



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 10

Tallinn

8. juuli 2010. a.

Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin mulle laekunud avalduse alusel Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Analüüsi tulemusena leian, et Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 on vastuolus põhiseadusega.

Palun Teil viia Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 kooskõlla põhiseadusega.

Palun Teil mind teavitada ettepaneku täitmisest hiljemalt 20 päeva jooksul käesoleva ettepaneku saamisest.

Kirjeldan allpool, kuidas ma eelnimetatud järeldustele jõudsin. Esiteks kirjeldan kaasuse asjaolusid ja menetluse käiku, teiseks esitan enda õigusliku hinnangu ning viimaks teen ettepaneku viia regulatsioon kooskõlla põhiseadusega.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes vaidlustas Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kinnitatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 põhiseaduspärasuse. Avaldaja hinnangul on korra punkt 3.1 vastuolus võrdse kohtlemise printsiibiga.

Avaldaja leiab, et sünnitoetuse saamiseks esitatav nõue, mille kohaselt peavad mõlemad vanemad olema Tallinna elanikud enne lapse sündi, on diskrimineeriv last üksi kasvatavate lapsevanemate suhtes, kes on täitnud kõik ülejäänud sünnitoetuse saamise tingimused. Avaldaja hinnangul koheldakse sünnitoetuse määramisel põhjendamatult ebavõrdselt lapsevanemat, kes on elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi ning elab koos lapsega Tallinnas ka pärast lapse sündi ja kasvatab last üksi, võrreldes lapsevanemaga, kes samuti on elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi ning elab koos lapse ja teise lapsevanemaga Tallinnas ja kasvatab last teise lapsevanemaga ühiselt.

2. Võtsin avalduse menetlusse ning pöördusin antud asjas selgituste saamiseks teabe nõudmisega Teie poole.

Palusin Teil selgitada, mis on "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punktis 3.1 sätestatud ühekordse lapse sünnitoetuse maksmise eesmärk. Lisaks küsisin Teilt, mis põhjusel on ühekordse lapse sünnitoetuse saamise üheks tingimuseks, et mõlemad vanemad peavad rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanikud enne lapse sündi. Samuti palusin Teil selgitada, mis põhjusel koheldakse ühekordse lapse sünnitoetuse maksmisel erinevalt lapsevanemat, kes on elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi ning elab koos lapsega Tallinnas ka pärast lapse sündi ja kasvatab last üksi, võrreldes lapsevanemaga, kes samuti on elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi ning elab koos lapse ja teise lapsevanemaga Tallinnas ja kasvatab last teise lapsevanemaga ühiselt.

3. Koostöös Tallinna Linnavalitsusega koostatud vastuses minu teabe nõudmisele märkisite, et sünnitoetuse maksmise eesmärgiks on toetada Tallinna linnas elavaid peresid lapse sünni puhul. Sünnitoetuse maksmise kaudsete eesmärkidena olete lisaks välja toonud vajaduse toetada tugevat perekonda ja laste sündi kooselavate vanematega peresse. Märkisite täiendavalt, et määruse eesmärgiks on toetada peret, kuhu laps sünnib, ja et on igati põhjendatud eeldada, et laps sünnib kooselavate vanematega perre.

Nõuet, et ühekordse sünnitoetuse saamiseks peavad mõlemad vanemad rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanikud enne lapse sündi, olete põhjendanud vajadusega tagada vastsündinud lapse mõlema vanema tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse. Leiate, et last üksi kasvatavate vanemate erinev kohtlemine sünnitoetuse maksmisel võrreldes last koos kasvatavate vanematega on põhjendatud ja proportsionaalne, kuna kõigil lapsevanematel on võimalik ennast Tallinna linna elanikuks registreerida, seega koheldakse kõiki lapsevanemaid võrdselt.

4. Samas selgub Teie vastusest, et teatud juhtudel makstakse sünnitoetust siiski ka ühele vanemale, sõltumata teise vanema elukohast, ehkki Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord" sellist võimalust sõnaselgelt ette ei näe. Teie vastuse kohaselt makstakse sünnitoetust lapse emale juhul, kui lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või on see kanne tehtud ema ütluste alusel.

5. Tallinna Linnavolikogu muutis oma 17.12.2009 määrusega nr 43 Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korda", kuid antud juhul asjassepuutuva normi - punkti 3.1 lause 1 sõnastus jäi sisuliselt samaks.

