



Õiguskantsler

Õnne Pillak
Riigikogu sotsiaalkomisjon
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 28.04.2023 nr 1-1/15-17/1

Meie 26.05.2023 nr 18-1/230671/2302837

Arvamus seaduseelnõu 17 SE kohta

Lugupeetud Riigikogu sotsiaalkomisjon

Palusite õiguskantsleri arvamust [perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse \(17 SE\)](#) eelnõu (edaspidi eelnõu) kohta, millega soovitakse vähendada lasterikka pere toetust.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõike 4 järgi on Riigikogu valik, kuidas lasterikkaid peresid toetada. Viidatud säte ei anna kellelegi õigust nõuda abi andmist kindlal viisil või suuruses. Kui aga Riigikogu on otsustanud lasterikkaid peresid rahaliselt toetada -sellekohane seadus on vastu võetud, välja kuulutatud, avaldatud ja jõustunud- on inimese õigus toetusele kaitstav nii omandipõhiõiguse (PS § 32) kui ka vanematele ja lastele kaitse andmise (PS § 27 lg 4) sätete alusel. Seda on järjepidevalt rõhutanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (vt [Stec jt vs. Ühendkuningriik](#), p 51; [Efe vs. Austria](#), p 45; [Dhahbi vs. Itaalia](#), p 41). Inimesele antud õigus on seda kaalukam, mida tugevam on tema õiguspärane ootus jätkuvalt toetust saada ([Riigikohtu otsus nr 5-20-7/12](#), p 39). Seega on seadusega iga ootuse loomine suur vastutus. Kergekäeline lubaduse andmine ja selle kiire tagasivõtmine kahjustab usaldust.

Senisele Riigikohtu praktikale tuginedes ei saa siiski väita, et lasterikka pere toetuse vähendamine 200 euro võrra ja lasterikka pere toetuse indekseerimisest loobumine rikuks õiguspärase ootuse põhimõtet. Samas leian, et lasterikka pere toetuse maksimisest loobumiseks kavandatud üleminekusäte, mis puudutab olukorda, kui pere üks laps on saanud 19-aastaseks (eelnõu § 1 p 5 ja § 1 p 3 koostoimes § 3 lõikega 1), rikub põhiseaduse §-des 10 ja 12 sätestatud võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõtteid.

Lapsega pere õigus majanduslikule kaitsele

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 27 lõikes 4 on sätestatud vanemate ja laste kaitse. Riik võib vanematele ja lastele majandusliku kaitse andmiseks kehtestada ka sotsiaalhüvitisi. Eestile siduva [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) artikli 16 järgi on perekonnal õigus saada majanduslikku kaitset. Selleks tuleb riigil maksta peredele lisisissetulekuna piisavaid pere- või lapsetoetusi (vt [Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee seisukohtade ülevaade](#), lk 147). Perekonnade toetuse maksimise näeb ette ka [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi](#) artikkel 40 (kaitstav risk on vastutus laste ülalpidamise eest).

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Põhiseaduse § 28 lõige 4 annab lasterikastele peredele (lisaks PS § 27 lõikega 4 tagatule) täiendava kaitse ([Riigikohtu otsus nr 3-18-1672/38](#), p 46). Seda, milles täiendav kaitse seisneb (kas universaaltoetustes või vajaduspõhistes toetustes, teenustes, maksuvabastustes vms) ning mil määral tuleb neile anda lisakaitset, otsustab Riigikogu, pidades silmas PS § 28 lõike 4 eesmärki.

Õigus omandile ja õiguskindlus

3. Kui toetuse saamise tingimused täitnud perel on seaduse järgi õigus toetusele, tuleb sellise toetuse vähendamisel või äravõtmisel arvestada lisaks PS § 27 lõikele 4 ja § 28 lõikele 4 ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust ([Riigikohtu otsus nr 5-20-7/12](#), p-d 35–38; vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit asjas [Dhahbi vs. Itaalia](#), p 41; [Stec jt vs. Ühendkuningriik](#), p 51; [Efe vs. Austria](#), p 45) ning õiguspärast ootust (PS § 10).

4. Õiguspärase ootuse põhimõte annab isikutele kindluse, et kehtestatud normid jäävad püsima. Ootus on kaitstav siis, kui inimesel oli mõistlik alus usaldada regulatsiooni püsijäämist ja ta oli asunud oma õigusi realiseerima ([Riigikohtu otsus nr 5-20-3/43](#), p 73). See ei tähenda siiski, et inimese ootust talle soodsa regulatsiooni püsijäämise suhtes ei võiks üles kaaluda sellest ootusest kaalukamad põhjused. Oluline on, et muudatuse tegemisel oleks saavutatud õiglane tasakaal avaliku huvi ja üksikisiku varalise positsiooni vahel. Näiteks võib inimese varalise õiguse kaalu suurendada õiguspärane ootus, mis on seda tugevam, mida kauem on kehtinud õigusakt, mille alusel on inimesel tekkinud õigus oodata riigilt tuge, ning mida kauem on ta õigusaktile toetudes oma tegevust korraldanud. See õiguspärane ootus võib kaaluda üles vajaduse vähendada riigi kulutusi ([Riigikohtu otsus nr 5-20-7/12](#), p-d 39 ja 67).

5. Seadusega antud õiguste piiramisel tuleb arvesse võtta ka *vacatio legis*'e põhimõtet (PS § 10). Sellest põhimõttest tuleneb nõue, et enne muudatuste jõustumist peab inimestele, keda need muudatused puudutavad, jääma piisavalt aega tutvuda uue regulatsiooniga ja sellega oma tegevuses arvestada. Isegi kui *vacatio legis*'e põhimõtet on järgitud, ei välista see iseenesest õiguspärase ootuse rikkumist ([Riigikohtu otsus nr 3-4-1-27-13](#), p 51).

Sotsiaalkaitse taseme vähenemine

6. Riigikohus on leidnud, et Eestile siduvad rahvusvahelise õiguse aktid ei pane riigile kohustust sotsiaalkindlustuse taset aja jooksul igal juhul parandada. Pole ka sätestatud, et sotsiaalkindlustuse taset mistahes olukorras ei vähendata ([Riigikohtu otsus nr 5-20-3/43](#), p 56). Nii on riigil õigus sotsiaalse kaitse (sealhulgas sotsiaalkindlustuse) taset vähendada ka erakordselt kaalukate põhjusteta ([Riigikohtu otsus nr 5-20-3/43](#), p 57). Oluline on, et abi ei vähendataks meelevaldselt ([Riigikohtu otsus nr 5-20-3/43](#), p 58).

Lasterikka pere toetuse vähendamine

7. [Perehüvitiste seaduse](#) (PHS) § 21 lõiked 2 ja 3 sätestavad, et kolme kuni kuut last kasvatavale perele makstakse lasterikka pere toetust 650 eurot kuus ning seitset või enam last kasvatavale perele 850 eurot kuus. Eelnõus on ette nähtud, et alates 2024. aasta 1. jaanuarist on toetuse suurus vastavalt 450 ja 650 eurot kuus (eelnõu § 1 punktid 1 ja 2 ning § 3 lg 2). Seega kavandatakse eelnõuga toetust vähendada 200 euro võrra.

8. Eelnõuga soovitakse lasterikka pere toetust vähendada, et toetada elatisabi suurendamise kaudu senisest rohkem ühe vanemaga peresid, kes on võrreldes teiste peretüüpidega suuremas vaesuses ([eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 1). Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et vabaneva raha arvel saab

riik osutada rohkem teenuseid, maksta hooldus- ja haigushüvitisi ning rahastada laste ravi ja turvalise elukeskkonna loomist. Eelnõuga nähaksegi ette, et kohtu-, täite- ja pankrotimenetluse ajal võib laps saada elatisabi 200 eurot kalendrikuus (eelnõu § 1 p 4). Sellega suurendatakse elatisabi 100 euro võrra.

9. Lasterikkad pered on 650-eurost ja 850-eurost toetust saanud alates 2023. aasta jaanuarist. Enne seda said nad 300 ja 400 euro suurust toetust. See tähendab, et lasterikkad pered ei ole saanud 650-eurost ja 850-eurost toetust pikka aega. Eelnõu järgi hakatakse alates 2024. aasta 1. jaanuarist maksuma peredele toetust vastavalt 450 ja 650 eurot kuus. See tähendab, et toetus jääb võrreldes varasemaga endisest palju suuremaks. Kuigi toetuse vähendamine võib paljudes peredes põhjustada meeelhärmi, tuleb arvestada sellega, et lasterikka pere toetus pole mõeldud asendada pere sissetulekut. Lasterikka pere toetus on pere lisisissetulek. Seetõttu pole mõistlik olnud ka pere toimetulekut ainuüksi sellele toetusele rajada ega oodata, et seda toetust kunagi ei vähendata. Toetuste vähendamisest on antud teada piisavalt varakult, et inimesed saaksid lisisissetuleku vähenemisega kohaneda.

10. Põhiseaduse § 28 lõige 4 ei kohusta riiki lasterikastele peredele 650-eurost ja 850-eurost toetust maksuma. Ka on riigil õigus sotsiaalse kaitse (sealhulgas sotsiaalkindlustuse) taset vähendada. Otsused selle kohta, milliseid reforme teha ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, saab teha vaid Riigikogu (vt Riigikohtu otsus nr [5-17-13/10](#), p 39 jj). Arvestades, et PS § 28 lõige 4 jätab Riigikogule avara otsustusõiguse, kuidas ja mil määral tagada lasterikastele peredele täiendav kaitse, võib Riigikogu otsustada olla lasterikaste perede suhtes senisest vähem heldem ja suunata abi sinna, kus seda Riigikogu hinnangul rohkem vajatakse. Analüüsid kinnitavad, et üksikvanemaga leibkondadel on majanduslikult keerulisem toime tulla kui kahe vanemaga leibkondadel, mistõttu satuvad nad sagedamini toimetulekutoetuse saajate hulka (K. Melesk jt. [Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele](#), 2022, lk-d 28, 30). Ka ei saa öelda, et eelnõu selle ja muude eesmärkide saavutamise pandaks ainult lasterikaste perede õlule: riigieelarve puudujäägi tõttu on Riigikogu menetluses Vabariigi Valitsuse esitatud maksumuudatusi käsitlevad eelnõud nr [145 SE](#), [146 SE](#), [147 SE](#) ja [148 SE](#), millega soovitakse riigi tulusid suurendada ja mis puudutavad kõiki ühiskonnaliikmeid.

11. Kokkuvõtteks, kuigi eelnõuga soovitakse lasterikka pere toetuse maksmise reeglid muuta peredele ebasoodsamaks, ei kahjusta toetuse vähendamine lasterikkaid peresid ülemäära.

Lasterikka pere toetuse maksmisest loobumine, kui pere üks laps on saanud 19-aastaseks

12. PHS § 21 lõiked 4–7 näevad ette, et lasterikkale perele jätkatakse toetuse maksmist ka siis, kui pere üks laps on saanud 19-aastaseks. Lasterikka pere toetuse maksmist jätkatakse toetuse saamise tingimuste muutumisele järgnevast kuust, kui peres kasvab 1) kaks last, kes vastavad PHS § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimusele – kahe kolmandiku ulatuses toetuse suurusest; 2) üks laps, kes vastab PHS § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimusele – ühe kolmandiku ulatuses toetuse suurusest (PHS § 21 lg 4 ja 6). Kui lasterikka pere toetust maksti vaid kolmikute või enamaarvuliste mitmikute eest, kes ei vasta enam PHS § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimusele, siis jätkatakse perele lasterikka pere toetuse maksmist ühe kolmandiku ulatuses toetuse suurusest. Toetuse maksmist jätkatakse kolme aasta jooksul alates sellest kuust, mis järgneb toetuse saamise tingimuste muutumisele (PHS § 21 lõiked 5 ja 6).

Eelnõu kohaselt on kavas lasterikka pere toetuse maksmist jätkata kuni 2023. aasta 31. detsembrini neile, kellel oli 2023. aasta 30. juuni seisuga õigus saada toetust PHS-i enne 2023. aasta 1. juulit

kehtinud redaktsiooni § 21 lõike 4 või 5 alusel (eelnõu § 1 p 5). Ülejäänud juhtudel toetust enam ei maksta, kuna PHS § 21 lõiked 4–7 ja § 63⁷ lõige 1 tunnistatakse alates 1. juulist 2023 kehtetuks (eelnõu § 1 p 3, § 3 lg 1). Seega on eelnõuga kavandatud lasterikka pere toetuse maksmise jätkamisest loobuda perele, kui pere üks laps on saanud 19-aastaseks.

13. PHS § 21 lõigete 4–7 ning § 63⁷ lõike 1 alusel on toetust saama õigustatud inimesed asunud oma õigust kasutama. Kehtivad sätted annavad neile sisuliselt tähtajalise lubaduse saada lasterikka pere toetust ka siis, kui üks pere lastest on saanud 19-aastaseks.

14. Täisealine inimene vastutab ise oma toimetuleku eest ja peab end vajaduse korral ise ülal. ÜRO lapse õiguste konventsiooni järgi peetakse lapseks alla 18-aastast. Nii PS § 27 lõike 4 kui ka parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 16 ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikli 40 järgi tuleb majanduslik kaitse tagada alaealiste lastega peredele. PS § 28 lõikes 4 on samuti silmas peetud lasterikkaid peresid, kelle lapsed on alaealised. Seega annavad PHS § 21 lõiked 4–7 õiguse riigi vabast tahtest antavale hüvele, nende sätete kohaselt ei täideta põhiseadusest tulenevat kohustust. See tähendab, et mitut argumenti kaaludes tuleb arvestada, et kui ühe ja kahe alaealise lapsega perele jätkatakse lasterikka pere toetuse maksmist, ei täida riik PS § 28 lõikest 4 tulenevat kohustust (vt analoogselt [Riigikohtu otsusega nr 3-4-1-23-11](#), p 68).

15. Toetust saavad pered ei ole pärast lapse 19-aastaseks saamist lasterikka pere toetust saanud kuigi pikka aega ning neid peresid ei ole palju. Kuna see toetus pole mõeldud asendada pere sissetulekut, vaid peab seda täiendama, pole mõistlik olnud rajada oma pere toimetulekut üksnes sellele toetusele. Toetuse maksmine pole ka sõltunud 19-aastase õppimisest vms asjaolust. Seega on lasterikka pere toetust saanud ka pered, kelle 19-aastane laps on asunud tööle ja vastutab nüüd ise oma toimetuleku eest, ja kes on tegelikult samasuguses olukorras nagu ühe- ja kahelapselised pered.

16. Riigikogul on õigus sotsiaalpoliitikat kujundada ja vajaduse korral seda ka muuta. Pigem on alust väiteks, et mõnda aega lasterikka pere toetust saanud ühe ja kahe lapsega perede toimetulek hakkab sarnanema teiste ühe ja kahe lapsega perede toimetulekuga, nii nagu see oli enne 1. jaanuari 2023. Seega, kuigi eelnõuga soovitakse lasterikkastele peredele soodsad reeglid muuta ebasoodsamaks, ei kahjusta toetuse maksmise lõpetamine, juhul kui perre on jäänud vaid üks või kaks kuni 19-aastast last, lasterikkaid peresid ülemäära.

Üleminekusäte lasterikka pere toetuse maksmisest loobumiseks, kui pere üks laps on saanud 19-aastaseks

17. Eelnõu kohaselt on kavas lasterikka pere toetuse maksmist jätkata kuni 2023. aasta 31. detsembrini neile, kellel oli 2023. aasta 30. juuni seisuga õigus saada toetust PHS-i enne 2023. aasta 1. juulit kehtinud redaktsiooni § 21 lõike 4 või 5 alusel (eelnõu § 1 p 5). Ülejäänud juhtudel toetust enam ei maksta, kuna PHS § 21 lõiked 4–7 ja § 63⁷ lõige 1 tunnistatakse alates 1. juulist 2023 kehtetuks (eelnõu § 1 p 3, § 3 lg 1).

18. PHS § 21 lõike 6 järgi jätkatakse lasterikka pere toetuse maksmist PHS § 21 lõigete 4 ja 5 alusel toetuse saamise tingimuste muutumisele järgnevalt kuust. See tähendab, et toetuse saamise tingimused täitnud lasterikkad pered, kellele maksti lasterikka pere toetust lapse 19-aastaseks saamisel tema põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppimise tõttu veel täies ulatuses, jäävad alates 1. juulist 2023 lasterikka pere toetusest ilma. Samuti jäävad lasterikka pere toetusest ilma need lasterikkad pered, kelle laps saab juunis 19-aastaseks. Küll aga jätkatakse toetuse maksmist kuni 2023. aasta lõpuni umbes 130 perele, kellele 31. juuni 2023 seisuga maksti

toetust juba vähendatud ulatuses (peredele, kelle 19-aastaseks saanud laps ei õppinud põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes).

Järelikult koheldakse eelnõu järgi halvemini neid peresid, kelle 19-aastaseks saanud laps õpib 30. juunil 2023 põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes või kelle laps saab juunis 19-aastaseks, kuna neile lõpetatakse toetuse maksmine sisuliselt üleöö.

19. Kuigi tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt antava hüve või soodustusega, mitte PS § 28 lõikest 4 tuleneva kohustuse täitmisega, peab Riigikogu ka selliste hüvede jagamisel silmas pidama PS §-s 12 sätestatud, mille kohaselt on meelevaldselt erinev kohtlemine keelatud. Pole ühtki mõistlikku ja asjakohast põhjust, miks peaks lasterikka pere toetuse maksmist jätkates kohtlema peresid erinevalt, sõltuvalt sellest, kui suures ulatuses (kas täies või vähendatud ulatuses) on nad seni toetust saanud. Samuti pole ühtki mõistlikku ja asjakohast põhjust, miks peaks toetuse maksmise lõpetama sisuliselt üleöö neile peredele, kelle 19-aastaseks saanud laps õpib 30. juunil 2023 põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes või saab sel päeval 19-aastaseks. Eelnõu soovimatu tagajärg võib olla see, et mõned põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppivad noored võivad jätta maikuus õpingud pooleli, selleks et pere saaks aasta lõpuni vähendatud mahus lasterikka pere toetust. Seega on eelnõu § 1 p 5 ja § 1 p 3 koostoimes § 3 lõikega 1 vastuolus põhiseaduse §-dega 10 ja 12.

Lasterikka pere toetuse indekseerimisest loobumine

20. [Perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seadusega](#) otsustas Riigikogu, et alates 1. maist 2024 hakatakse lasterikka pere toetust indekseerima iga kalendriaasta 1. maiks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 26 lõike 6 alusel kinnitatud indeksiga (§ 1 p 8, § 4 lg 3). Selleks pidid 1. mail 2024 jõustuma PHS § 21 lõiked 8 ja 9. Eelnõuga võetakse 1. juulil 2023 need sätted seadusest välja (eelnõu § 2).

21. PHS § 21 lõiked 8 ja 9 näevad lasterikastele peredele toetuse edasise indekseerimise võimalusega selgelt ette lisasoodustuse. Kuigi selle soodustuse tegemisest loobumine võib põhjustada neis peredes pettumust, pole praegusel juhul alust rääkida õiguspärasest ootusest ja selle rikkumisest. PHS § 21 lõiked 8 ja 9 pole veel jõustunud. Kuna pole isegi teada, milliseks võiks kujuneda riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel kinnitatud indeks, rääkimata sellest, et keegi oleks nende sätete alusel kahju kannatanud, ei saa nende sätete jõustamata jätmine kuidagi halvendada lasterikaste perede olukorda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise