5 lõike 2 punktis 1 nimetatud isiku ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last ning kelle eest või kelle registreeritud elukaaslase eest riik ei maksa sotsiaalmaksu SMS § 6 lõike 1 punkti 1 või 1¹ alusel. Tallinna Halduskohtu otsuses esitatud taotlus kontrollida SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimese alternatiivi põhiseaduspärasust on lubatav.

II

44. Kohtuasjas on vaidluse all SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimeses alternatiivis sätestatud sotsiaalmaksu maksmise erijuhtum. SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimese alternatiivi alusel maksab riik sotsiaalmaksu ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa eest, kes kasvatab alla 8-aastast last. Sotsiaalmaksu maksmise erijuhtudel makstakse sotsiaalmaksu kuumäära alusel (SMS § 2¹ ja § 6 lõige 2), mis 2019. aastal on 500 eurot (2019. aasta riigieelarve seaduse § 2 lõige 8) (33% sellest on 165 eurot kuus).

45. Kuna sotsiaalmaks kantakse pensionikindlustuse ja ravikindlustuse vahenditesse (SMS §-d 1 ja 10), tagab vaidlusalune säte isikule õiguse ravikindlustusele ja pensionikindlustusele. Tegemist on hüvitisega sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 12 tähenduses ning see on osa üldisest sotsiaalkaitse süsteemist.

46. Seadusandja ei ole kõnealust hüvitist seadnud sõltuvusse õigustatud isiku või tema pere majanduslikust olukorrast, mistõttu ei kuulu see PS § 28 lõike 2 kaitsealasse, mis annab õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral. Tegemist on hüvega, mida riik jagab isikutele sotsiaalpoliitilistel kaalutlustel. Kuigi sotsiaalpoliitiliste otsuste langetamisel on seadusandjal avar otsustusruum, peab „[S]otsiaalkindlustuse süsteemid loonud ning sotsiaalabi ette näinud riik [---] ka kindlustama, et järgitaks Põhiseaduse § 12 lg-s 1 sõnastatud võrdsuspõhiõigust” (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsus asjas 3-4-1-7-03, punkt 17).

47. PS § 12 lõikes 1 tagatud üldist võrdsuspõhiõigust riivatakse siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht (lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid (vt Riigikohtu üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, punkt 47; põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. septembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-6-03, punkt 18). Selleks käsitleb kolleegium kõigepealt SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimeses alternatiivis sätestatud sotsiaalmaksu maksmise erijuhtumi sisu ja eesmärgi.

48. Vaidlusalune säte lisati sotsiaalmaksuseadusesse 2002. aastal vastu võetud ravikindlustuse seadusega (jõustus 1. oktoobril 2002). Enne seda ei maksnud riik ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa eest sotsiaalmaksu, kuid tagas talle ravikindlustuse (Eesti Vabariigi ravikindlustuse seaduse § 2 lõike 2 punkt 1 järgi oli ravikindlustatud isiku abikaasa ravikindlustatud isikuga võrdsustatud isik). Võttes riigile kohustuse maksta kindlustatud isiku abikaasa eest sotsiaalmaksu, piiras seadusandja seda tingimusega, et abikaasa kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last. Ravikindlustuse seaduse eelnõu (914 SE, Riigikogu IX koosseis) seletuskirjas märgiti, et riik kindlustab mittetöötavaid, kodus lapsi kasvatavaid abikaasasid.

49. SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimene alternatiiv (alates 5. novembrist 2018 kehtivas redaktsioonis) seob hüvitise saamise õiguse järgmiste faktiliste asjaoludega: isik on abielus ravikindlustatud isikuga (RaKS § 5 lõike 1 punktide 1, 2, 4, 5 ja 5¹ ning lõike 3 tähenduses), oma abikaasa ülalpidamisel ning kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last.

50. Kõigile RaKS § 5 lõike 1 punktides 1, 2, 4, 5 ja 5¹ ning lõikes 3 nimetatud isikutele tagab ravikindlustuse asjaolu, et nad teenivad sotsiaalmaksuga maksustatavat töist tulu. Seega peab vaidlusaluse hüvitise saamiseks üks abikaasadest töötama. Termin „ülalpeetav” on mitmeti mõistetav. Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskirjas märgitust võib järeldada, et hüvitist taotleb isik ei tohi saada sotsiaalmaksuga maksustatavat töist tulu. Hüvitise andmise otsustamisel ei hinnata seda, kas töötav abikaasa hüvitise taotlejat ka tegelikult ülal peab (või on nt isikul endal või perel piisavalt vara mittetöötava abikaasa ülalpidamiseks või peab teda üleval kolmas isik). Ülalpidamise fakti seega eeldatakse asjaoludest, et üks abikaasadest ei tööta, teine töötab ning abikaasadel on seadusest tulenev vastastikune ülalpidamiskohustus (PKS § 16 lõige 1).

