

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

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
30.10.2019
RT I, 31.10.2019, 6

Perehüvitiste seaduse § 37 lg 3 teise lause põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 30.10.2019

RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-19-25
Otsuse kuupäev	30. oktoober 2019
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Ivo Pilving, Paavo Randma, Nele Parrest, Tambet Tampuu
Kohtuasi	Perehüvitiste seaduse § 37 lg 3 teise lause põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Ringkonnakohtu 20. märtsi 2019. a otsus haldusasjas nr 3-18-1214
Menetlusosalised	K Riigikogu õiguskantsler justiitsminister sotsiaalkaitseminister Sotsiaalkindlustusamet
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Tunnistada põhiseadusevastaseks perehüvitiste seaduse § 37 lg 3 teine lause (1. jaanuarist 2017 kuni 31. augustini 2019 kehtinud sõnastuses) osas, mille järgi ei arvatud vanemahüvitise arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu hulka töötuskindlustuse seaduses sätestatud tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu olukorras, kus isik töötas vanemahüvitise arvutamise aluseks oleva kalendriaastal ja selle kalendriaasta eest maksis Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitist ning arvestas sellelt sotsiaalmaksu, mis laekus vanemahüvitise arvutamise aluseks oleva kalendriaastal või pärast seda.

2. Tunnistada põhiseadusevastaseks ja kehtetuks perehüvitiste seaduse § 37 lg 3 kolmas lause (alates 1. septembrist 2019 kehtivas sõnastuses) osas, mille järgi ei arvata vanemahüvitise arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu hulka töötuskindlustuse seaduses sätestatud tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu olukorras, kus isik töötab vanemahüvitise arvutamise aluseks oleva arvestusperioodil ja selle perioodi eest maksab Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitist ning arvestab sellelt sotsiaalmaksu, mis laekub vanemahüvitise arvutamise aluseks oleva perioodil või pärast seda.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.K töötas L OÜ-s (tööandja) alates 2016. a-st kuni 17. aprillini 2017, mil kuulutati välja tööandja pankrot. Tööandja maksis kaebajale töötasu kuni 2017. a jaanuarini, mil laekus kaebaja töötasu 2016. a detsembri eest.

2.Eesti Töötukassa määras 21. juuni 2017. a otsusega kaebajale tööandja maksejõuetuse hüvitise 5765 eurot, mis maksti kaebajale välja ja mille pealt tasuti sotsiaalmaksu 1902 eurot 45 senti.

3.Sotsiaalkindlustusamet (SKA) määras 12. detsembri 2017. a otsusega kaebajale 2. detsembril 2017 sündinud lapse kasvatamise tõttu vanemahüvitise 3079 eurot 34 senti kuus ajavahemikuks 2. veebruarist 2018 kuni 12. aprillini 2019.

4.22. jaanuari 2018. a otsusega tunnistas SKA 12. detsembri 2017. a otsuse kehtetuks ja määras samaks ajavahemikuks vanemahüvitise 3087 eurot 85 senti, võttes aluseks 2017. a isikustatud sotsiaalmaksu 8732 eurot 76 senti.

5. 27. veebruari 2018. a otsusega nr 9.VH-2/1561 tunnistas SKA kehtetuks 22. jaanuari 2018. a otsuse ja määras kaebaja vanemahüvitise suuruseks samal ajavahemikul 2415 eurot 16 senti. Vanemahüvitise suuruse arutamise aluseks oli 2017. a isikustatud sotsiaalmaks 6830 eurot 31 senti. Arutamise aluseks olevast sotsiaalmaksust jäeti perehüvitiste seaduse (PHS) § 37 lg 3 alusel välja Eesti Töötukassa tasutud sotsiaalmaks 1902 eurot 45 senti, kuna see tasuti tööandja maksejõuetuse hüvitisel. Seega vähendas SKA 27. veebruari 2018. a otsusega kaebaja vanemahüvitist ühes kuus 672 euro 69 senti võrra.

6. 21. mai 2018. a vaideotsusega jättis SKA rahuldamata kaebaja vaide 27. veebruari 2018. a otsuse peale. SKA selgitas, et kaebajale määrati 12. detsembri 2017. a ja 22. jaanuari 2018. a otsustega vanemahüvitist, mille suuruse arutamise aluseks oleva sotsiaalmaksu hulka oli arvatud ka Eesti Töötukassa tasutud sotsiaalmaks tööandja maksejõuetuse hüvitisel. PHS § 37 lg 3 järgi ei arvata isikustatud sotsiaalmaksu hulka tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu. Norm ei näe ette kaalutlusõigust. 27. veebruari 2018. a otsusega viis SKA kaebajale makstava vanemahüvitise suuruse kooskõlla perehüvitiste seaduses märgituga. Seaduse seletuskirja kohaselt ei saa maksejõuetuse hüvitist viia kokku töötamise perioodidega ning seega ei ole ka põhjendatud arvata seda teise tulu hulka vanemahüvitise arutamisel. Sotsiaalkaitse infosüsteemis, mille andmed on SKA-le aluseks hüvitise suuruse määramisel, ei kajastu teave perioodi kohta, mille eest maksejõuetuse hüvitist arvutatakse. Maksejõuetuse hüvitist on sisuliselt kahjuhüvitist, mistõttu ei pruugi olla tegu tuluga, millelt arvestatud sotsiaalmaks peaks olema vanemahüvitise suuruse aluseks.

7. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palus SKA 27. veebruari 2018. a otsuse tühistada. Kaebaja hinnangul vähendas SKA vaidlustatud otsusega vanemahüvitist alusetult. SKA kohaldas vääralt PHS § 37 lg-t 3. Viidatud sätte eesmärgipärase ja süstemaatilise tõlgendamisega oli võimalik arvestada kaebajale makstava vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramisel ka tööandja maksejõuetuse hüvitisel makstud sotsiaalmaksu. Seda põhjusel, et praegusel juhul on võimalik viia tasutud maksejõuetuse hüvitist kokku hüvitise aluseks olnud töötamise perioodiga. PHS § 37 lg-t 3 tuleb kohaldada üksnes siis, kui tööandja maksejõuetuse hüvitist makstakse välja viiteajaga. Kui hüvitist ei maksta välja viiteajaga, tuleb sellelt tasutud sotsiaalmaksu vanemahüvitise arutamisel arvestada. Alternatiivselt leidis kaebaja, et kui SKA kohaldas PHS § 37 lg-t 3 õigesti, on viidatud norm vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 12. Ebavõrdselt koheldakse kaebaja hinnangul vanemahüvitise saajaid, kellele hüvitise saamise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaastal makstakse tööandja maksejõuetuse hüvitist, ja hüvitist saavaid isikuid, kellele makstakse sotsiaalmaksu maksja süül vanemahüvitise maksmise kalendrikuul vanemahüvitise saajale õigel ajal maksmata jäänud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Esimesse gruppi kuuluvate isikute puhul ei võimalda vaidlusalune perehüvitiste seaduse norm SKA-l tuvastada, millise perioodi eest maksejõuetuse hüvitist maksti. Teise grupi puhul on see aga võimalik. Halduskoormuse kasv ei õigusta nimetatud ebavõrdset kohtlemist.