17.12.2009 määrusega muudeti aga punkti 3.2 sõnastust. Varem kehtinud redaktsiooni kohaselt maksti sünnitoetust lapse sünni puhul, kuid 17.12.2009 määrusega sisse viidud muudatuse tulemusel makstakse sünnitoetust alates 01.01.2010 kahes osas: 50% toetusest makstakse lapse sünni puhul ja 50% toetusest makstakse lapse aastaseks saamisel tingimusel, et laps ja lapsevanemad on katkematult olnud rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud. Seejuures Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse seletuskirjas on märgitud, et kahe lapsevanema

registris olemise nõue ei laiene üksikvanemale.¹ Üksikvanema mõistet ei ole seletuskirjas paraku avatud.

II Asjakohased sätted

6. Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kinnitatud ja Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määrusega nr 43 muudetud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" (edaspidi ka *sotsiaaltoetuste maksmise kord*) punkt 3.1 sätestab:

"3.1 Lapse sünnitoetus määratakse lapse vanemale tingimusel, et mõlemad lapse vanemad on rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud enne lapse sündi ning vähemalt üks lapse vanematest on rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi. Toetus määratakse raviautuse või perearsti tõendi alusel tingimusel, et lapse sünnitanud ema on võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja on olnud arsti regulaarsel jälgimisel. Laps peab rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanik sünnist alates ja elama toetuse taotlejaga ühel aadressil."

7. Sotsiaaltoetuste maksmise korra punkt 3.2 sätestab:

"3.2 Lapse vanem võib esitada avalduse lapse sünnitoetuse saamiseks kuue kuu jooksul pärast lapse sündi. Toetus makstakse kahes osas: 50% toetusest makstakse pärast lapse sündi ja 50% toetusest lapse aastaseks saamisel tingimusel, et laps ja lapsevanemad on rahvastikuregistri andmetel katkematult Tallinna linna elanikud alates lapse sünnist kuni lapse aastaseks saamiseni. Toetus makstakse lapse sünnikuupäeval kehtinud korras ja määras."

8. Sotsiaaltoetuste maksmise korra punkt 3.5 sätestab:

"3.5 Mitmike (3 ja enam last) sünnitoetus määratakse mitmike vanemale tingimusel, et mitmike mõlemad vanemad on rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud enne laste sündi ning vähemalt üks laste vanematest on rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi. Toetus määratakse avalduse ja raviautuse või perearsti tõendi alusel tingimusel, et mitmikud sünnitanud ema on võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja on olnud arsti regulaarsel jälgimisel. Mitmikud peavad rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanikud sünnist alates ja elama toetuse taotlejaga ühel aadressil. Mitmike vanem võib esitada avalduse toetuse saamiseks kuue kuu jooksul pärast mitmike sündi. Toetus makstakse mitmike sünnikuupäeval kehtinud korras ja määras. Mitmike toetuse saanud vanematele ei maksta punktis 2.1 nimetatud lapse sünnitoetust."

III Õiguslik hinnang

9. Õigusliku hinnangu alajaotuses kirjeldan esmalt, kuidas riivavad sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.1 lause 1 ja punkti 3.2 lause 2 nende laste põhiõigusi ja –vabadusi, kelle vanematest ainult üks on rahvatikuregistri andmetel Tallinna elanik. Seejärel hindan, kas sotsiaaltoetuste

¹ Seletuskiri on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.tallinnlv.ee/aktalav/Eelnoud/Dokumentid/endok6195.htm> .

maksmise korraga on nende laste põhiõigusi ja –vabadusi, kelle vanematest ainult üks on rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik, riivatud põhiseaduspäraselt.

10. Kuna sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.5 lauses 1 sätestatud tingimus mitmike sünnitoetuse saamiseks (mitmike mõlemad vanemad peavad olema rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud enne laste sündi ning vähemalt üks laste vanematest peab olema rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi) on sama, mis punkti 3.1 lauses 1 sätestatud tingimus sünnitoetuse saamiseks, ei ole 3.5 lause 1 põhiseaduspärasuse hindamiseks vaja läbi viia eraldi analüüsi. Hinnang sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.1 lause 1 põhiseaduspärasusele on kohaldatav ka sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.5 lause 1 kohta.

