



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 13.04.2020 nr 3-18-1672/27

Meie 11.05.2020 nr 9-2/200711/2002731

Arvamus haldusajjas nr 3-18-1672

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses asjas, mis puudutab perehüvitiste seaduste põhiseaduspärasust peretoetuste taotlemise õiguse küsimuses.

Leian, et [perehüvitiste seaduse](#) (PHS) § 6 lg 1 teine lause on asjassepuutuv. Pean asjassepuutuvaks ka PHS § 26 lõiget 3. Leian, et PHS § 6 lg 1 teine lause ja PHS § 26 lg 3 pole põhiseaduspärased: need ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 28 lg-tega 2 ja 4 ning § 27 lg-ga 3 ja §-ga 12, sest jäätavad ühe vanema ja tema teised lapsed sisuliselt lasterikka pere toetustest ilma. Ka on PS §-ga 14 vastuolus see, et vanematevahelise vaidluse lahendamiseks puudub kohane haldusmenetlus, mis tagaks toetuste kiire jõudmise lasteni.

I. Asjassepuutuvus

1. Nii A-1 (kaebaja) kui ka E-1 (kolmas isik) on mõlemal kokku kolm last, kellest üks on nende ühine laps D, ent erinevalt A-st saab E riigilt lasterikka pere toetust. Kaasuse asjaoludest võib välja lugeda, et saamaks lasterikka pere toetust, esitas A (kaebaja) pärast kolmanda lapse sündimist Sotsiaalkindlustusametile taotluse saada perehüvitiste seadusega sätestatud lapsetoetust ja lasterikka pere toetust. Amet jättis taotluse rahuldamata osas, milles oli juba varem ühe lapsetoetuse määranud E-le (kolmas isik). Amet selgitas, et kuna vanemad kasvatavad ühist last võrdse, tuleb neil jõuda kokkuleppele, kes toetust saab ja kas toetust makstakse kordamööda mõlemale vanemale.

2. Riigikohtu halduskolleegium pani kahtluse alla PHS § 6 lg 1 teise lause vastavuse põhiseaduse §-dele 12 ja 14 ning § 28 lg-le 4 ning andis asja otsustamiseks Riigikohtu üldkogule. PHS § 6 lg 1 teine lause kõlab järgmiselt: „Kui vanemad soovivad hüvitise saamise õigust kasutada kordamööda, esitab hüvitise uus taotleja taotluse, millel on seni hüvitist saanud isiku nõusolek.“ Halduskolleegium leidis, et kui lahus elavate vanemate ühine laps kasvab võrdse aja kestel mõlema vanema peres, siis saaksid mõlemad vanemad PHS § 6 lg 1 teise lause järgi kordamööda lapsetoetust ja lasterikka pere toetust kõigi enda laste eest: ühel ajavahemikul saaks lasterikka pere toetust üks vanematest ja teisel ajavahemikul teine. Seejuures lasterikka pere toetust saava vanema

Õiguskantsleri Kantselei

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

esimene, teine ja kolmas laps saaksid lapsetoetust esimese, teise ja kolmanda lapse jaoks kehtestatud suuruses. Vanem, kes ei saa lasterikka pere toetust, saaks aga samal ajal lapsetoetust esimese ja teise lapse eest.

3. Kolleegium ei pidanud PHS § 26 lg-t 3 asjassepuutuvaks, kuna PHS § 26 lg 3 reguleerib olukorda, kus toetus määratakse vaid ühele vanemale, kuid PHS § 6 lg 1 teine lause reguleerib toetuse määramist mõlemale vanematele kordamööda. Kolleegium leidis, et kuna on olemas erinorm, mille alusel saab toetusi määrata vanematele kordamööda, pole võrdselt mõlema vanema peres kasvavat last vaja arvata ühe või teise pere koosseisu.

4. Riigikohtu varasemas praktikas on asjassepuutuvaks loetud ka sätteid, mis küll ei ole kohtuasja lahendamisel määrava tähtsusega, kuid mis on sellega sedavõrd tihedalt seotud, et võivad kehtima jäämise korral tekitada õigusselgusetust (vt RKPJKo nr [3-4-1-14-07](#), p 12).

5. PHS § 17 lg 1 järgi on õigus lapsetoetusele lapsel. PHS § 25 lg 1 sätestab, et peretoetusi on õigus taotleda last kasvataval vanemal. Sotsiaalkindlustusameti praktikas tähendab see, et peretoetused saab taotluse esimesena esitanud vanem. Lapsetoetuse puhul on see ka mõisteta, sest lapsetoetusele on õigus lapsel ning toetust taotledes esindab vanem last (vt perekonnaseaduse § 120 lg-d 3, 7). Kui taotluse esitab ka teine lapsevanem, peab Sotsiaalkindlustusamet selgeks tegema, kumb vanematest last kasvatab. Kui vanemad kasvatavad last võrdselt, teeb Sotsiaalkindlustusamet vanematele ettepaneku, et nad lepiksid omavahel kokku, kumb neist hüvitist taotleb. Seadus näeb ette ka võimaluse, et vanemad kasutavad toetuste saamise õigust kokkuleppe kohaselt kordamööda (PHS § 6 lg 1 teine lause). Seda võimalust saab kasutada alles siis, kui taotluse esimesena esitanud vanemale on toetused juba määratud.

6. Lasterikka pere toetusele on õigus ühel vanemal (PHS § 21 lg 1). Nii on see õigus emal, kes on kokku sünnitanud kolm last ja kelle üks laps elab pool aega lahus, teise vanema juures, ja ka isal, kes on eostanud kolm last ja kelle üks laps elab pool aega lahus, teise vanema juures. Selle toetuse määramisel peab Sotsiaalkindlustusamet võtma arvesse, kumb vanem lapsi kasvatab, sh kelle pere koosseisu kuulub laps, kelle vanemad elavad lahus, ent kasvatavad last võrdselt (PHS § 26 lg 3). Kui lapsetoetus on juba ühele lahus elavale vanemale määratud ja selles küsimuses pole käsil vaidlust, saab Sotsiaalkindlustusamet eeldada, et laps kasvab selle vanema peres. Nii saab lasterikka pere toetuse lahus elav vanem, kellele on antud ühise lapse lapsetoetuse käsutamise õigus. Kui teine vanem soovib ka lasterikka pere toetust, tuleb muuta kokkulepet, kumma pere koosseisu laps kuulub (PHS § 26 lg 3). Kui ühise lapse vanemad soovivad lasterikka pere toetuse õigust kasutada kordamööda, arvatakse laps kordamööda ka mõlema vanema pere koosseisu (PHS § 6 lg 1 teine lause, PHS § 26 lg 3).

7. Seega on peretoetusele õigus korraga ühel vanemal (vt ka RKKKo nr [3-15-2595](#), p 15) ja teine vanem on sunnitud toetusest loobuma. Perioodiliste hüvitiste käsutamist reguleerib sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 17 lg 2 teine lause, mille kohaselt on vanemal õigus perioodilisest hüvitisest loobumise soovist edasiulatuvalt taganeda. Pereküsitiste seaduses pole aga Sotsiaalkindlustusametile antud suunist, kuidas lahendada vaidlus siis, kui varem peretoetustest loobunud vanem soovib edaspidi toetusi saada, ent teise vanema nõusoleku puudumise tõttu on see osutunud võimatuks. Samuti ei leia muudest seadustest kohtule suunist, millele tuginedes asendada teise poole nõusolek kohtuotsusega. Seega on peretoetuste saamisel eeliseisundis vanem, kellele on kord juba peretoetusi määratud, kuna tema nõusolekust sõltub, kas ja mis suuruses saab edaspidi (uusi) peretoetusi ka teine vanem.

8. On küll olemas perekonnaseaduses ülalpidamiskohustust reguleerivad normid, mille rakendamisel saab ülalpidamiskohustuse ulatust kindlaks määrates (nt seda vähendades) arvesse võtta, kumb vanematest peretoetusi saab, ent need reeglid pole piisavad, et lahendada olukorda, kus riigi makstavad toetused on vanema ülalpidamiskohustusest oluliselt suuremad. Näiteks Justiitsministeeriumi tellitud [uuringu](#) järgi võiksid ühe lapse ülalpidamiskulud olla 343–388 eurot. Kui lasterikka pere toetus on 300 eurot ja kolmanda lapse toetus on 100 eurot, siis ületaksid peretoetused ühe lapse ülalpidamiskulud. Kui vanemate ülalpidamiskohustus on suurem (nt perekonnaseaduse § 101 lg 1 järgi on kahe vanema peale kokku miinimum 584 eurot), siis jäävad toetused allapoole vanemate ülalpidamiskohustust. Kuna vaidluse lahendamise õiguslik alus ei saa sõltuda toetuste suurusel, ei sobi perekonnaseaduse ülalpidamiskohustust reguleerivad sätted vaidluse lahendamiseks.

9. Riigikohus on öelnud, et kui kohtuasja lahendamiseks vajalik materiaalõiguslik norm puudub, peab kohus olema piisava kindlusega veendunud, et esinevad faktilised asjaolud, mille reguleerimata jätmine (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 (RKPJKo [5-19-42/13](#), p 40).

10. Haldusakti andmise ajal elas D võrdselt mõlema vanema juures ja kohus ei tuvastanud vanemate vahel sisulist eraõiguslikku vaidlust lapse mõlemas peres võrdse kasvamise üle. Sotsiaalkindlustusamet pakkus võimaluse, et hageja ja kolmas isik lepiksid kokku (PHS § 6 lg 1 teise lause alusel), et hüvitist saadakse kordamööda. Amet saab määrata toetused vanemale, kelle pere koosseisu ühine laps kuulub (PHS § 26 lg 3). Kohtuasjast nähtub, et see oli ka kaebaja soov. Kaebajal on õigus saada lapsetoetust kolme lapse eest ja lasterikka pere toetust. Ta saab seda õigust kasutada üksnes juhul, kui E sellega nõus on. E sellega ei nõustunud. Kehtivas õiguses ei ole sätet, mis kohustaks PHS § 6 lg 1 teises lauses nimetatud nõusolekut andma: maakohtu lahendi eelduseks on seadusega sätestatud kohustuse olemasolu (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 68 lg 5) ning perekonnaseaduse alusel ei saa vaidlust lahendada siis, kui peretoetuste suurus ületab vanema ülalpidamiskohustust. Seega on PHS § 6 lg 1 teine lause ning PHS § 26 lg 3 asja lahendamisel asjassepuutuvad osas, mis ei võimalda Sotsiaalkindlustusametil määrata lapsetoetust ja lasterikka pere toetust lahus elavatele ja last võrdselt kasvatavatele vanematele kordamööda, kui toetust saav vanem sellega nõus ei ole.

II. Õiguskantsleri seisukoht

11. Kuna asjas pole tõstatatud formaalse põhiseaduspärasuse küsimusi, annab õiguskantsler hinnangu vaid asjassepuutuvate sätete materiaalsele põhiseaduspärasusele.

Perehüvitiste andmise kohustus

12. PS § 27 lg 3 ütleb, et vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Seega lasub põhiseaduse järgi põhivastutus laste ülalpidamise eest nende vanematel.

13. PS § 10 sätestab sotsiaalriigi põhimõtte, mis on aluseks sotsiaalsetele õigustele. Sotsiaalsed õigused on mõeldud andma isikule kaitset sotsiaalsete riskide realiseerumise vastu.¹ PS § 28 lg 4 sätestab, et lasterikkad pered on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Põhiseaduse Assamblee materjalidest ei leia selgitusi selle sätte sünniloo ega tähenduse kohta. Vaadates sätte sõnastust, võib seda tõlgendada mitmeti: näiteks võib sellele omistada näpunäite mõju, mis paneb

¹ D. Pieters. Social Security: An Introduction to the Basic Principles. Kluwer Law International, 2006, p 10.

avalikule võimule üksnes moraalse või poliitilise kohustuse tegutseda lasterikaste perede heaks. Selline lähenemine muudaks PS § 28 lg 4 aga sisutühjaks. Seepärast tuleks eelistada tõlgendust, mis annab lasterikastele peredele PS § 28 lg 4 alusel lisakaitse.

14. PS § 28 lg 4 on sõnastatud objektiivselt ja see ei anna inimesele nõudeõigust riigi või kohaliku omavalitsuse vastu. PS § 28 lg 4 jätab lahtiseks, milles riigi ja kohaliku omavalitsuse eriline hool peaks väljenduma. Mitmeid nn traditsioonilisi sotsiaalseid riske (nt toitjakaotus, vanadus, töövõimetus) käsitleb PS § 28 lg 2. Ka on Riigikohus pidanud võimalikuks PS § 28 lg 2 riskide loendit laiendada töötuse riskiga: kohus on leidnud, et kuigi PS § 28 lg 2 ei nimeta töötuse riski, annab see säte kaitse ka selle sotsiaalse riski vastu (RKPJKo nr [3-4-1-17-16](#), p 51). Ühe traditsioonilise sotsiaalse riskina nähakse ka laste kasvatamisega kaasnevate kulude kandmise kohustust.² Seega tuleks süsteemsuse ja selguse tagamiseks – milleks põhiseadus riiki kohustab – tõlgendada PS § 28 lõiget 2 nii, et riigil tuleb anda abi laste kasvatamisega kaasnevate kulude kandmisel sõltumata sellest, kui palju lapsi peres on. Seepärast leian, et lapsetoetust annab riik selle kohustuse täitmiseks. Seejuures kolmanda lapse toetus on osas, milles see ületab tavapäraselt lapsetoetuse suurust, mh käsitatav riigi toetusena PS § 28 lg-st 4 tuleneva lasterikastele peredele lisakaitse andmise kohustuse täitmisena.

