



Õiguskantsler

Teie 23.07.2014 nr

Meie 22.08.2014 nr 6-4/141008/1403477

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Sünnitoetuse maksmine Kohila vallas

Austatud

Täna Teid, et pöördusite minu poole Kohila Vallavolikogu 18.12.2012 määruse nr 23 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord“ § 9 lg 1 põhiseaduspärasuse asjus.

Täpsemalt palusite mul kontrollida, kas sünnitoetuse määramise tingimus, mille järgi mõlema lapsevanema elukoht peab sünni registreerimise hetkel olema rahvastikuregistri andmetel Kohila vallas, on kooskõlas põhiseaduse §-ga 12 osas, milles see välistab sünnitoetuse maksmise lapsevanematele, kellest üks ei ela rahvastikuregistri andmetel lapse sünni registreerimise hetkel Kohila vallas, kuigi üksikvanemal on võimalik sünnitoetust saada olenemata teise vanema elukohast.

Pärast Teie avalduses välja toodud asjaolude, asjakohase kohtupraktika ja õigusaktide põhjalikku analüüsimist **ei tuvastanud ma, et Kohila Vallavolikogu 18.12.2012 määruse nr 23 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord“ § 9 lg 1 oleks osas, milles see seab sünnitoetuse saamise lisatingimuseks, et mõlema lapsevanema (v.a üksikvanema) rahvastikuregistrijärgne elukoht peab lapse sünni registreerimise hetkel olema Kohila vallas, põhiseadusvastane.**

Järgnevalt selgitan täpsemalt, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin.

I Vaidlusalune õigusnorm

1. Kohila Vallavolikogu 18.12.2012 määrus nr 23 „[Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord](#)“ (edaspidi *määrus*) § 9 lg 1:

„§ 9. Sünnitoetus

(1) Toetust määratakse lapse sünni registreerivale lapsevanemale, kui vähemalt ühe lapsevanema elukoht oli lapse sünnile eelneva aasta 31. detsembril rahvastikuregistri andmetel Kohila vallas ja

Õiguskantsleri Kantselei

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

mõlema lapsevanema (v.a üksikvanem) elukoht sünni registreerimise hetkel on rahvastikuregistri andmetel Kohila vallas.

[---]“

II Õiguskantsleri seisukoht

2. Käesoleval juhul on põhiküsimus selles, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus üksikvanemal on võimalik Kohila vallas sünnitoetust saada olenemata lapse teise vanema elukohast, samal ajal kui lapsevanematel, kellest ühe elukoht ei ole lapse sünni registreerimise hetkel rahvastikuregistri andmetel Kohila vallas, ei ole võimalik sünnitoetust saada.

3. Õigusliku analüüsi seisukohast on esmatähtis, et lapse sünnitoetuse näol on tegemist kohaliku omavalitsuse poolt vabatahtlikult makstava toetusega. Nimetatud toetuse maksmise kohustust seadus kohalikule omavalitsusele ei sätesta. [Sotsiaalhoolekande seaduse](#) § 23 lõike 1 kohaselt võib valla- või linnavalitsus maksta ja määrata täiendavaid sotsiaaltoetusi omavalitsuse eelarvest omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Sellest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel vabatahtliku sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise tingimuste kui kohaliku elu küsimuse reguleerimisel suur otsustusõigus.

4. Kohila Vallavolikogu vastu võetud määruses on ette nähtud tingimused lapse sünnitoetuse saamiseks. Määruse § 9 lg 1 järgi määratakse sünnitoetus lapse sünni registreerivale lapsevanemale, kui vähemalt ühe lapsevanema elukoht oli lapse sünnile eelneva aasta 31. detsembril rahvastikuregistri andmetel Kohila vallas ja mõlema lapsevanema (v.a üksikvanem) elukoht sünni registreerimise hetkel on rahvastikuregistri andmetel Kohila vallas. Seega makstakse määruse § 9 lõikest 1 tulenevalt lapse sünnitoetust üksikvanemale, kelle elukoht on Kohila vallas, sõltumata sellest, kus elab teine lapsevanem, samal ajal kui sünnitoetust ei maksta nendele vanematele, kellest üks on küll Kohila valla elanik, kuid teine mitte. Mõlema isikute grupi puhul on ühendavaks asjaoluks see, et isikute rahvastikuregistrijärgne elukoht on Kohila vallas. Ühele vaadeldud isikute grupile (üksikvanemad) makstakse toetust sõltumata lapse teise vanema elukohast, teisele grupile makstakse toetust üksnes siis, kui mõlema vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on Kohila vallas.