1. Põhiõiguse riive

11. Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed. PS § 12 lg 1 esimene lause "Kõik on seaduse ees võrdsed" sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi.² Võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab igatiht.³

PS § 12 lg 1 esimene lause tagab sõnastuse järgi võrdsuse õiguse kohaldamisel. Riigikohus on korduvalt märkinud: "Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi"⁴ Selleks, et teha kindlaks, kas keegi on kellegagi (miski millegagi) võrdne või ebavõrdne, peab olema vähemalt kaks isikut, isikute gruppi või faktilist asjaolu, keda või mida omavahel võrrelda.⁵

Üldise võrdsuspõhiõiguse "riivega on tegemist siis, kui leiab aset ebavõrdne kohtlemine".⁶ Kaitseala riivab iga põhiõiguste adressaadi abinõu, mis põhjustab ebavõrdse kohtlemise.⁷ Üldise võrdsuspõhiõiguse riivet tuleb õigustatuks pidada siis, kui ebavõrdseks kohtlemiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus. Põhjus on mõistlik ja asjakohane siis, kui see on mõõdukas. Mõõdukuse kontroll eeldab kaalumist. Kaalumisel kehtib reegel: mida intensiivsem on ebavõrdne kohtlemine, seda kaalukam peab olema selle eesmärk.⁸

12. Sotsiaaltoetuste maksmise korras on sätestatud lapsevanema õigus saada lapse sünni korral Tallinna linnalt sünnitoetust. Sotsiaaltoetuste maksmise korra punktis 3.1 on sätestatud selle toetuse saamise tingimused. Kõnealuse sätte kohaselt määratakse ühekordne lapse sünnitoetus lapse vanemale tingimusel, et mõlemad lapse vanemad on rahvastikuregistri andmetel Tallinna

² RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 10.

³ RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

⁴ RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36.

⁵ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 1.3.

⁶ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 13.

⁷ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.1.3.

⁸ Vt allmärkus nr 7, komm 2.2.3.

linna elanikud enne lapse sündi ning vähemalt üks lapse vanematest on rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi. Toetus määratakse raviasutuse või perearsti tõendi alusel tingimusel, et lapse sünnitanud ema oli võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja olnud arsti regulaarsel jälgimisel. Laps peab rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanik ja elama toetuse taotlejaga ühel aadressil.

Seega peab ühekordse lapse sünnitoetuse saamiseks olema täidetud 5 tingimust:

- 1) Peab olema sündinud laps;
- 2) Mõlemad lapse vanemad peavad rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanikud enne lapse sündi;
- 3) Vähemalt üks lapse vanematest peab olema rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi;
- 4) Peab olemas olema perearsti või raviasutuse tõend, et lapse sünnitanud ema oli võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja on olnud arsti regulaarsel jälgimisel;
- 5) Sündinud laps peab rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanik ja elama toetuse taotlejaga ühel aadressil.

13. Lisaks kõik eelnimetatud tingimused täitnud lapsevanematele, makstakse Teie selgituste kohaselt sünnitoetust ka emale, kes on täitnud tingimused 2-4 ja kelle lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel.

14. Eelnevast nähtub, et juhul, kui punktides 1 ja 3-5 sätestatud sünnitoetuse saamise tingimused on täidetud, sõltub sünnitoetuse määramine vastsündinud lapse mõlema vanema rahvastikuregistrijärgsest elukohast lapse sünni hetkel. Antud juhul ongi põhiküsimuseks, kas sünnitoetuse määramise ja maksmise sõltuvusse seadmine vastsündinud lapse mõlema vanema rahvastikuregistrijärgsest elukohast, on põhiseadusega kooskõlas või mitte.

15. Antud asjas tuleb võrreldavate gruppide määramisel lähtuda sünnitoetuse, kui lapse sünni puhul makstava täiendava toetuse, olemusest ja eesmärgist. Nagu Te isegi oma vastuses minu pöördumisele märkisite, on sünnitoetuse maksmise peamiseks eesmärgiks toetada Tallinna linnas elavaid peresid lapse sünni puhul. Seega ehkki sünnitoetust makstakse lapsevanemale, on selle toetuse maksmise lõppeesmärgiks, nagu toetuseliigi nimetuski vihjab, sündinud lapse toetamine, mitte vanemate premeerimine traditsioonilise peremudeli viljelemise eest. Sünnitoetus on toetus lapsele.

Ehk siis, antud juhul on võrreldavateks gruppideks laps, kelle mõlemad vanemad on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanikud ja laps, kelle vanematest ainult üks on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik.⁹ Kaht vastsündinud last koheldakse sünnitoetuse määramisel erinevalt sõltuvalt lapse vanemate rahvastikuregistrijärgsest elukohast lapse sünni hetkel. Seejuures sotsiaaltoetuste maksmise kord ei nõua, et lapse mõlemad vanemad

⁹ Eelduseks on, et mõlema võrreldava grupi puhul on kõik ülejäänud sünnitoetuse saamise tingimused täidetud (Vähemalt üks lapse vanematest on rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi, on olemas perearsti või raviasutuse tõend selle kohta, et lapse sünnitanud ema oli võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja on olnud arsti regulaarsel jälgimisel ja sündinud laps on rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanik ja elab toetuse taotlejaga ühel aadressil) .

elaksid koos. Oluline on üksnes asjaolu, et mõlema vanema elukohaks on lapse sünni hetkel rahvastikuregistris märgitud Tallinna linn.

Leian, et antud juhul on tegemist analoogilises olukorras olevate isikute gruppide ebavõrdse kohtlemisega. Riivatud on nende laste PS § 12 lg 1 lausest 1 tulenev üldine võrdsuspõhiõigus, kelle vanematest ainult üks oli lapse sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik.

16. Sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.2 lause 2 järgi makstakse toetust kahes osas: 50% toetusest makstakse pärast lapse sünni ja 50% toetusest lapse aastaseks saamisel tingimusel, et laps ja lapsevanemad on rahvastikuregistri andmetel katkematult Tallinna linna elanikud alates lapse sünnist kuni lapse aastaseks saamiseni. Seega isegi juhul, kui lapse sünni hetkel on kõik sünnitoetuse saamise tingimused täidetud ning mõlemad vanemad on rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud, ei ole sünnitoetus last kasvatavale vanemale ja lapsele 100% ulatuses garanteeritud, sest 50% toetuse saamine sõltub mõlema vanema rahvastikuregistrijärgsest elukohast aasta jooksul pärast lapse sünni.¹⁰ Sünnitoetuse täies mahus saamiseks peavad mõlemad lapsevanemad olema rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud ka aasta pärast lapse sünni.

Seega koheldakse sotsiaaltoetuse maksmise korra punkti 3.2 lause 2 alusel sünnitoetuse maksmisel erinevalt last, kes saab üksnes 50 % toetusest põhjusel, et tema teise vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht ei ole aasta pärast lapse sünni enam Tallinnas¹¹ ja last, kes saab 100% sünnitoetusest, kuna tema mõlema vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on ka aasta pärast lapse sünni endiselt Tallinnas. Seejuures ei nõua ka punkti 3.2 lause 2 sarnaselt punkti 3.1 lausele 1, et lapsevanemad elaksid koos. Oluline on üksnes asjaolu, et mõlema vanema elukohaks on aasta jooksul pärast lapse sünni rahvastikuregistris märgitud Tallinna linn. Seega kohtleb sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.2 lause 2 analoogilises olukorras olevate isikute grupe ebavõrdselt. Riivatud on nende laste PS § 12 lg 1 lausest 1 tulenev üldine võrdsuspõhiõigus, kelle vanematest ainult üks on aasta pärast lapse sünni rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik.

17. Siinkohal tahan ära märkida, et ma ei saa nõustuda Teie seisukohaga, et kuna kõigil lapsevanematel on võimalik ennast Tallinna linna elanikuks registreerida, siis koheldakse kõiki lapsevanemaid ja lapsi võrdselt. Vastsündinud laps ega koos lapsega Tallinnas üksi elav sünnitoetust taotlev lapsevanem ei saa kuidagi kohustada perest eraldi elavat teist vanemat Tallinnasse elama asuma ja ennast Tallinna linna elanikuks registreerima. Samuti ei ole vastsündinud lapsel ega tema eestkostjana sünnitoetust taotlenud lapsevanemal võimalik kuidagi tagada, et teine lapsevanem ka terve aasta jooksul pärast lapse sünni endiselt Tallinna linnas elab. Ebavõrdse kohtlemise aluseks olev asjaolu (teise lapsevanema elukoht ja sellekohane kanne rahvastikuregistris) ei sõltu kuidagi vastsündinud lapsest ega last üksi kasvatavast lapsevanemast, keda sünnitoetuse maksmisel ebavõrdselt koheldakse.

¹⁰ Vt Seletuskiri Tallinna linna 2010. aasta eelarve eelnõu kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/eelarve> lk 156. Ka Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse seletuskirjas on märgitud, et kahe lapsevanema registris olemise nõue ei laiene üksikvanemale. Vt ka allmärkus nr 1. Üksikvanema mõistet ei ole seletuskirjades paraku avatud.

¹¹ Teie kinnitused on erandiks lapsevanem, kelle lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel.

2. Riive põhiseaduspärasus

18. Nagu eespool märkisin, tuleb üldise võrdsuspõhiõiguse riivet õigustatuks pidada üksnes juhul, kui selleks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus. Põhjus on mõistlik ja asjakohane siis, kui see on mõõdukas. Mõõdukuse kontroll eeldab kaalumist. Kaaluda tuleb ühelt poolt ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja teiselt poolt võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsust. Seejuures peavad ebavõrdset kohtlemist õigustavad põhjendused olema seda kaalukamad, mida intensiivsem on põhiõiguse riive.

19. Kuna antud juhul ei sõltu ebavõrdse kohtlemise aluseks olev asjaolu isikust, keda ebavõrdselt koheldakse, kuid ebavõrdse kohtlemise tagajärjeks on vastavalt kas kogu sünnitoetusest või 50 % toetusest ilmajäämine, tuleb asuda seisukohale, et tegemist on intensiivse üldise võrdsuspõhiõiguse riivega. Ka Riigikohus on eristanud isikust sõltuvaid ja sõltumatuid nõudeid, mille täitmine on teatud õiguse realiseerimise eelduseks, ning asunud seisukohale, et ebaproportsionaalseks võib nõue osutuda siis, kui tegemist on isikust sõltumatu õigusliku takistusega (takistus, mida isik, kellelt nõude täitmist eeldatakse, ei saa ise kõrvaldada).¹²

20. Oma vastuses minu pöördumisele olete nimetanud mitmeid põhjuseid, mis Teie hinnangul õigustavad punktis 9 nimetatud võrreldavate gruppide erinevat kohtlemist sünnitoetuse maksmisel. Järgnevalt analüüsin iga Teie poolt nimetatud põhjuse mõõdukust.

21. Esiteks viitasite sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 23 lõikele 1, mille kohaselt võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras, leides, et seadusandja on jätnud omavalitsusüksuse otsustada, kellele ja missuguseid täiendavaid sotsiaaltoetusi maksta.

Kohalikul omavalitsusüksusel on tõepoolest SHS § 23 lõike 1 alusel kaalutlusruum selles osas, kas ja milliseid täiendavaid sotsiaaltoetusi kehtestada. Samuti on kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses otsustada täiendavate sotsiaaltoetuse suuruse üle. Kuid oma kaalutlusõigust teostades tuleb kohalikel omavalitsustel järgida põhiseadust ja arvestada isikute põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja teiste avaliku õiguse normide ja põhimõtetega. PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kohaliku omavalitsuse organ teostab riigivõimu PS § 3 lg 1 lause 1 tähenduses ka siis, kui ta lahendab kohaliku omavalitsuse autonoomia raames kohaliku elu küsimust.¹³ PS § 3 lg 1 lause 1 õigusjärelm on seotus põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega. Alati seal, kus on tegemist riigivõimu teostamisega, tuleb tegutseda kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.¹⁴ Seega ei saa võrreldavate gruppide ebavõrdsel kohtlemisel sünnitoetuse maksmisel tugineda pelgalt argumentidele, et tegemist on kohaliku omavalitsusüksuse kaalutlusotsuse alusel makstava toetusega. Kui omavalitsusüksus on oma kaalutlusõigust teostades otsustanud sünnitoetuse, kui ühe täiendava sotsiaaltoetuse liigi kehtestamise kasuks, siis tuleb selle toetuse maksmisel arvestada põhiseaduses sätestatud printsiipide ja põhimõtetega, muuhulgas võrdse kohtlemise põhimõttega.