8. SKA palus jätta kaebus rahuldamata, märkides, et PHS § 37 lg 3 ei võimalda arvestada vanemahüvitise määramisel tööandja maksejõuetuse hüvitisel tasutud sotsiaalmaksu. Töötukassa otsuses, millega maksejõuetuse hüvitist kaebajale määrati, ei ole märgitud töötamise perioodi, mille eest hüvitist maksti. SKA saab andmed sotsiaalmaksu kohta sotsiaalkaitse infosüsteemist, milles ei ole andmeid selle kohta, et sotsiaalmaks tasuti tööandja maksejõuetuse hüvitisel. Infosüsteemist ei nähtu ka perioodi, mille eest hüvitist maksti. Kaebaja tõlgenduse alusel koheldaks ebavõrdselt teisi isikute grupe: see seaks ebavõrdsesse olukorda isikud, kellele makstakse tööandja maksejõuetuse hüvitist välja pika viiteajaga. Maksejõuetuse hüvitist on olemuselt kahjuhüvitist ja tegu ei ole tuluga, millelt arvestatud sotsiaalmaks peaks olema vanemahüvitise arutamise aluseks.

9. Tallinna Halduskohus jättis kaebuse **21. detsembri 2018. a otsusega** rahuldamata. Kohus leidis, et PHS § 37 lg 3 sõnastus on selge. Seadusandja on üheselt sätestanud, et vanemahüvitise suuruse arutamisel ei arvata isikustatud sotsiaalmaksu hulka tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu olenemata sellest, kas hüvitist maksti välja viiteajaga või mitte.

10. Kohus nõustus kaebajaga selles, et tööandja maksejõuetuse hüvitise väljamaksmine samal aastal, kui töötasu saamata jäi, on pigem erandlik. Tavaliselt makstakse hüvitist välja hiljem. Halduskohtu hinnangul ei soovinud seadusandja PHS § 37 lg-ga 3 reguleerida üksnes olukordi, mil tööandja maksejõuetuse hüvitist makstakse pika viiteajaga. Seadusandja tahte kohaselt ei võeta tööandja maksejõuetuse hüvitisel makstud sotsiaalmaksu vanemahüvitise suuruse arutamisel mitte ühelgi juhul arvesse. PHS § 37 lg 3 on sisuliselt erand kassapõhisest arvestusest, kuna ühelt tulu liigilt makstud sotsiaalmaksu ei arvestata vanemahüvitise suuruse arutamisel sõltumata sellest, millal tulu tegelikult teeniti ja millal see laekus. Sisuliselt on tööandja maksejõuetuse hüvitist kahjuhüvitist. Maksejõuetuse hüvitise kokkuvõtmine tegeliku töötamise perioodiga on raske. Kui see ka oleks võimalik, siis soodustaks see vanemahüvitise suuruse moonutusi ja seaks tööandja maksejõuetuse hüvitise saajad ebavõrdsesse olukorda.

11. Halduskohtu hinnangul ei riku PHS § 37 lg 3 PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet. Kaebaja esitatud võrdlus ei ole asjakohane. PHS § 42 lg-t 2 kohaldatakse konkreetse kuu vanemahüvitise suuruse ümberarutamisel ning erinevalt PHS § 37 lg-st 3 ei kohaldata seda vanemahüvitise määramisel. PHS § 37 lg-ga 3 loodi tasakaalustatud lahendus isikutele, kellel jäi vanemahüvitise määramisele eelnenud perioodil tööandja pankroti tõttu töötasu saamata ja kes said seetõttu tööandja maksejõuetuse hüvitist. Seejuures on töötajal võimalus öelda tööleping üles kohe, kui tööandja on rikkunud töötasu maksmise kohustust. Seadusandja soovis kohelda isikuid võrdselt, välistades tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu arvesse

võtmise vanemahüvitise suuruse arvutamisel reservatsioonideta. Tegu ei ole meelevaldse kohtlemisega. Vaidlusalust regulatsiooni ei saa õigustada üksnes administratiivsete raskustega, kuid see aspekt on praegusel juhul vähetähtis.

12.Kaebaja esitas **apellatsioonkaebuse**, milles taotles halduskohtu otsuse tühistamist ja kaebuse rahuldamist.

13. Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 20. märtsi 2019. a otsusegaapellatsioonkaebuse ja tühistas halduskohtu otsuse. Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis otsuse tegemisel kohaldamata 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 tööandja maksejõuetuse hüvitist ja arvestas sellelt sotsiaalmaksu ning sotsiaalmaks laekus vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal. Kohus tegi uue otsuse, millega rahuldab kaebaja kaebuse ja tühistas SKA 27. veebruari 2018. a otsuse.

TALLINNA RINGKONNAKOHTU OTSUS

14.Kohtuasjas vaieldakse selle üle, kas SKA kohaldas PHS § 37 lg 3 teist lauset õiguspäraselt, kui ta ei arvestanud kaebaja vanemahüvitise suuruse määramisel Eesti Töötukassa tasutud sotsiaalmaksu. Kui SKA oleks seda arvestanud, oleks kaebaja vanemahüvitis olnud igas kalendrikuus 672 euro 69 senti võrra suurem.

15.Ringkonnakohtu hinnangul järeldeb PHS § 37 lg 3 teise lause sõnastusest üheselt, et isikustatud sotsiaalmaksu hulka ei arvata tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu. Norm ei sea täiendavaid eeldusi, millal võib tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu siiski vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramisel arvesse võtta.

16.Ka vaidlusaluse normi süstemaatiline tõlgendus ei vii teistsuguse tulemuseni. Apellandi viidatud PHS § 42 lg 3 p 3 ei võimalda järeldada, et PHS § 37 alusel vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaks, kui see on tasutud selle aasta eest, millal isik töötas ja mis võetakse vanemahüvitise suuruse arvestamise aluseks. Tegu on erinormiga PHS § 42 lg-le 1, mis on mõeldud reguleerima olukorda, millal ei tule juba makstavat vanemahüvitist vähendada, kui laekub tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaks. Viidatud norm ei reguleeri vanemahüvitise suuruse arvutamist ja see ei ole erinorm PHS § 37 lg 3 teises lauses sätestatule.