51. Lisaks sellele on hüvitise andmise eelduseks, et ülalpeetav abikaasa kasvatab alla 8-aastast last. Sotsiaalmaksu maksmise erijuhtude korra § 4 lõike 1 järgi tuleb hüvitise taotlemisel tõendada lapse sündi (kui selle kohta ei ole andmeid rahvastikuregistris, tuleb esitada sündi tõendav dokument). Seega loetakse lapse kasvatamise fakt tõendatuks, kui üks abikaasadest ei tööta ning peres on alla 8-aastane laps. Seejuures ei nõua seadus, et last kasvatav (mittetöötav) abikaasa oleks lapse vanem. Seadus ei sea ka tingimusi sellele, millised õiguslikud või faktilised suhted peavad olema lapse ja tööle käiva abikaasa vahel.

52. Last kasvatava inimese eest sotsiaalmaksu maksmise erijuhtude (SMS § 6 lõike 1 punktid 1, 1¹, 8 ja 10) üldiseks eesmärgiks võib pidada seadusandja soovi maandada last kasvatava inimese ja tema pere sotsiaalseid riske, mis tulenevad töötamise peatamisest (vt perehüvitiste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (625 SE, Riigikogu XIII koosseis), seletuskiri teise lugemise juurde, lk 6 (muudatusettepaneku nr 20 selgitus)). Kui inimene kasvatab kodus last, puudub tal sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. Sellisel juhul poleks tal ravikindlustust ja ta peaks tasuma ravikulude eest enda või perekonna vara arvelt. See suurendab perekonna väljaminekuid, mistõttu suureneb risk majanduslike raskuste tekkimiseks olukorras, kus last kasvataval inimesel puudub ka tõine sissetulek. Ravikindlustuse puudumine võib suurendada ka last

kasvatava inimese terviseriske. Samuti ei laekuks sotsiaalmaksuga maksustatava tulu puudumisel last kasvatava inimese eest pensionikindlustuse makseid, mistõttu oleks tema sissetulek pensionieas väiksem (võrreldes olukorraga, kus ta oleks lapse kasvatamise asemel tööl käinud). Kõik nimetatud riskid mõjutavad nii last kasvatava isiku enda kui ka tema pere (sh laste) heaolu.

53.Arvestades SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimeses alternatiivis sätestatud hüvitise andmise eeldusi, on selle sotsiaalmaksu maksmise erijuhtumi eesmärk toetada peresid, kus on kaks vastastikku ülalpidamiskohustuslikku täiskasvanut, kellest üks töötab ja teine on peatanud töötamise vähemalt ühe alla 8-aastase lapse kasvatamiseks. Seadusandja on soovinud soodustada selliste peresuhete loomist, kus isikud võtavad vastastikku kohustuse üksteist ülal pidada. Selline vastastikusel ülalpidamisel põhinev suhe vähendab riigi koormust anda abi puuduse korral, sest riigi kohustus tekib alles siis, kui ülalpidamiskohustuslasel samuti piisav majanduslik võimekus puudub. Võttes hüvitise eesmärgi võrdluse lähtealuseks, leiab kolleegium, et ravikindlustatud isiku abikaasa ja registreeritud elukaaslane on sarnases olukorras olevad isikud. Seega tuleb praeguses kohtuasjas võrrelda:

(1) töölepingu alusel töötava (RaKS § 5 lõike 2 punkti 1 alusel ravikindlustatud) isiku mittetöötavat abikaasat, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last ning

(2) töölepingu alusel töötava (RaKS § 5 lõike 2 punkti 1 alusel ravikindlustatud) isiku mittetöötavat registreeritud elukaaslast, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last (siia gruppi kuulub haldusaja kaebaja).

54.Mõlemad võrreldavad isikud kuuluvad peresse, kus on kaks vastastikku ülalpidamiskohustuslikku täiskasvanut. Esimesse gruppi kuuluv isik on sõlminud abielu (PKS § 1 lõike 1 tähenduses), mistõttu on tema töötaval abikaasal ülalpidamiskohustus (PKS § 16 lõige 1). Teise gruppi kuuluv isik on sõlminud kooselulepingu (KooS § 1 lõike 1 tähenduses), mistõttu on tema töötaval registreeritud elukaaslasel ülalpidamiskohustus (KooS § 9 lõige 1). Mõlemal juhul on isik töötamise peatanud vähemalt ühe alla 8-aastase lapse kasvatamiseks, mistõttu ta on (eelduslikult) oma abikaasa või elukaaslase ülalpidamisel. Nii abielu sõlminud kui ka kooselulepingu sõlminud pered kuuluvad sarnaselt ka PS §-s 26 ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõiguse (vt selle kohta Riigikohtu üldkogu 21. juuni 2019. a otsus asjas nr 5-18-5, punktid 48–49) kaitse alla.

55.Kuna SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimene alternatiiv näeb ette, et esimesse gruppi kuuluva isiku eest maksab riik sotsiaalmaksu, kuid välistab sotsiaalmaksu maksmise teise gruppi kuuluva isiku eest, kohtleb vaidlusalune säte sarnases olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt (riivab PS § 12 lõikes 1 tagatud üldist võrdsuspõhiõigust).

56.Võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdselt kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdselt kohtlemise eesmärgi ja tekitatud ebavõrdselt olukorra raskust (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-52-13, punkt 47 ja üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, punkt 53).

57.Justiitsminister oli seisukohal, et abikaasa ja registreeritud elukaaslase erinevat kohtlemist õigustab abielu institutsiooni oluline väärtus. Riigikogu põhiseaduskomisjon viitab seadusandja õigusele anda sotsiaalseid hüvesid riigi majanduslike võimaluste piires.

58.Mööndes seadusandja ulatuslikku otsustuspädevust sotsiaalpoliitilistes küsimustes, ei saa kolleegiumi arvates kumbagi nimetatud põhjustest pidada mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks, mis õigustaks registreeritud elukaaslase ja abikaasa erinevat kohtlemist SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimeses alternatiivis sätestatud hüvitise andmisel. Vaidlusalusest sätestetult tuleneva ebavõrdselt kohtlemise mõju registreeritud elukaaslasele on kaalukas, kuna selle tõttu jääb ta ilma ravikindlustusest ning pensionikindlustuse maksetest. Ükski menetlusosaline pole juhtinud tähelepanu sellele, et hüvitist saavate isikute ringi laiendamine oleks riigile liiga kulukas. Vastupidi, Sotsiaalministeerium on küsimust analüüsinud ja leidnud, et kulud ei ole ületamatult koormavad. Kuigi abielu ja registreeritud kooselu on reguleeritud erinevates seadustes, on mõlemal institutsioonil enam ühist kui erinevat. Muu hulgas on registreeritud elukaaslased nagu abikaasadki võtnud vastastikku ülalpidamiskohustuse, mistõttu on põhjendatud neid vaidlusaluse hüvitise andmisel võrdselt kohelda.

59.Eeltoodust lähtudes ja tuginedes PSJKS § 15 lõike 1 punktile 2, tunnistas kolleegium SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimese alternatiivi põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab riigi poolt sotsiaalmaksu maksmise RaKS § 5 lõike 2 punktis 1 nimetatud isiku ülalpeetava registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last ning kelle eest või kelle registreeritud elukaaslase eest riik ei maksa sotsiaalmaksu SMS § 6 lõike 1 punkti 1 või 1¹ alusel. See tähendab, et üle ühekuuliseks tähtjaks või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötava isiku puhul, kelle eest on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu tööandja, peab tema registreeritud elukaaslase eest riik maksuma sotsiaalmaksu, kui registreeritud elukaaslane on ülalpeetav ja kasvatab alla 8-aastast last ning kummagi registreeritud elukaaslase eest ei maksa riik sotsiaalmaksu SMS § 6 lõike 1 punkti 1 või 1¹ alusel. Kuni kohase õigusliku aluse kehtestamiseni saab täitevvõim sotsiaalmaksu maksmise taotluste läbivaatamisel lähtuda SMS § 6 lõike 1 punkti 8 esimesest alternatiivist, mis kohustab riiki maksuma sotsiaalmaksu RaKS § 5 lõike 2 punktis 1 nimetatud isiku abikaasa eest.

60. PSJKS § 63 lõikest 1 juhindudes rahuldab kolleegium kaebaja taotluse menetluskulude hüvitamiseks ja mõistab Eesti Vabariigilt kaebaja kasuks välja 330 eurot.

Villu Kõve, Velmar Brett, Ants Kull, Viive Ligi, Nele Parrest