15. PS § 28 lg 4 võib tõlgendada ka nii, et see pakub lasterikastele peredele võrreldes PS § 28 lg-ga 2 pakutavast kaitsest kõrgemat kaitset ning annab riigile ja kohalikule omavalitsusele õigustuse kohelda lasterikkaid peresid soodsamalt kui teisi peresid. Niisugune lähenemine on selgitatav asjaoluga, et iga järgnev laps suurendab vanemate kohustust laste eest hoolt kanda ning võib vähendada vanemate võimalusi töötada ja sissetulekut teenida.³ Sellisel juhul oleks PS § 12 ja PS § 28 lg 4 omavahel seotud ning PS § 28 lg 4 õigustaks positiivset diskrimineerimist (nt töösuhetes lisapuhkepäevade õigust). Meetmete valikul on riik ja kohalik omavalitsus vabad. Nii õigustab PS § 28 lg 4 ka lasterikka pere toetuse vanematele andmist.

16. Põhiseaduse seesugune tõlgendus tagaks kooskõla Eesti riigile siduva rahvusvahelise õigusega. ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 26 sätestab iga lapse õiguse sotsiaalsele turvalisusele. Seda sätet arvestades vaadeldakse lapse toimetulekut seoses tema ülalpidamise ja heaolu eest vastutavate inimeste toimetulekuga, mitte eraldiseisvalt.⁴ Konventsiooni osalisriikidel on kohustus luua sotsiaalkaitse süsteem, mis pakub lastega peredele piisavalt tuge, et tagada igale lapsele minimaalselt vajalik elustandard.⁵ Laps ei pruugi alati olla ise hüvitise või soodustuse saaja, kuid ta saab sotsiaalkaitse süsteemist abi ka siis, kui toetatakse tema vanemaid. Siiski tuleb silmas pidada, et hüvitist makstakse vanemale ainult seetõttu, et ta on kohustatud lapse eest hoolitsema ja teda ülal pidama.⁶ Hüvitise maksmisega aitab riik vanemaid või teisi lapse eest vastutavaid inimesi lapsele arenguks vajalike elutingimuste loomisel. Seega on vanemale hüvitise maksmise lõppeesmärk, et abi jõuaks lapseni ja parandaks lapse heaolu.

17. Ka [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) (edaspidi sotsiaalharta) art-te 12 ja 16 kohaselt peab riik andma peredele toetusi (vt [Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 2018. a kokkuvõtet](#), lk-d 137, 167). Sama näeb ette [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi](#) VII osa (pereküvitised), millega Eesti peab end seotuks: riik peab abistama laste ülalpidamiskohustuse täitmisel (art-d 39 ja 40).

² D. Pieters. Social Security: An Introduction to the Basic Principles. Kluwer Law International, 2006, p 3.

³ M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Karelactio 2010, lk 447.

⁴ J. Tobin. The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary. Oxford University Press, 2019, lk 989.

⁵ J. Tobin. The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary. Oxford University Press, 2019, lk 1003.

⁶ J. Tobin. The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary. Oxford University Press, 2019, lk 1012.

18. Lapsetoetuse ja lasterikka pere toetuse maksmisega toetab riik vanemaid lapse ülalpidamisel (PHS §-d 2; 3 ja 15). Seega on need toetused hüvitised, mille riik on loonud PS § 28 lg-test 2 ja 4 tulenevate kohustuste täitmiseks.

Õigus võrdsele kohtlemisele

19. Õiguse võrdsele kohtlemisele õigusloomes näeb ette ka PS § 12. Sellest õigusest tuleneb esiteks nõue, et sarnases olukorrasolevaid inimesi tuleb kohelda samamoodi, v.a siis, kui erinevaks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Vanemate võrdsuspõhiõigust kinnitab ka PS § 27 lg 3, mille järgi on vanematel võrdne õigus ja kohustus last kasvatada ja tema eest hoolitseda (RKPJKo nr [5-17-9](#), p 26).

20. Kohtuasi on saanud alguse kaebaja ja kolmanda isiku vahelisest vaidlusest, kumb neist ja millises ulatuses saab peretoetusi. Peretoetuste õigusest ilma jäetud vanema õigust saada toetusi võrdselt teise vanemaga on intensiivselt riivatud, kuna temalt on ära võetud õigus anda oma kõikidele lastele edasi riigi loodud hüve, teine vanem saab aga seda hüve oma laste huvides vabalt kasutada. Kuna tegemist on hüvega, mida riik annab ühelt poolt seoses PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmiseks ja teisalt võtab need toetused inimeselt ära, on rikutud kaebaja ja tema teiste laste õigust PS § 28 lg-test 2 ja 4 tulenevale toetusele (vt analoogia korras ka RKPJKo nr [5-20-1](#), p 19). Sellist vanemate ja laste vahel vahetegemist pole põhiseaduse järgi võimalik õigustada. Sestap leian, et PS § 28 lg-tega 2 ja 4 ning PS § 27 lg-ga 3 ja PS §-ga 12 on vastuolus olukord, kus üks vanem ja tema teised lapsed on lasterikka pere toetustest olulises osas ilma jäetud põhjusel, et õiguskorras puudub materiaaõiguslik alus, mis võimaldaks vanemale tema taotluse alusel tegelikult peretoetusi määrata.

Õigus korraldusele ja menetlusele

21. PS §-st 14 tuleneb mh põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Sellest sättest johtuvalt peab Riigikogu looma põhiõiguste realiseerimiseks kohase menetluse, mis tagab tõhusalt isiku materiaaõiguslike positsioonide realiseerimise (vt ka RKPJKm nr [5-17-42](#), p 34) ja on õiglane.

22. PHS § 26 lg 3 sätestab, et kui laps kasvab võrdselt mõlema lahus elava vanema juures, arvatakse laps ühe vanema pere koosseisu vanemate kokkuleppe kohaselt. PHS § 25 lg 2 järgi on sellisel juhul peretoetuste taotleja vanem, kelle pere koosseisu laps arvati. Seega, kui laps kasvab võrdselt mõlema lahus elava vanema juures, on peretoetuste taotlemise õigus menetlusõiguslikult seatud sõltuvusse vanemate kokkuleppest. Seejuures on riik lubanud toetust taotleda paindlikult, nii et kui vanemad soovivad hüvitise saamise õigust kasutada kordamööda, saab hüvitise uus taotleja esitada taotluse, millel on seni hüvitist saanud isiku nõusolek (PHS § 6 lg 1 teine lause). Küsimus on, kas Riigikogu on loonud küllaldase/kohase menetluse, mis tagab vanemate võrdse õiguse peretoetusi oma kõikide laste huvides kasutada, kui vanemad ei saavuta materiaaõiguses nõutud kokkulepet. Seetõttu on vaidlusaluses kohtuasjas asjakohane hinnata ka menetlusõiguse vastavust PS §-le 14.

23. Peretoetused on lihtsalt, odavalt ja kiiresti administreeritavad universaaltoetused, mille saamiseks ei pea haldusorgan hindama pere majanduslikku olukorda vms aeganõudvat tegema. See on mh oluline, et toetused jõuaksid kiiresti lasteni.

24. Riigikohus on ühes asjas leidnud, et kohustus lahendada pensioniõigusliku lisastaaži kasutamist puudutav vaidlus alati kohtus piirab liialt põhiõigusi: ka pensionide väljamaksmise eest vastutav amet saanuks jagada seaduses ette nähtud pensioniõigusliku staaži vanemate vahel

võrdselt. Kohtumenetluses sai lahendada vaidlusi, milles vanemad leidsid, et üks neist ei ole kasvatuskohustust täitnud (RKPJKo nr [5-17-9](#), p 39). Leian, et käsilolev kohtuasi ei erine selles küsimuses kuigivõrd viidatud kohtuasjast. Puudub kohane haldusmenetlus, mis võimaldaks vanemate vaidluse kiiresti lahendada ja tagaks toetuste kiire jõudmise lasteni, ning see on viinud PS § 14 rikkumiseni. Kui laps kasvab lahus elavate vanemate juures võrdselt, saaks ka Sotsiaalkindlustusamet määrata lasterikka pere toetuse ja kolmanda lapse toetuse lahus elavatele vanematele kordamööda või jagada need toetused igakuiseks osadeks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Andres Aru 693 8433
Andres.Aru@oiguskantsler.ee

Anneli Kivitoa 693 8417
Anneli.Kivitoa@oiguskantsler.ee

Kärt Muller 693 8418
Kart.Muller@oiguskantsler.ee