¹² RKHKo 09.11.2009, nr 3-3-1-61-09, p 33.

¹³ Prof. Kalle Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.1.3.

¹⁴ Vt allmärkus nr 12. Komm 2.1.4.

22. Võrreldavate gruppide ebavõrdse kohtlemise põhjusena tõite välja Tallinna linna soovi toetada laste sündi kooselavate vanemate peresse. Teie hinnangul on igati põhjendatud eeldada, et laps sünnib kooselavate vanematega perre.

Sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.1 lauses 1 ja punkti 3.2 lauses 2 sätestatud tingimuste rakendamisel toetatakse tõepoolest muuhulgas ka lapsi, kes on sündinud kooselavate vanematega peresse, kuid mitte alati. Nagu ma juba eespool välja tõin, ei nõua kumbki viidatud norm, et mõlemad lapsevanemad elaksid üheskoos samal aadressil koos lapsega. Lapsega samal aadressil on punkti 3.1 lause 3 kohaselt kohustatud elama sünnitoetust taotlev lapsevanem. Teise lapsevanema osas sellist kohustust ette nähtud ei ole. Seega on sünnitoetuse saamise tingimused täitnud näiteks pere, kus ema elab lapsega üksi Mustamäel ja isa elab perest eraldi Lasnamäel (mõlemad vanemad elavad rahvastikuregistri andmetel Tallinnas, kuid üks vanem ei ela realselt koos lapsega), kuid sünnitoetuse saamise tingimusi ei ole täitnud pere, kus ema elab lapsega üksi Mustamäel ja isa elab perest eraldi Viimsi vallas (vanemad ei ela koos ja üks lapsevanematest ei ela Tallinnas). Eelnevast nähtub, et asjaolu, kas vanemad elavad realselt lapsega koos või mitte, ei mõjuta igal juhul sünnitoetuse saamist.

23. Tahan siinkohal veel üle korrata, et eesmärk toetada laste sündi on igati tervitatav, kuid lapse toetamise sõltuvusse seadmine sellest, kas ta sünnib üksikvanemaga perre või kahe vanemaga perre, ei ole kooskõlas lapse huvide prioriteetsuse põhimõttega.

Lastekaitse üldiseks ja rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteks on igas last puudavas küsimuses seada esikohale lapse huvid. ÜRO Lapse Õiguste Konventsiooni art 3 lõike 1 järgi tuleb igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeametite, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt esikohale seada lapse huvid. Lapse huvide prioriteetsuse põhimõtte on kirjas ka Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse §-s 3. Lapse huvide prioriteetsuse põhimõttest tuleb Tallinna linnal lähtuda ka sünnitoetuse määramisel ja maksmisel.

Lapse huvide prioriteetsuse põhimõttega ei oleks kooskõlas praktika, mille kohaselt Tallinna linn eelistaks või toetaks sünnitoetuse maksmise läbi üksnes kooselavate vanemate peresse sündinud lapsi. Ka PS § 27 lg 1, milles on sätestatud õigus riigi positiivsele tegevusele perekonna kaitseks, ei tee riigipoolse abi ja kaitse ulatuse osas vahet ühe vanemaga perekondadel ja kahe vanemaga perekondadel.¹⁵ Eeltoodust lähtudes leian, et laste eristamine sünnitoetuse maksmisel sõltuvalt sellest, kas lapsega koos elab üks vanem või mõlemad vanemad, ei ole põhjendatud.

24. Tallinna linna soov eelistada sünnitoetuse maksmisel kooselavate vanemate peresse sündinud lapsi on arusaamatu ka seetõttu, et Sotsiaalministeeriumi poolt 2009. aastal läbiviidud poliitikaanalüüsist "Ühe vanemaga pered: probleemid, vajadused ja poliitikameetmed" nähtub, et ühe vanemaga pered kogevad nii majandusliku, sotsiaalse kui ka psühholoogilise toimetuleku raskusi sagedamini kui kahe vanemaga pered. Vanema toimetulek ja pere olukord kujundab

¹⁵ Prof. Uno Lõhmus. Kommentaarid §-le 27. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 5 ja 8.

omakorda lapse heaolu ja arengut.¹⁶ Seega vajaksid suuremat toetust just ühe vanemaga pered ja neisse peredesse sündinud lapsed. Lastele suunatud sotsiaaltoetuste eesmärgiks peaks olema just võrdsete arenguväljavaadete tagamine, mistõttu ei tohiks toetusest ilma jääda need lapsed, kes elavad koos ühe vanemaga.