5. Seega koheldakse neid kahte isikute gruppi erinevalt. Arvestades, et vaatamata vabatahtlike toetuste määramisel ja maksmisel kohalikule omavalitsusele jäetud suurest otsustusõigusest peab kohalik omavalitsus järgima põhiseaduses sätestatud nõudeid, tuleb seetõttu vastata küsimusele, kas kirjeldatud erinev kohtlemine on kooskõlas põhiseaduse (PS) §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

6. PS § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute ebavõrdne kohtlemine.¹ Võrdsuspõhiõigus pole aga piiramatult õigus. PS § 12 lg 1 esimese lausega on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.²

¹ RKPJKo 07.06.2011, nr [3-4-1-12-10](#), p 36.

² Samas, p 35; vt ka p 43.

7. Kuigi võrdse kohtlemise nõue laieneb ka seadusi ja määrusi andvate organite tegevusele, lasub viimastel lai otsustusruum erineva kohtlemise legitiimse eesmärgi paika panemisel. Piirangu proportsionaalsuse hindamise tulemus sõltub aga muu hulgas sellest, kas tegemist on avaliku võimu võetud vabatahtliku või kohustusliku ülesandega. Nii on kohalik omavalitsus oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele või seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt viimasel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.³

8. Kokkuvõtvalt tõden, et üldine võrdsuspõhiõigus ei ole absoluutne õigus. See õigus võib olla piiratud, kui õiguse piiramist saab põhjendada vajadusega saavutada teatud legitiimne eesmärk ning selline õiguse piiramine on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne. Teisisõnu võib kohalik omavalitsus vabatahtlike toetuste maksimise eelistada ühte isikute gruppi teisele, kuid erineva kohtlemise eesmärk peab olema põhiseadusega kooskõlas ning ei tohi tuua kaasa erinevalt koheldud isikute jaoks ebaproportsionaalseid tagajärgi.

9. Järgnevalt hindan, kas leidub põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk, mis õigustab kõnealuse kahe isikute grupi erinevat kohtlemist, ja kas võrdsuspõhiõiguse piirang (erinev kohtlemine üksikvanema staatusest sõltuvalt) on proportsionaalne.

10. Meetme proportsionaalsuse hindamiseks tuleb muu hulgas kaaluda võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piiranguga taotletava eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.⁴

11. Leian, et määrusega kehtestatud tingimuse, mille järgi peab mõlema lapsevanema rahvastikuregistrijärgne elukoht sünni registreerimise hetkel olema Kohila vallas, eesmärgiks on toetada kohalikke elanikke ja suurendada maksutulu.

12. Riigikohus on Tallinna linna sünnitoetusi puudutavas asjas leidnud, et „[e]esmärk tagada tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse ja soodustada üksnes kohalikke elanikke on legitiimne. Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimusi. Ühest küljest tähendab see õigust ise otsustada, teisalt on sellega sätestatud territoriaalsus – otsustatakse üksnes kohaliku kogukonnaga seotud küsimusi. Sellest lähtuvalt on legitiimne kohaliku omavalitsuse eesmärk toetada üksnes kohalikke elanikke.“⁵

13. Samuti leian, et määruses seatud erisuse, mille kohaselt ei tule üksikvanema puhul täita teise vanema rahvastikuregistrijärgse elukoha nõuet, legitiimseks eesmärgiks saab pidada õiguslikult nõrgemal positsioonil oleva üksikvanema kaitset ebamõistlike piirangute seadmise eest sünnitoetuse taotlemisel.

14. Määrus ei täpsusta, keda on üksikvanema all silmas peetud. Tavapäraselt loetakse üksikvanemaks õiguslikus mõttes [riiklike peretoetuste seaduse](#) (RPTS) §-s 7 määratletud vanemat siis, kui lapse sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub kanne isa kohta või see on tehtud ema ütluse alusel või kelle vanem on seadusega kehtestatud korras tunnustatud tagaotsitavaks. Teisisõnu loetakse üksikvanemaks riiklike peretoetuste seaduse mõttes isik, kelle lapsel teine vanem õiguslikult puudub. Seega ei hõlma RPTS-s toodud üksikvanema mõiste neid lapsi ega peresid, kelle juurest ema/isa pärast sündi ära läheb või sureb. See tähendab, et üksikvanemaks selles tähenduses ei kvalifitseeru ka

³ RKPJKo 08.03.2011, nr [3-4-1-11-10](#), p 62.

⁴ RKPJKo 05.08.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 17.

⁵ RKPJKo 08.03.2011, nr [3-4-1-11-10](#), p 56.

lapsevanem, kes lahkumineku (kooselu lõppemine, abielulahutus, hooldusõiguse äravõtmine, teise vanema surm) tagajärjel kasvatab last üksi.

15. Kui sisustada määruses kasutatud üksikvanema mõistet sarnaselt RPTS-ga, siis on küsimus seega selles, kas määruse § 9 lõikes 1 sätestatud tingimuse alusel on põhiseaduse mõttes koheldud omavahel võrdselt vanemat, kelle lapse sünniaktile ei ole märgitud isa nime, isa nimi on akti kantud ema ütluste alusel või kus üks vanem on tagaotsitavaks tunnistatud, ja vanemat, kes kasvatab last koos teise vanemaga.

16. Eelneva valguses on määruses sätestatud erinev kohtlemine tingitud sellest, et määruse mõttes puudub üksikvanema puhul lapsel teine vanem, kellele rahvastikuregistrijärgse elukoha nõuet omistada. Teisisõnu, kuna üksikvanema puhul puudub lapsel õiguslikult teine vanem, ei ole võimalik ka kindlaks määrata mõlema vanema rahvastikuregistrijärgset elukohta.

17. Seetõttu on määruses üksikvanema kasuks tehtud erisus, mille kohaselt ei pea üksikvanema puhul mõlema vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht olema Kohila vallas, põhiseaduslikult õigustatav, kuna õiguslikult puudub võimalus lapse teise vanema elukoha määratlemiseks.

18. Selgitan ka, et üksikvanema positsioon erineb ühe vanemaga pere olukorrast, kuna viimasel juhul on võimalik eemal viibivalt või last mitte kasvatavalt vanemalt nõuda ülalpidamist. Nimelt peab [perekonnaseaduse](#) (PKS) § 100 lg 2 järgi alaealise lapse vanem lapse ülalpidamise kohustust täitma ka siis, kui ta ei ela lapsega koos või kui ta ei osale lapse kasvatamises, sh, kui vanemalt on lapse hooldusõigus ära võetud. Lisaks on alaealisel lapsel õigus elatisabile, kui vanem ülalpidamiskohustust ei täida või ei tee seda PKS § 101 lg 1 nõutavas ulatuses, [elatisabi seaduses](#) sätestatud tingimustel.

19. Kuivõrd üksikvanemal ei ole objektiivselt võimalik teiselt vanemalt elatist nõuda, on ta õiguslikult nõrgemal positsioonil võrreldes ühe või kahe vanemaga peredega. Seetõttu võivad üksikvanema perede lapsed teistest lastest olla vähem kindlustatud. Seda tulenevalt asjaolust, et üksikvanemaga perede lastel ülalpidamiseks kohustatud teist vanemat ei ole ning temalt elatist ei ole võimalik nõuda.

20. Erineva kohtlemise intensiivsuse hindamisel on minu arvates oluline ka küsimus, kas lapse sünnitoetuse maksmine üksnes peredele, mille mõlema vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on Kohila vallas, võtab peredelt, kus üks vanem ei ela antud kohalikus omavalitsuses, üldõeldse võimaluse saada analoogset toetust ning kui suurt isiku endapoolset panust nõuab vastamine toetuse saamise tingimustele.

21. Kui isik registreerib oma elukoha rahvastikuregistris, on tal võimalus saada kõiki vastavas kohalikus omavalitsuses pakutavaid hüvesid. Kuigi kahes võrreldavas omavalitsuses ei pruugi olla kehtestatud täpselt sama toetust, siis on iga omavalitsus töötanud välja oma toetuste süsteemi, lähtudes omavalitsuse eripärast, majanduslikest võimalustest ja selle elanike vajadustest. Isikul ei pea olema võimalust valida igast omavalitsusest endale sobiv toetus - ehk näiteks lapse sünnitoetus sellest omavalitsusest, kus ta tegelikult elab, ja küttepuude toetus sellest omavalitsusest, kus on tema rahvastikuregistrijärgne elukoht.

22. Toetuse saamise tingimustele vastamine eeldab avaldusaluses asjas toetuse taotlejalt väikest panust: ta peab tagama mõlema vanema rahvastikuregistrijärgse elukohana Kohila valla, mida on võimalik teha [rahvastikuregistri seaduse](#) kohase elukohateate esitamisega. Seetõttu leian, et tegemist pole ebaproportsionaalse riivega.

23. Leian, et mul pole alust pidada kõnealust võrdsuspõhiõiguse piirangut mõõduks. Nagu eespool märgitud, on Riigikohus rõhutanud, et omavalitsus on oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda. Kuna käesoleval juhul ei ole tegemist kummagagi nimetatud valikuõigust piiravatest olukordadest - toetust makstakse taotleja majanduslikku olukorda hindamata, seega mitte abivajadusest lähtudes, ning toetuse maksmiseks ei ole omavalitsusel seadusest tulenevat kohustust - siis on ka see lisaargumendiks, mis ei võimalda omavalitsuse poolt tehtud valikuid kahtluse alla seada.

Eeltoodust lähtudes leian, et Kohila Vallavolikogu 18.12.2012 määruse nr 23 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord“ § 9 lg 1 on osas, milles see seab süninitoetuse saamise lisatingimuseks, et mõlema lapsevanema (v.a üksikvanema) rahvastikuregistrijärgne elukoht peab lapse sünni registreerimise hetkel olema Kohila vallas, kooskõlas põhiseadusega.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Kohila vald (avaldaja andmeteta)