17.Normi grammatiline tõlgendus ei ole vastuolus normi eesmärgipärase tõlgendusega. Seaduse seletuskirjast nähtub üheselt, et seadusandja soovis välistada tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu arvestamise vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramisel.

18.PHS § 37 lg 3 on asjassepuutuv.

19.Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga, et kaebaja ei moodustanud kõige lähemaid võrreldavaid gruppe. Praeguses asjas on võimalik moodustada järgmised võrreldavad grupid: 1) inimesed, kelle vanemahüvitis on arvutatud perioodi alusel, millal nad töötasid, kuid sellel perioodil maksis neile Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitist ja Eesti Töötukassa arvestas sellelt hüvitiselt sotsiaalmaksu (s.o kaebaja grupp), ning 2) inimesed, kelle vanemahüvitis on arvutatud perioodi alusel, millal nad töötasid ja selle perioodi eest arvestas ning tasus sotsiaalmaksu tööandja (s.o võrdlusgrupp).

20.Mõlemad grupid on sarnased osas, et nad töötasid vanemahüvitise arvutamise aluseks olnud perioodil, neil tekkis õigus töötasule, puhkusetasule ja muudele hüvitistele ning nende eest on sama perioodi kohta tasutud sotsiaalmaksu. Grupid erinevad üksnes osas, et viimase grupi sotsiaalmaksu tasus Eesti Töötukassa, mitte tööandja, ning ta tasus seda tööandja maksejõuetuse hüvitiselt. Gruppe ei muuda võrreldamatuks see, et tööandja asemel tasus sotsiaalmaksu Eesti Töötukassa. Isikud on sisuliselt sarnases positsioonis.

21.Kaebaja gruppi koheldakse ebasoodsamalt kui võrdlusgruppi. Võrdlusgrupi vanemahüvitise suuruse määramisel võetakse arvesse tööandja tasutud sotsiaalmaks. Kuna kaebaja grupil sotsiaalmaksu arvesse ei võeta, on tema vanemahüvitis väiksem. Seega tuleb analüüsida, kas see erinev kohtlemine on õigustatud.

22.Perehüvitiste seaduse seletuskirjas põhjendatakse vaidlusaluse piirangu kehtestamist eeskätt vajadusega tagada vanemahüvitise süsteemi administreerimise lihtsus. Ringkonnakohtu hinnangul on praeguse asja probleem selle tuvastamises, kas isikul oli töösuhe kalendriaastal, millelt Eesti Töötukassa sotsiaalmaksu arvestas ja tasus.

23.Võrreldavate gruppide erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus. Argument, et sotsiaalkaitse infosüsteem ei võimalda töötamise perioodi tuvastada, ei ole väga kaalukas. Tööandja maksejõuetuse hüvitis ja sellelt tasutud sotsiaalmaks võib laekuda erineval ajal. Võimalik viiteaeg ei ole samas selline takistus, mis peaks igal juhtumil õigustama seda, et Eesti Töötukassa tasutud sotsiaalmaksu üldse arvesse ei võeta. Praegusel juhul on võimalik tuvastada, mis perioodi eest jäi kaebajal töötasu ja muud hüvitised saamata ning millise perioodi eest tasuti talle tööandja maksejõuetuse hüvitist ja arvestati sotsiaalmaksu.

Eesti Töötukassal olemasolevate andmete kasutamine ka vanemahüvitise määramisel ei ole välistatud. Kuna seadusandjal on vanemahüvitise süsteemi loomisel suur kujundamisõigus, võib halduskoormuse vähendamise eesmärgil panna vanemahüvitise õigusega isikule kohustuse tõendada, millal ta töötas ja millise perioodi eest tasus Eesti Töötukassa talle tööandja maksejõuetuse hüvitist ning arvestas sellelt sotsiaalmaksu. Perioodi tuvastamine ei nõuaks ka SKA-lt eelduslikult ülemäära suurt administratiivset ressursi. Kuna töötamisperioodi ja selle eest arvestatud sotsiaalmaksu saab välja selgitada, ilma et selleks peaks kulutama ülemäära palju administratiivset ressursi, ei ole tegu kahe võrdlusgrupi erineva kohtlemise õigustamiseks väga kaaluka eesmärgiga.

24. Kaalukaks ei saa pidada ka seda, et kaebajat tuleks ebasoodsamalt kohelda pelgalt seetõttu, et lisaks kaebaja grupile võib esineda teisi grappe, kellele ei laeku tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaks vanemahüvitise aluseks oleval kalendriaastal või kui laekub, pole ta sellel kalendriaastal töötanud. Teiste gruppide erineva kohtlemise vältimiseks on seadusandjal võimalik kohaldada teisi meetmeid. Asjaolu, et normi looja ei ole soovinud luua erinevaid mudeleid ja süsteemi ühetaolise vanemahüvitise suuruse loomiseks, ei ole kaalukas argument. Praegusel juhul ei ole tegu võimatu ülesandega.

25. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole seletuskirjas toodud võrdlus kahju hüvitamisega tööandja maksejõuetuse hüvitise puhul kohane. Vanemahüvitise eesmärk on tagada asendussissetulek (PHS § 32 lg 1). Olemuselt on vaidlusalune hüvitis mõeldud selleks, et hüvitada töötajale osaliselt tööandja maksejõuetuse korral saamata jäänud töötasu ja muud hüvitised. Hüvitise olemus on tagada töötaja töölepingust või töösuhetest tulenevate rahuldamatute jäänud nõuete väljamaksmine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2008. a direktiiv 2008/94 art 4).