Juhul kui Tallinna linna eesmärgiks on traditsioonilise peremudeli toetamine, siis selleks on olemas muid ja palju sobivamaid meetmeid kui sünnitoetus. Näiteks on võimalik maksta Tallinna elanikele toetust abiellumise puhul vms. Sünnitoetus ei ole aga see vahend, mille kaudu traditsioonilist peremudelit propageerida.

25. Samuti ei saa ma nõustuda väitega, et on igati põhjendatud eeldada, et laps sünnib alati kooselavate vanematega perre. Sotsiaalministeeriumi poolt läbiviidud analüüsist¹⁷ selgub, et 2007. aastal oli Eestis ligikaudu 24 000 ühe vanemaga leibkonda ehk 14% kõigist lastega leibkondadest. Analüüsist selgub, et peremudel on Eestis aja jooksul muutunud ning käesoleval ajal ei vasta enamuse perekondadest enam traditsioonilisele peremudelile (kahest omavahel abielus olevast ja koos elavast vanemast ja ühistest lastest koosnev pere). Kui 1980-ndate lõpus sündis 75% lastest abielus olevatele vanematele, siis 2008. aastal vaid 41% lastest. 2008. aastal sündis 40,9% lastest omavahel abielus olevatele vanematele, ülejäänud lapsed sündisid väljaspool abielu. Seejuures 51,7% väljaspool abielu sündinud lapsed, kelle isa on tuvastatud ning 7,4% väljaspool abielu sündinud lapsed, kelle isa on tuvastamata.

Analüüsist nähtub, et ühe vanemaga peresid on Eestis ligikaudu 14% kõigist peredest, kusjuures selliseid peresid, kus lapse isa on tuvastamata, on 7,4%. Seega on Eestis ligikaudu 7% lastega peredest sellised, kus lapse isa on tuvastatud (kannet lapse isa kohta on lapse sünnitunnistusel olemas), kuid last kasvatatakse reaalset ainult üks vanem. Ühe vanemaga pered on viidatud analüüsi kohaselt tekkinud väga erinevatel põhjustel - peamiselt vanemate kooselu lõppemise või abielu lahutuse järel või ühe vanema surma järel, kuid on ka selliseid üksikemaga peresid, kus lapse sünniaktis on isa andmed küll olemas, kuid vanemad ei ole kunagi koos elanud ega omavahel abielus olnud.

Eelnevast nähtub, et ei ole põhjendatud eeldada, et laps sünnib tingimata kooselavate vanematega perre, seda isegi mitte juhul, kui kannet lapse isa kohta on lapse sünnitunnistusel olemas.

26. Võrreldavate gruppide ebavõrdse kohtlemise põhjusena tõite veel välja vajaduse tagada vastsündinud lapse mõlema vanema tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse.

Mõistetakse kohaliku omavalitsusüksuse soov tagada kõigi selle omavalitsusüksuse territooriumil elavate isikute tulumaksu laekumine omavalitsusüksuse eelarvesse, sest eelarve on kohaliku omavalitsusüksuse peamine vahend, mille abil oma eesmärgi saavutada ja seadusega pandud ülesandeid täita.

¹⁶ Hede Sinisaar ja Piia Tammpuu. Ühe vanemaga pered: probleemid, vajadused ja poliitikameetmed. Sotsiaalministeerium 2009. Elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid/sotsiaalvaldkond.html> .

¹⁷ Vt allmärkus nr 15.