26. Vanemahüvitise suuruse määramisel tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvatud sotsiaalmaksu arvestamata jätmise paneb kaebaja grupi märgatavalt halvemasse olukorda võrreldes grupiga, kelle eest tööandja tasus sotsiaalmaksu, mis võeti vanemahüvitise suuruse arvestamise aluseks. Maksejõuetuse hüvitise maksmine, sellelt arvestatud sotsiaalmaksu tasumine, tööandja maksevõime ja muud olulised tegurid ei sõltu üldjuhul töötajast. Sotsiaalmaksu võimaliku hilisema laekumise risk ja sellega kaasnevad õiguslikud tagajärjed jäetakse praegusel juhul üksnes töötaja ning vanemahüvitise õigusega isiku kanda. See asjaolu suurendab võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsust. Lisaks tuleb arvestada, et töötaja on eelduslikult töösuhete nõrgem pool. Mh ei saa töötajalt eeldada, et ta peaks teadma tööandja tegelikku majanduslikku olukorda ning et tal oleks võimalik kohe leida uus töökoht, kui tööandja tasu ei maksa. Töötasust ilmajäämine raskendab eelduslikult tema olukorda. Samuti ei pruugi tööandja maksejõuetuse hüvitist katta kogu saamata jäänud töötasu ja muid hüvitisi. Sellest tulenevalt makstakse ka sotsiaalmaksu osaliselt, mitte täies ulatuses. Eelnevast sõltub omakorda vanemahüvitise suurus.

27. Eelduslikult ei ole tegu sedavõrd märkimisväärse kokkuhoiuga, mis oleks vanemahüvitise süsteemi ülalpidamiseks hädavajalik ning mis olnuks seadusandja kaalutluseks gruppide erinevaks kohtlemiseks. Kui kaebaja grupp saaks suurema vanemahüvitise, ei ohustaks see ilmselt vanemahüvitise süsteemi jätkusuutlikku toimimist.

28. Ringkonnakohus tunnistas asjassepuutuva sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis selle kohtuasja lahendamisel kohaldamata. Seega tuli kaebus rahuldada ja vaidlustatud otsus tühistada. SKA-l ei olnud alust kaebaja vanemahüvitist PHS § 37 lg 3 teise lause alusel vähendada. Kuna pärast vaidlustatud otsuse tühistamist kehtib SKA 22. jaanuari 2018. a otsus, tuleb SKA-l otsustada kaebajale juurdemakstava summa üle.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

29. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et PHS § 37 lg 3 teine lause ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas osas, milles see ei võimalda tööandja maksejõuetuse hüvitiselt makstavat sotsiaalmaksu arvata isikustatud sotsiaalmaksu hulka.

30. Vaidlusalust piirangut on võimalik põhjendada sellega, et tööandja maksejõuetuse hüvitiselt makstud sotsiaalmaksu isikustatud sotsiaalmaksu hulka arvamata jätmise võimaldab riigil hoida vanemahüvitise maksmisel kokku raha ja tagada riigi sotsiaalkindlustuse süsteemi tõhus ning eesmärgipärane toimimine. Samuti võib piirang püüda vältida hüvitiste ja toetuste kumuleerumisest tingitud põhjendamatu moonutusi riigi sotsiaalkindlustuse süsteemis.

31. Olukorras, kus tööandja maksejõuetuse hüvitiselt makstava sotsiaalmaksu isikustatud sotsiaalmaksu hulka arvamata jätmise tõttu jääb isiku vanemahüvitist temast olenemata põhjustel oluliselt väiksemaks võrreldes isikutega, kelle sotsiaalmaksu tasub tööandja, on tajutav tugev võrdsuspõhiõiguse riive, mis kaalub selgelt üles vajaduse kõnealuse piirangu järele.

32. Vanemahüvitise määramisel ei pruugi olla iga kord siiski võimalik tööandja maksejõuetuse hüvitisega arvestada ja see võib omakorda tingida vanemahüvitist saama õigustatud isikute ebavõrdse kohtlemise. Tööandja maksejõuetuks tunnistamine ja hüvitise määramine võib võtta aega ning selle tõttu võib ka viibida maksejõuetuse hüvitise väljamaksmine. Mõnel juhul ei pruugi maksejõuetuse hüvitise väljamaksmine langeda vanemahüvitise arvatamise aluseks olevasse perioodi ja sellest tulenevalt tingida siiski õiguse väiksemale vanemahüvitisele.

33.Riigikogu põhiseaduskomisjon lisis oma arvamusele Riigikogu sotsiaalkomisjoni arvamuse, milles samuti leitakse, et PHS § 37 lg 3 teine lause on vastuolus PS §-ga 12.

34.Sotsiaalkomisjoni hinnangul tuleb tööandja maksejõuetuse hüvitist käsitada saamata jäänud töötasuna ja seda tuleks osal juhtudel võtta arvesse vanemahüvitise arvutamisel. Kuna käesoleval juhul ei esinenud seletuskirjas märgitud viiteaega, puudub mõistlik põhjendus, miks ei saaks hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaksu arvesse võtta.

Õiguskantsler

35.Õiguskantsler leiab, et PHS § 37 lg 3 teine lause on ringkonnakohtu otsuses viidatud osas vastuolus PS § 12 lg-ga 1, kuna sarnases olukorras olevate inimeste erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

36.Vaidlusalune säte on asjassepuutuv.

37.Kõnealusel juhul on võrreldavad grupid järgmised: 1) inimene, kes vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal töötab ja saab tööandjalt tasu, millelt tööandja maksab sotsiaalmaksu ja mis laekub kõnealusel aastal; 2) inimene, kes vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal töötab ja kellele tööandja asemel maksab samal perioodil sotsiaalmaksuga maksustatava tulu osaliselt välja Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitisena.

38.Mõlema grupi inimesed töötavad vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal ning nende väljateenitud tasu(de) pealt laekub sotsiaalmaks samuti vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval aastal. Erinevus seisneb selles, et esimese grupi puhul maksab töötasu ja sotsiaalmaksu tööandja, teise grupi puhul teeb seda tööandja eest Eesti Töötukassa.

39.See, et tööandja maksejõuetuse hüvitis võib olemuselt olla kahjuhüvitis, ei ole määrav, kuna mõlema grupi puhul lähtutakse sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust sotsiaalmaksuseaduse § 2 mõttes ja seega on mõlemal juhul tegu tuluga, mille alusel vanemahüvitise suurust arvutatakse (PHS § 37 lg 2). Seega on mõlema grupi inimesed sisuliselt samas olukorras.

40.Sellele vaatamata koheldakse gruppe erinevalt, kuna ühel juhul läheb vanemahüvitise arvutamisel arvesse kogu kõnealusel aastal sotsiaalmaksuga maksustatavalt tulult makstud sotsiaalmaks, teisel juhul aga jääb arvestusest välja Eesti Töötukassa makstud hüvitiselt tasutud sotsiaalmaks.

41.Vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramiseks peab SKA tuvastama, mis perioodi eest Eesti Töötukassa hüvitist maksis. See toob kaasa halduskoormuse tõusu ja seeläbi suuremad kulud vanemahüvitise administreerimisel. Administreerimise lihtsus ja kulude kokkuhoid on põhiseadusega lubatavad eesmärgid. Süsteemi haldamise lihtsus ja odavus on eesmärkidena olulised.

42.Pole täpselt teada, kui palju on teise gruppi kuuluvaid inimesi, kelle puhul peaks SKA välja selgitama tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu aluseks oleva töötamise perioodi. Halduskoormus ilmselt mõnevõrra suureneks, ent suure tõenäosusega oleks võimalik leida üsna kiire ja odav lahendus lisainfo saamiseks. Näiteks saaks SKA Eesti Töötukassaga koostööd tehes andmed hüvitise aluseks oleva töötamise aja kohta üsna lihtsalt ning kontrollitud kujul. Seega ei too tööandja maksejõuetuse hüvitise aluseks oleva töötamise perioodi väljaselgitamine kaasa märkimisväärset halduskoormuse tõusu.

43.Ebavõrdse kohtlemise mõju teise gruppi kuuluvatele inimestele on intensiivne. Esiteks on mõju rahaline. Käesoleva juhtumi valguses saab öelda, et inimesele ei ole tagatud adekvaatne asendussissetulek võrreldes tema varasema sissetulekuga. Seega aitaks tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu arvestamise piirangu kaotamine kaasa ka vanemahüvitise eesmärgi saavutamisele. Lisaks pannakse vastutus tööandja maksejõuetuse ja maksejõuetuse menetluse kestuse eest sisuliselt inimesele, kel ei ole võimalust üht ega teist asjaolu ennetada või menetlust kiirendada.

44.Negatiivset mõju teise gruppi kuuluvatele inimestele tugevdab veelgi asjaolu, et praktikas arvutab SKA vanemahüvitise suuruse inimese kasuks ümber juhtudel, kui sotsiaalmaksu maksja muudab tagant järele sotsiaalmaksu deklaratsiooni. See tähendab, et inimese asendussissetuleku suurus ei ole seatud sõltuvusse sotsiaalmaksu maksja vigadest sotsiaalmaksu deklareerimisel. Vaidlusalusel juhul ei lähe aga tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaks arvesse isegi olukorras, kus sotsiaalmaks laekus vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks oleval aastal ehk õigel ajal.

45.Seega ei ole kahe võrreldava grupi erinev kohtlemine põhjendatud.

46.SKA viitas, et ebavõrdse kohtlemise kaotamine praegusel juhtumil toob kaasa uue ebavõrdsuse. Arvestades SKA praktikat arvestada vanemahüvitise suurus ümber inimese kasuks, ei pruugi ebavõrdset kohtlemist tekkida, kui Riigikohus tunnistab PHS § 37 lg 3 teise lause põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, mis välistab vanemahüvitise suuruse arvutamisel tööandja maksejõuetuse hüvitiselt makstava sotsiaalmaksu arvestamise. Õigusselguse huvides oleks siiski soovitatav, et Riigikogu sätestaks selged olukorrad, millal vanemahüvitise suurus inimese kasuks ümber arvutatakse.

Justiitsminister

47. Justiitsminister on seisukohal, et PHS § 37 lg 3 teine lause ei ole põhiseadusega kooskõlas. Seda osas, mis välistab tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu arvamise isikustatud sotsiaalmaksu hulka ja seega hüvitise arvesse võtmise vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramisel juhul, kui hüvitisel arvestatud sotsiaalmaks tasutakse isikule vanemahüvitise õiguse tekkimisele eelneval kalendriaastal, ning ka ühtlasi töötamise periood, millega maksejõuetuse hüvitis on seostatav, jääb sama kalendriaasta sisse.

48. Vaidlustatud norm on asjassepuutuv.

49. Käesolevas asjas on võrdlusgruppideks isikud, kes vanemahüvitise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaastal töötasid ja kellele samal aastal makstud tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu tasus Eesti Töötukassa (kaebaja grupp), ja isikud, kes vanemahüvitise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaastal töötasid ja kellele sama aasta eest tasus sotsiaalmaksu tööandja (võrdlusgrupp).

50. Gruppide puhul on ühine see, et vanemahüvitise arvestusperioodil mõlemasse kuuluvad isikud töötasid ja mõlema eest tasuti ka sotsiaalmaksu. Erinevus seisneb selles, et kaebaja gruppi kuuluvate isikute eest tasus sotsiaalmaksu Eesti Töötukassa, võrdlusgruppi kuuluvate isikute eest tasus sotsiaalmaksu tööandja. Kaebaja gruppi kuuluvatele isikutele vanemahüvitist määrates ei arvata Eesti Töötukassa makstud sotsiaalmaksu isikustatud sotsiaalmaksu hulka, võrdlusgruppi kuuluvate isikute eest makstud sotsiaalmaks aga arvatakse. Selle tõttu on kaebaja gruppi kuuluvate isikute vanemahüvitis väiksem kui võrdlusgruppi kuuluvatel isikutel.

51. Seletuskirjas esitatud ebavõrdse kohtlemise õigustuste taga võib näha legitiimset soovi kasutada riigieelarve vahendeid eesmärgipäraselt ning vähendada vanemahüvitise süsteemi administreerimise keerukust.

52. Tööandja maksejõuetuse hüvitis on mõeldud kompenseerima isikule sisuliselt sedasama töist tulu, mille saamata jäämist lapse kasvatamise tõttu on vanemahüvitis mõeldud hüvitama. Kuni perehüvitiste seaduse jõustumiseni kehtinud vanemahüvitise seadus ei välistanud isikule makstud tööandja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu arvamist isikustatud sotsiaalmaksu hulka, st seda käsitati hüvitatava teise tuluna.

53. Võrdsuspõhiõiguse riive on isiku jaoks tugev, kuna vaidlusalune säte võimendab ebasoodsat olukorda, millesse isik tööandja maksejõuetuse tõttu satub: vanemahüvitise õiguse tekkimise kalendriaastal jäi töötasu saamata temast sõltumatutel põhjustel (tööandja maksejõuetus), saamata jäänud töötasu kompenseerimiseks Eesti Töötukassa makstud hüvitisel arvestatud sotsiaalmaks jäetakse aga vanemahüvitise suurust määrava isikustatud sotsiaalmaksu hulka arvamata.

54. Seega ei kaalu eesmärgid üles isiku õigust olla võrdlusgrupiga võrdselt koheldud.

Kaebaja

55. Kaebaja märkis Riigikohtule saadetud arvamuses, et ta jääb oma varasemate seisukohtade juurde. Vaidlusaluse sätte tõlgendamise tulemusel on võimalik jõuda järeldusele, et norm ei ole asjassepuutuv. Alternatiivse käsitluse kohaselt on norm asjassepuutuv ja rikub kaebaja suhtes võrdse kohtlemise keeldu. Erinevate isikute gruppide erinevaks kohtlemiseks puudub põhiseaduslik õigustus. Säte on põhiseadusevastane, sest sellest tulenev võrdsuspõhiõiguse riive ei ole legitiimsete eesmärkide suhtes proportsionaalne.

Sotsiaalkindlustusamet

56. Sotsiaalkindlustusamet Riigikohtu antud tähtpäevaks arvamust ei esitanud.

VAIDLUSALUSED SÄTTED

57. PHS § 37 lg 3, mille teise lause tunnistas ringkonnakohus osaliselt põhiseadusevastaseks, sätestas kuni 31. augustini 2019 kehtinud sõnastuses:

„(3) Ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu suurus on vanemahüvitise taotleja hüvitise saamise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu ja kalendrikuude arvu jagatis. **Isikustatud sotsiaalmaksu hulka ei arvata töötuskindlustuse seaduses sätestatud** töötuskindlustushüvitisel ja **tööandja maksejõuetuse hüvitisel** ning sotsiaalmaksuseaduse § 6, välja arvatud lõike 1 punktide 5 ja 14 alusel **arvestatud sotsiaalmaksu.**”

58. PHS § 37 lg 3 sätestab alates 1. septembrist 2019 kehtivas sõnastuses:

„(3) Ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu suuruse arvutamise periood (edaspidi käesolevas peatükis *arvestusperiood*) on lapse sünnikuule eelnenud 21 kalendrikuud, millest on maha arvatud lapse sünnile eelnenud üheksa kalendrikuud. Ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu suurus on arvestusperioodi isikustatud sotsiaalmaksu ja selle kalendrikuude arvu jagatis. **Isikustatud sotsiaalmaksu hulka ei arvata töötuskindlustuse seaduses sätestatud** töötuskindlustushüvitisel ja **tööandja maksejõuetuse hüvitisel** ning sotsiaalmaksuseaduse § 6 alusel, välja arvatud lõike 1 punktide 5 ja 14 alusel, **arvestatud sotsiaalmaksu.**”

KOLLEGIUMI SEISUKOHT

59. Ringkonnakohtu esitatud taotluse lahendamiseks hindab Riigikohus esmalt seda, kas ja millises ulatuses on kontrollimiseks esitatud norm asjassepuutuv (I). Seejärel toob kolleegium välja vaidlusalusest sättest tuleneva erineva kohtlemise (võrdsuspõhiõiguse riive) (II) ja kontrollib riive põhiseaduspärasust käsitleva juhtumi valguses (III).

(I)

60. Esimese või teise astme kohtu taotluse alusel tunnistab Riigikohus kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 esimene lause). Seejuures ei lahenda Riigikohus õigusvaidlust, mis tuleb lahendada haldus-, tsiviil- või kriminaal-asjades kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi (PSJKS § 14 lg 2 teine lause). Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (alates Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsusest asjas nr 3-4-1-10-00, p 10). Otsustava tähtsusega on säte siis, kui kohus peaks sätte põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama põhikohtuasjas teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (esimest korda Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsuses asjas nr 3-4-1-5-02, p 15).

61. Ringkonnakohtu algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse haldusasjas, milles kaebaja vaidlustas talle ajavahemikuks 2. veebruarist 2018 kuni 12. aprillini 2019 määratud vanemahüvitise suuruse vähendamise otsuse, mille SKA tegi 27. veebruaril 2018. Kaebaja töötas töölepingu alusel vanemahüvitise arvutamise aluseks olnud 2017. aastal. Samal aastal tuvastati töötaja maksejõuetus ning samal aastal töötamise eest maksis Eesti Töötukassa töötaja maksejõuetuse hüvitist ja arvestas sotsiaalmaksu, mis ka laekus kõnealusel aastal. Kaebajale vanemahüvitise määramise ajal kehtinud PHS § 37 lg 1 järgi arvutati vanemahüvitise suurus vanemahüvitise taotleja ühe kalendrikuu keskmisest tulust, millelt on tasutud sotsiaalmaks. Ühe kalendrikuu keskmine tulu oli sotsiaalmaksuga maksustatud tulu, mis arvutati sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud ühe kalendrikuu keskmise isikustatud sotsiaalmaksu andmete alusel (PHS § 37 lg 2). Ringkonnakohtu põhiseadusevastaseks tunnistanud PHS § 37 lg 3 teine lause nägi ette, et isikustatud sotsiaalmaksu hulka ei arvata töötaja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu. Selle sätte kehtetuse korral oleks SKA pidanud kaebaja vanemahüvitise suuruse arvutamisel arvestama ka Eesti Töötukassa makstud töötaja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud ja tasutud sotsiaalmaksu. Seega pidanuks SKA kaebaja vanemahüvitise suuruse kindlaksmääramisel otsustama teisiti kui vaidlusaluse sätte kehtivuse korral. Teisisõnu: kui säte ei oleks kehtinud, ei oleks SKA pidanud enda eelviimast otsust tühistama ja jõusse oleks jäänud otsus, mis andis kaebajale õiguse saada suuremat vanemahüvitist. Seetõttu oli PHS § 37 lg 3 teine lause kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ning on praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses asjassepuutuv.

62. Asjassepuutuv PHS § 37 lg 3 teine lause jõustus 1. jaanuaril 2017. Perehüvitiste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (652 SE, Riigikogu XIV koosseis), mis jõustus 1. septembril 2019, muudeti mh PHS § 37 lg-t 3. Seega on asjassepuutuva redaktsiooni lõppkuupäev 31. august 2019.

(II)

63. Kuna vanemahüvitis ei ole vajaduspõhine toetus, ei kuulu see PS § 28 lg 2 kaitsealasse, mis annab õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Samas peab seadusandja vanemahüvitise saamise õiguse andmisel ja piiramisel järgima PS § 12 lg-st 1 tulenevat võrdse kohtlemise põhimõtet, mis keelab kohelda sarnases olukorras isikuid ebavõrdselt. Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekohad ja tuua välja võrreldavad grupid. (Riigikohtu üldkogu 30. juuni 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 47.) Teisisõnu tuleb võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellele võrreldes koheldakse kaebajat halvemini (Riigikohtu üldkogu 22. aprilli 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-51-13, p 69). Selleks tuleb tuvastada suurima ühisosaga võrreldavad grupid (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. detsembri 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-23-11, p 45).

64. Kaebaja vanemahüvitise suurust vähendati, kuna SKA ei arvanud PHS § 37 lg 3 teisele lausele tuginedes isikustatud sotsiaalmaksu hulka töötaja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu. Kolleegiumi hinnangul on asjakohane võrrelda töötaja maksejõuetuse hüvitist saanud kaebajat inimestega, kelle vanemahüvitis on arvutatud töötaja makstud töötasult arvestatud sotsiaalmaksu alusel. Samas tuleb täpsustada ringkonnakohtu võrreldud grupe tunnusega, et töötaja maksejõuetuse hüvitisel tasutud sotsiaalmaks on arvestatud vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal tehtud töö eest. Selline võrdlus jätab kõrvale juhtumid, mil isik töötas ja talle maksti töötaja maksejõuetuse hüvitist perioodi eest, mida vanemahüvitise arvutamisel arvesse ei võeta.

65. Esimeseks võrreldavaks grupiks on seega inimesed, kelle vanemahüvitis on arvutatud perioodi alusel, millal nad töötasid ja millal Eesti Töötukassa tasus sama perioodi eest makstud töötaja maksejõuetuse hüvitisel arvestatud sotsiaalmaksu (kaebaja). Teiseks võrreldavaks grupiks on inimesed, kelle vanemahüvitis on arvutatud perioodi alusel, millal nad töötasid ja mille eest töötaja tasus töötasult arvestatud sotsiaalmaksu.

66. Võrreldavaid grupe koheldakse erinevalt. Kaebaja gruppi kuuluvate inimeste eest Eesti Töötukassa tasutud sotsiaalmaksu ei arvestata vanemahüvitise arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu hulka. Seetõttu on nende

vanemahüvitis väiksem kui võrdlusgruppi kuulujatel, kelle eest arvestas ja tasus sotsiaalmaksu tööandja ning mis arvestatakse ka isikustatud sotsiaalmaksu hulka.

67.Järgnevalt hindab Riigikohus, kas selline ebavõrdne kohtlemine on põhiseaduslikult õigustatud.

(III)

68.Võrdsuspõhiõigus on PS § 12 lg-s 1 tagatud lihtsa seadusreservatsiooniga, seega piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb niisiis kaaluda võrdsuspõhiõiguse riivet selle eesmärkidega. Teisisõnu tuleb olukorras, kus kaalul on üksnes PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasus, võtta üldjuhul võrdsuspõhiõiguse põhiseaduspärasuse kontrolli kriteeriumina aluseks mõistlikkuse kontroll (viidatud otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 53). Erineva kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-52-13, p 47).

69.Perehüvitiste seaduse eelnõu 217 SE seletuskirjas on vaidlusalust erinevat kohtlemist kokkuvõtvalt põhjendatud sellega, et tööandja maksejõuetuse hüvitis on sisuliselt kahjuhüvitis, mida üldjuhul makstakse pika viiteajaga. Seda hüvitist ei saavat kokku viia töötamise perioodiga ning ei olevat põhjendatud arvata seda töise tulu hulka vanemahüvitise arvutamisel. Seletuskirjast nähtub seadusandja soov kasutada riigieelarve vahendeid eesmärgipäraselt ning vähendada vanemahüvitise süsteemi administreerimise keerukust.

70.Kolleegium peab erineva kohtlemise eesmärkidena praegusel juhul süsteemi administreerimise lihtsust ja riigi raha kokkuhoidu legitiimseteks (vt ka viidatud otsus asjas nr 3-4-1-23-11, p 60; viidatud otsus asjas nr 3-3-1-86-15, p 56).

71.SKA ega sotsiaalkaitseminister ei ole võimaliku täiendava administreerimise kulukuse kohta andmeid esitanud. Käesolevas asjas seisneb administratiivne raskus eeskätt selle tuvastamises, kas isikul oli töösuhe kalendriaastal, millelt Eesti Töötukassa sotsiaalmaksu arvestas ja tasus (ringkonnakohtu otsuse p 32), ning kas see periood langes vanemahüvitise arvutamise aluseks olevasse kalendriaastasse.

72.Tööandja maksejõuetuse hüvitise maksmise aluseks oleva perioodi väljaselgitamine on võimalik. Vanemahüvitise suuruse määramisel on tööandja maksejõuetuse hüvitisel tasutud sotsiaalmaksuga seotud andmeid võimalik saada näiteks Eesti Töötukassalt. Tööandja maksejõuetuse hüvitise saamiseks peab inimene esitama Eesti Töötukassale andmed töötamise perioodi, saamata jäänud tasude, hüvitiste jms kohta (töötuskindlustuse seaduse (TKindLS) § 21 lg 1¹). Avaldusele peab hüvitist sooviv isik mh lisama ka enda nõude alust ja suurust tõendavad dokumendid (TKindLS § 21 lg 1²). Seejärel tuleb Eesti Töötukassal kontrollida hüvitise aluseks olevaid asjaolusid (TKindLS § 22 lg 1). Seega ei ole kontrollitud andmete saamine tööandja maksejõuetuse hüvitise aluseks oleva perioodi pikkuse kohta ebamõistlikult raske ning eelduslikult ei kaasne sellega ülemäära suurt halduskoormust. Samuti on ringkonnakohtu asjakohaselt märkinud, et seadusandja võib panna SKA halduskoormuse vähendamiseks taotlejale kohustuse tõendada töötamist ja seda, millise perioodi eest tööandja maksejõuetuse hüvitist maksti. Seega ei ohusta tööandja maksejõuetuse hüvitise vanemahüvitise arvutamisel arvesse võtmiseks tehtavad kulutused ülemäära vanemahüvitise süsteemi administreerimise lihtsust ning riigi raha säästva kasutamise põhimõtet. See vähendab võrdsuspõhiõiguse riive eesmärkide kaalukust.

73.Riive intensiivsuse hindamisel tuleb arvestada, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (viidatud otsus asjas nr 3-4-1-52-13, p 47). Nii kaebaja kui ka võrdlusgrupi puhul on kõne all sotsiaalmaksuga maksustatava tulu arvestamine vanemahüvitise suuruse arvutamisel. Esimesel juhul maksab tulu välja tööandja, teisel juhul aga Eesti Töötukassa. Tööandja maksejõuetuse hüvitise eesmärk on kompenseerida töötajale tema tööandja tasumata jäänud töötasu ja muid hüvitisi (TKindLS § 20). Ka seadusandja on varem võrdsustanud tööandja maksejõuetuse hüvitise sisuliselt töise tuluga. Nii nähtub 2007. a septembris jõustunud vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu 1085 SE (millega mh täpsustati sotsiaalmaksuga maksustatava tulu arvestamist vanemahüvitise suuruse arvutamisel) seletuskirjast, et hüvitise arvutamisel võetakse *tõise tuluna* arvesse mh hüvitist tööandja maksejõuetuse korral. Järelikult on vaadeldaval juhul tegu kahe lähedases olukorras olevate isikute grupiga.

74.Tööandja maksejõuetuse hüvitist rahastatakse tööandja sundkindlustusmaksetest. TKindLS § 38 lg 2 p 1 järgi kasutatakse tööandja maksejõuetuse hüvitise ning sellelt arvestatud sotsiaalmaksu maksmiseks koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondi vahendeid. Nimetatud sihtfondi moodustavad tööandja töötuskindlustusmaksed ning nende hoiule andmisest saadud intressitulu (TKindLS § 38 lg 1). See tähendab, et töösuhte pooled on ise panustanud maksejõuetushüvitiste maksmise süsteemi toimimisse. Teisalt on tööandja maksejõuetuse hüvitisele seaduses sätestatud ülemmäärad (TKindLS § 20 lg-d 3-5). See vähendab raha otstarbeka kasutamise eesmärgile tekkivat negatiivset mõju. Samuti ei too tööandja maksejõuetuse hüvitisel tasutud sotsiaalmaksu arvesse võtmine vanemahüvitise arvutamisel kaasa moonutusi vanemahüvitise süsteemis. Tööandja maksejõuetuse hüvitist makstakse tööandjalt saamata jäänud tasude eest, mille kompenseerimiseks ongi vanemahüvitis mõeldud.

75.Ebavõrdse kohtlemisega kaasneva riive intensiivsust iseloomustab mh see, et PHS § 37 lg 3 teise lause tõttu väiksema vanemahüvitise määramine võimaldab tööandja maksejõuetuse tõttu töötaja ebasoodsat olukorda, millesse ta temast sõltumatutel põhjustel satub. PHS § 37 lg 3 teise lause tõttu kujuneb vanemahüvitis väiksemaks isiku tegelikust sissetulekust ja vanemahüvitis ei teeni enam oma eesmärki, milleks on hüvitada vanemale lapse kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu.

76.Konkreetsed kohtuasja asjaolusid vaadates selgub, et kaebaja vanemahüvitis kujunes PHS § 37 lg 3 teises lauses sätestatud erandi tõttu igakuiselt 672 euro 69 senti võrra väiksemaks, kui see oleks olnud, kui tööandja maksejõuetuse hüvitiselt tasutud sotsiaalmaksu oleks arvestatud vanemahüvitise suuruse arvutamisel. Seega on kaebaja õiguste riive konkreetsel juhul oluline.

77.Arvestades eeltoodud ja seda, et võrreldavate gruppide ainus sisuline erinevus seisneb selles, et ühel juhul maksab tulu, mille isik on tööga välja teeninud, ja sellelt arvestatud sotsiaalmaksu tööandja ning teisel juhul teeb seda tööandja sundkindlustusmaksetest kogutud vahendite arvel Eesti Töötukassa, on kolleegium seisukohal, et süsteemi administreerimise lihtsus ja kulude kokkuhoid ei õigusta praegusel juhul PHS § 37 lg 3 teisest lausest tulenevat ebavõrdset kohtlemist.

78.PSJKS § 15 lg 1 p 5 alusel leiab Riigikohus, et PHS § 37 lg 3 teine lause (1. jaanuarist 2017 kuni 31. augustini 2019 kehtinud sõnastuses) oli vastuolus põhiseadusega osas, mille järgi ei arvatud vanemahüvitise arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu hulka töötuskindlustuse seaduses sätestatud tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaksu olukorras, kus isik töötas vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal ja selle kalendriaasta eest maksis Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitist ning arvestas sellelt sotsiaalmaksu, mis laekus vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal.

79.Põhiseadusevastane on ka alates 1. septembrist 2019 kehtiv PHS § 37 lg 3 kolmas lause. Tegemist on asjassepuutuva normi pelgalt uue normitehnilise väljendusega, mitte sisult uue sättega. Samuti pole õigustust kohelda ebavõrdset isikuid, kellele makstakse vanemahüvitise arvutamise aluseks olnud perioodil töötatud aja eest tööandja maksejõuetuse hüvitis välja pärast vanemahüvitise arvutamise aluseks oleva perioodi lõppu.

80.Riigikohus tunnistab PSJKS § 15 lg 1 p 5 alusel põhiseadusevastaseks PHS § 37 lg 3 teise lause (1. jaanuarist 2017 kuni 31. augustini 2019 kehtinud sõnastuses) osas, mille järgi ei arvatud vanemahüvitise arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu hulka töötuskindlustuse seaduses sätestatud tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaksu olukorras, kus isik töötas vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval kalendriaastal ja selle kalendriaasta eest maksis Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitist ning arvestas sellelt sotsiaalmaksu, mis laekus pärast vanemahüvitise arvutamise aluseks olevat kalendriaastat.

81.Riigikohus tunnistab PSJKS § 15 lg 1 p 2 alusel põhiseadusevastaseks ja kehtetuks PHS § 37 lg 3 kolmanda lause (alates 1. septembrist 2019 kehtivas sõnastuses) osas, mille järgi ei arvata vanemahüvitise arvutamisel isikustatud sotsiaalmaksu hulka töötuskindlustuse seaduses sätestatud tööandja maksejõuetuse hüvitiselt arvestatud sotsiaalmaksu olukorras, kus isik töötab vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval arvestusperioodil ja selle perioodi eest maksab Eesti Töötukassa tööandja maksejõuetuse hüvitist ning arvestab sellelt sotsiaalmaksu, mis laekub vanemahüvitise arvutamise aluseks oleval perioodil või pärast seda. Kolleegiumi hinnangul ei ole ebavõrdset kohtlemist selle sätte puhul võimalik kõrvaldada muul viisil kui sätte kehtetuks tunnistamisega.

82.Eeltoodust johtuvalt rahuldab Riigikohus Tallinna Ringkonnakohtu haldusajal nr 3-18-1214 esitatud taotluse tunnistada PHS § 37 lg 3 vaidlustatud osas põhiseadusevastaseks.

Villu Kõve, Nele Parrest, Ivo Pilving, Paavo Randma, Tambet Tampuu