Eeltoodut silmas pidades, leian siiski, et laste ebavõrdne kohtlemine sünnitoetuse maksmisel eesmärgiga tagada mõlema lapsevanema tulumaksu laekumise Tallinna linna eelarvesse, ei ole proportsionaalne. Seda põhjusel, et lapse sünnitoetuse maksmise eesmärgiks on, nagu eespool juba märgitud, vastsündinud lapse toetamine. Ja iga last puudutava otsuse tegemisel tuleb esikohale seada lapse huvid.¹⁸ Leian, et last üksi kasvatava lapsevanema ja vastsündinud lapse huvid kaaluvad antud juhul üles Tallinna linna huvi tagada kõigi oma territooriumil elavate isikute tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse. Kaalumisel arvestasin ka sellega, et Tallinna linnal on tulumaksu laekumise tagamiseks olemas ka muid efektiivsemaid ja laste ning lapsi üksi kasvatavate lapsevanemate õigusi vähem koormavaid võimalusi. Tallinna linna elanikuks registreerunutele on võimalik luua erinevaid soodustusi ka selliselt, et see ei pane last üksi kasvatavaid lapsevanemaid last ühiselt kasvatavate lapsevanematega võrreldes halvemasse olukorda ja ei kahjusta seeläbi ühe vanemaga perre sündinud laste õigusi.

27. Tahan siinkohal veel märkida, et ka seadusandja on astunud omapoolseid samme tagamaks isikute elukohaandmete õigsuse rahvastikuregistris, mis on eelduseks sellele, et kõigi reaalselt Tallinna linna territooriumil elavate isikute tulumaks laekuks Tallinna linna eelarvesse. Nimelt on rahvastikuregistri seaduse § 39¹ lg 1 kohaselt iga Eesti kodaniku, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku ning Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalase kohustus tagada nii enda kui ka oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsus rahvastikuregistris.

28. Ehkki Te ise ei ole seda oma vastuses välja toonud, võib ühe võrreldavate gruppide ebavõrdse kohtlemise mõeldava põhjusena veel välja tuua administratiivsed raskused, mis võivad tekkida kontrollimisel, kas lapsevanema väide, et ta reaalselt elab oma lapsega üksi, mitte koos teise lapsevanemaga, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on mõne muu kohaliku omavalitsuse territooriumil, vastab tõele või mitte. Mõõnan, et selle fakti tuvastamine võib osutuda keeruliseks. Kuid nagu ma juba eespool märkisin, tuleb iga last puudutava otsuse tegemisel esikohale seada lapse huvid. Samuti on isiku elukohaandmete õigsuse tagamiseks olemas muid, lapse ja last üksi kasvatava vanema õigusi vähem koormavaid vahendeid, mistõttu sünnitoetusest ilmajätmine ei ole proportsionaalne vahend elukohaandmete õigsuse tagamiseks.

Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.¹⁹ Samas otsuses märkis Riigikohus muuhulgas ka seda, et ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist.²⁰ Eelnevast tuleb järeldada, et ka viited Tallinna linna eelarve vahendite piiratusele, ei õigusta ebavõrdset kohtlemist sünnitoetuse maksmisel. Eelarvevahendite piiratuse korral on kohalikul omavalitsusüksusel õigus vaadata üle sotsiaaltoetuse suurus.

29. Sotsiaaltoetuse suuruse muutmisel tuleb kohalikul omavalitsusüksusel arvestada toetusele õigustatud isikute õigustatud ootusega, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega ning teiste avaliku õiguse normide ja põhimõtete ja.

¹⁸ Vt käesoleva märgukirja p 23.

¹⁹ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

²⁰ Vt. allmärkus nr 18.

30. Leian, et antud juhul puudub mõistlik ja asjakohane põhjus, et kohelda sünnitoetuse määramisel erinevalt lapsi, kelle vanematest ainult üks on tema sünni hetkel rahvatikuregistri andmetel Tallinna elanik, võrreldes lastega, kelle mõlemad vanemad on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanikud. Samuti puudub mõistlik ja asjakohane põhjus, et kohelda sünnitoetuse maksmisel erinevalt lapsi, kelle vanematest ainult üks on aasta jooksul pärast lapse sündi rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanik võrreldes lapsega, kelle mõlemad vanemad on aasta jooksul pärast lapse sündi rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanikud.

IV Kokkuvõte

Eeltoodust lähtudes leian, et Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 on vastuolus põhiseadusega.

Palun Teil viia Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 kooskõlla põhiseadusega.

Palun Teil mind teavitada ettepaneku täitmisest hiljemalt 20 päeva jooksul käesoleva ettepaneku saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder