



Õiguskantsler

Maret Maripuu
Sotsiaalkindlustusamet
info@sotsiaalkindlustusamet.ee

Teie nr
Meie 04.10.2024 nr 7-4/240078/2405628

Toetuste määramine lasterikastele peredele

Lugupeetud peadirektor

Õiguskantsleri poole pöördus [], kes küsis, kas Sotsiaalkindlustusamet (SKA) toimis õigesti, kui jättis tema perele määramata lasterikastele peredele mõeldud toetused (s.o lapsetoetuse kolmanda lapse kohta suuruses 100 eurot ja lasterikka pere toetuse) alates kolmanda lapse sünnist selle tõttu, et pere esimese lapse eest sai lapsetoetust ema ja teise lapse eest isa.

SKA selgituse kohaselt on vaja, et lapsetoetusi makstaks juba enne kolmanda lapse sündi pere ühele vanemale, ainult sellisel juhul saab perele määrata lasterikka pere toetused kolmanda lapse sünnist alates. Kui esimese lapse eest saab lapsetoetust üks vanem ja teise lapse eest teine vanem, ei ole SKA-l võimalik hinnata, kas lapsed kasvavad koos ühes peres. SKA on öelnud, et kui peretoetuste saajat muuta pärast kolmanda lapse sündi, jõustub selline muudatus alles muudatusele järgnevast kuust. SKA on oma halduspraktika kujundanud selliselt, et hüvitiste võimaldamise protsess tugineks võimalikult suurel määral automatiseeritud andmetöötlusele. See aitab vähendada halduskoormust.

Leian, et SKA halduspraktika ei lähtu seaduse mõttest ega eesmärgist. Vanemad, kes kasvatavad koos kahte ühist last, ei pea eeldama, et enne kolmanda lapse sündi tuleb neil riigile kinnitada, et nad moodustavad perekonna ka kolmanda lapse sünni järel ja et neil on ka edaspidi kavatsus kasvatada oma lapsi ühiselt. Kui riik vajab niisugusel juhul toetuse suuruse kindlaksmääramiseks lisateavet (näiteks vanemate kokkulepet selle kohta, kummale neist lasterikka pere toetus määrata), tuleb perele anda võimalus see teave SKA-le esitada. Vanematevahelise kokkuleppe küsimine pärast kolmanda lapse sündi ei too kaasa ülemäärast halduskoormust, kuid tagab, et hüvitised määratakse õigesti.

Automatiseeritud andmetöötlus ei ole eesmärk omaette. Seda tehakse selleks, et toetused jõuaksid inimesteni võimalikult lihtsalt ja kiiresti. See aitab ka vältida olukorda, et inimese õigus toetusele jääb realiseerimata tema teadmatuse või kogenematus tõttu.

Palun SKA-l senist praktikat muuta. Palun Teil ka avaldaja peret puudutavad otsused uuesti üle vaadata ja määrata perele lasterikastele peredele mõeldud toetused alates kolmanda lapse sünnist.

Palun andke hiljemalt 31. oktoobriks teada, kuidas olete olukorra lahendanud.

Avalduse aluseks olnud asjaolud

1. Avaldaja perre sündis kolmas laps []. Laste vanemad olid abielus ning kolm last olid nende ühised lapsed. Enne kolmanda lapse sündi oli peres lapsetoetuse maksmine korraldatud nii, et emale maksti lapsetoetust pere vanima lapse eest ja isa sai lapsetoetust teisena sündinud lapse eest.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Isa küsis [] SKA-lt, millal hakatakse perele maksma lasterikka pere toetust. SKA tegi mõlemale vanemale päev hiljem ehk [] pakkumuse. Pakkumuse kohaselt oli kavas maksta kolmandale lapsele sama suurt lapsetoetust, nagu makstakse teise lapse kohta.

3. Avaldaja küsimise peale selgitas SKA, et lasterikka pere toetuse saamiseks peavad vanemad kokku leppima, et lapsetoetusi saab edaspidi üks vanem. Isa andis [] SKA-le teada, et loobub teise lapse eest makstavast lapsetoetusest ja kõiki toetusi hakkab saama laste ema. SKA määras [] otsusega emale lapsetoetuse kolmanda lapse eest alates lapse sünnist ([]) teise lapse kohta makstavas määras.

4. SKA [] otsusega (nr []) määрати emale teisena sündinud lapse eest lapsetoetus kolmanda lapse eest makstavas määras ning samal päeval määрати emale lasterikka pere toetus (otsus nr []). Nende otsuste alusel hakati perele lasterikka pere toetusi maksma alates [].

5. Isa avaldusele ([] e-kiri) määrata emale lasterikka pere toetused alates kolmanda lapse sünnist vastas SKA ([] e-kiri), et lasterikka pere toetuse saamiseks peab peres kasvavate laste lapsetoetuse saajaks olema üks ja sama vanem. See tingimus ei olnud kolmanda lapse sündimise ajal täidetud. SKA ütles avaldajale, et tagasiulatuvalt ei saa toetusi määrata. Lasterikka pere hüvitist hakati perele maksma alates [].

6. Sarnane selgitus on esitatud ka SKA [veebilehel](#): „Selleks et saada kolmanda lapse eest 100 eurot kuus lapsetoetust ning ka lasterikka pere toetust, peate toetuse saajat vahetama juba enne kolmanda lapse sünni: üks vanem loobub lapsetoetuse saamisest teise vanema kasuks, et pere hakkaks pärast kolmanda lapse sünni saada lasterikka pere toetust. Kui vahetada saajat pärast kolmanda lapse sünni, jääb perel lapse sünnikuu eest osa toetustest saamata – sest muudatused rakenduvad alles järgmisel kuul.“

Õigus lasterikka pere toetusele

7. Õigus hüvitisele tekib seaduses sätestatud hüvitise andmise faktiliseks aluseks oleva sündmuse toimumisest, asjaolu saabumisest või muu tingimuse täitmisest arvates ([sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) § 16 lg 1). Lapsel on lapsetoetuse saamise õigus sündimisest kuni 19-aastaseks saamiseni ([perehüvitiste seaduse](#) (PHS) § 17 lg 1). Lapsetoetuse suurus pere esimese ja teise lapse kohta on 80 eurot. Kolmanda ja iga järgmise lapse kohta on lapsetoetuse suurus 100 eurot (PHS § 17 lg 3). Lasterikka pere toetuse saamise õigus on ühel vanemal, kes kasvatab kolme või enam last (PHS § 21 lg 1). Kolme kuni kuut last kasvatavale perele maksti kuni 31. detsembrini 2023 lasterikka pere toetust 650 eurot kuus ning alates selle aasta jaanuarist on toetuse suurus 450 eurot kuus.

8. Peretoetuste suuruse kindlakstegemisel võetakse arvesse kõik peres kasvavad lapsed, kellel on õigus lapsetoetusele (PHS § 26 lg 1). Pere koosseisu ei arvata last, kes elab perest lahus, näiteks on lapsendatud teise peresse või elab teise vanema juures (PHS § 26 lg 2). Nendel juhtudel, kui laps kasvab võrdselt mõlema lahus elava vanema juures, arvatakse laps ühe vanema pere koosseisu vanematevahelise kokkuleppe alusel (PHS § 26 lg 3).

9. Õigus toetusele tähendab õigust valida, kas inimene soovib oma õigust realiseerida või mitte (SÜS [93 SE seletuskiri](#)).

10. Hüvitist antakse hüvitisele õiguse tekkimisest arvates, kui seadus ei sätesta teisiti (SÜS § 23 lg 3). Igakuine peretoetus määratakse alates toetuse saamise õiguse tekkimise päevast,

kui toetuse taotlemiseks vajalikud dokumendid on esitatud kuue kuu jooksul toetuse saamise õiguse tekkimise päevast arvates (PHS § 28 lg 1 p 1). Kui vanem taotleb igakuist peretoetust hiljem, määratakse toetus tagantjärele, kuid mitte rohkem kui taotluse esitamise kuule eelnenud kuue kalendrikuu eest (PHS § 28 lg 2). Peretoetuste maksmise alguskuul arvutatakse toetuse suurus proportsionaalselt päevade arvuga, mille eest on õigus hüvitist saada (PHS § 7 lg 1).

11. Riigikogu on otsustanud, et esimese lapse eest võib lapsetoetust saada üks vanem ja teise lapse eest teine vanem. SKA nõuab praegu, et lasterikka pere toetuse saamiseks peavad lapsevanemad muutma lapsetoetuste saamise korraldust enne kolmanda lapse sündi. See nõue on seatud ainuüksi sellepärast, et SKA-l on niiviisi lihtsam kindlaks määrata peretoetuse suurust ja mugavam peretoetusi määrata. Õiguslikku alust sellel nõudel ei ole. Seadus ei kohusta astuma lasterikka pere toetuse saamiseks samme enne, kui perest on saanud lasterikas (s.o kolmelapseline) pere PHS-i mõistes. Kui pere on enne kolmanda lapse sündi kokku leppinud, et ühe lapse eest saab lapsetoetust isa ja teise lapse eest ema, ei pea enne kolmanda lapse sündi seda korraldust muutma.

SKA kujundatud halduspraktika

12. SKA halduspraktika tulemusel jäävad pered, kuhu sünnib kolmas laps ja kus varem on lapsetoetusi saanud nii üks kui ka teine vanem, (vähemalt) lapse sündimise kuul lasterikka pere toetusest ilma. Samuti jääb pere kolmas laps ilma lapsetoetusest kolmanda lapse kohta makstavas määras. Nii rikutakse perede ja laste õigust perehüvitisele.

13. SKA on selgitanud, et alates kolmanda lapse sünnist ei olnud võimalik konkreetsele perele lasterikka pere toetusi määrata kahel põhjusel:

13.1. SKA infosüsteemis olevad alusandmed ei võimaldanud järeldada, et peres kasvab koos kolm last.¹ SKA infosüsteem on üles ehitatud nii, et laps arvatakse selle vanema pere koosseisu, kes tema eest lapsetoetust saab. Selleks et infosüsteem loeks kõik kolm last ühe pere lasteks, peab nende laste eest saama lapsetoetusi üks vanem.

13.2. SKA hinnangul on oluline, et lasterikkas peres oleks üks peretoetuste saaja. See tähendab, et üks vanem peab toetuse saamisest loobuma teise vanema kasuks ning teine vanem saab kõigi laste lapsetoetusi alates kolmanda lapse sünnile järgnevast kuust. Sellist halduspraktikat õigustatakse hüvitiste proaktiivse pakkumisega. Kui vanemad on enne kolmanda lapse sündi leppinud kokku, et hüvitisi saab üks vanem, ei pea SKA asuma välja selgitama, kas samade vanemate perre sündivat kolmandat last kasvatavad samad vanemad. Vanematevahelist kokkulepet (hüvitise saaja osas) enne kolmanda lapse sündi käsitletakse kinnituseks selle kohta, et lapsi kasvatatakse ühiselt.

Toetuste võimaldamine infosüsteemi toel

14. SKA kontrollib sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud andmete alusel, kas inimesed vastavad peretoetuste või vanemahüvitise saamise tingimustele, ja teavitab neid inimesi hüvitise õiguse tekkimisest. SKA edastab hüvitise õiguse tekkimise kohta teate nende inimeste e-posti aadressile või SÜS § 27 lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud viisil, s.o elektrooniliselt isiku tuvastamist võimaldava infosüsteemi kaudu või hüvitise andja juures (PHS § 5 lg 1; SÜS § 23 lg 4). Selline

¹ Selgitus SKA [veebilehel](#): „See tähendab, et kui saate pakkumuse seoses kolmanda lapse sünniga, ei ole ühel ega teisel vanemal pakkumusele lisatud lasterikka pere toetuse infot, sest kolmas laps on mõlema vanema vaates teine laps ja seetõttu ei ole seda toetust ette nähtud.“

õigustest teavitamine peaks tagama, et haldusmenetlus on efektiivne, ja parandama oluliselt sotsiaalset turvalisust (SÜS [93 SE seletuskiri](#)). Sellist hüvitise andmise korraldust nimetatakse proaktiivseks teenuseks (PHS eelnõu 217 SE seletuskiri).

15. Pärast teate saamist peab inimene hüvitist taotlema, kui seadus ei näe ette hüvitise andmist taotlust esitamata (SÜS § 24 lg 1). Taotlust ei pea esitama sel juhul, kui peretoetus määratakse PHS § 28 lõike 6 alusel (PHS § 6 lg 1). PHS § 28 lõike 6 alusel – ilma inimese taotluseta – on võimalik toetus määrata siis, kui SKA-l on olemas kõik otsuse tegemiseks vajalikud andmed ning kui kumbki vanem ei esita hüvitise määramise kohta vastuväiteid 14 kalendripäeva jooksul (PHS § 28 lg 8).

16. Taotluse võib esitada vabas vormis. Kui hüvitise taotlemiseks on loodud infosüsteem, võib taotluse esitada ka infosüsteemi kaudu. Infosüsteemis on koostatud riigi andmekogude või teiste andmeallikate alusel eeltäidetud taotlus. Kui inimene kasutab eeltäidetud taotlust, peab ta kontrollima, kas selles esitatud andmed on õiged, ning andmeandjat teavitama, kui need andmed on valed või puudulikud (SÜS § 24 lg 2).

17. Nii vabas vormis taotluse kui ka infosüsteemis eeltäidetud taotluse esitamisel peab inimene saama vajaduse korral oma taotlust täiendada või täpsustada. Need nõuded tulevad [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) §-st 15 ja SÜS § 24 lõikest 2. Sisuliselt sama kinnitab ka SÜS-i seletuskiri (lk 72), milles on öeldud, et inimene peab asutust teavitama võimalikest andmevigadest.

18. Avaldaja perre sündis kolmas laps [] ning avaldaja andis sellest SKA-le teada []. PHS § 6 järgi võib sellist teavitust pidada vabas vormis taotluseks. Taotlus esitati vähem kui kuus kuud enne toetusele õiguse tekkimise päeva (PHS § 28 lg 1), seega oli kolmandal lapsel õigus lapsetoetusele (kolmanda lapse kohta makstavas määras) ja pere ühel vanemal on õigus saada lasterikka pere toetust alates kolmanda lapse sünnist.

Laste vanemad olid abielus ning kolm last olid nende ühised lapsed. [Perekonnaseaduse](#) § 15 järgi alustavad mees ja naine abiellumisega oma abielulist koostelu ning korraldavad ühiselt perekonna vajaduste rahuldamise, pidades silmas teineteise ja laste heaolu. Seega loob perekonnaseadus eelduse, et abielus ja ühiste lastega vanemad kasvatavad lapsi ühiselt. Seetõttu ei osanud avaldaja pere ka mõistlikult eeldada, et abielus olevad vanemad, kellel on kaks ühist last, peavad kolmanda lapse sünni järel riigile kinnitama, et nad on ka kolmanda lapse sünni järel perekond.

19. Selle asemel, et paluda avaldajal taotluses puuduste kõrvaldamist (esitada vanematevaheline kokkulepe, kellele hüvitised määratakse), suunas SKA mõlemad vanemad hüvitisi taotlema infosüsteemi kaudu. Ka infosüsteemi kaudu hüvitisi taotledes ei olnud kummalgi vanemal võimalik taotleda hüvitisi pere tegelikule olukorrale vastavate andmete alusel, kuigi vanemad olid SKA-d selleks ajaks juba ise neist andmetest teavitanud (sellest, et kolm last kasvavad koos).

20. PHS § 26 lõige 1 kohustab SKA-d peretoetuse suuruse kindlakstegemisel võtma arvesse kõik peres koos kasvavad lapsed. Avaldusaluses asjas oli SKA-l olemas teave, et vanemad kasvatavad lapsi ühiselt. Vanemad ei vaielnud selle üle, et lapsi on kasvatatud ühiselt. Pärast uut pöördumist SKA poole korraldasid vanemad SKA soovitude järgi perehüvitiste maksmise ümber selliselt, et isa loobus lapsetoetusest ühe lapse eest ning edaspidi saab peretoetusi ema. Nende vanemate tehtud toimingutega luges SKA tõendatuks, et vanemad kasvatavad kõiki kolme last ühiselt. SKA ei ole esitanud vanematele ühtegi vastuväidet selle kohta, mis seaks kahtluse alla, et lapsi [] ühiselt ei kasvatatud.

21. Riigikohus on leidnud (otsus asjas nr [3-18-1672](#), p-d 33 ja 43), et kui SKA-l on võimalik faktilised asjaolud välja selgitada, ei saa hüvitise määramata jätmist õigustada administratiivsete raskuste ega SKA infosüsteemi võimalustega. Juhinduda tuleb eesmärgist, milleks peretoetused on seadusega ette nähtud, ja nende isikute huvidest, kelle jaoks peretoetused on kehtestatud.

Hüvitise saaja muutmine

22. SKA on väitnud, et kui lapsetoetusi saavad mõlemad vanemad, siis alates kolmanda lapse sünnist pole võimalik toetusi ühele vanemale välja maksta, sest haldusakt, millega toetus (konkreetses asjas) isale määrati, tuleb tunnistada kehtetuks, et oleks võimalik määrata toetus sama lapse eest emale. Lapsetoetus on igakuine toetus ja kui üks vanem selle saamisest loobub, siis on võimalik lõpetada talle toetuse maksmine PHS § 31 alusel õiguse lõppemisele järgnevalt kuust. Konkreetses asjas ei olnud ka SKA kõnealuse sätte kohaldamisel järjekindel. Isa esitas taotluse lapsetoetusest loobumiseks [], kuid emale määrati [] lasterikka pere toetus tagasiulatuvalt alates [].

23. SKA-le esitatud dokumentidest ilmnes selgelt, et isa esitatud taotlus oli suunatud sellele, et pere hakkaks saama lasterikka pere toetust ja lapsetoetust kolmanda lapse kohta makstavas määras. Sellist soovi kinnitavad ka mõlema vanema tehtud tahteavaldused, milles nad soovisid toetuse saamise ümber korraldada. Need muudatused tehti SKA-lt saadud juhiste järgi.

24. Ka juhul kui SKA halduspraktikat lihtsustab see, et pere kõigi laste lapsetoetused makstaks alates kolmanda lapse sünnist sellele vanemale, kes hakkab saama lasterikka pere toetust, on võimalik määrata lasterikka pere toetused alates kolmanda lapse sünnist.

25. Inimesel on õigus kirjaliku avalduse alusel loobuda õigusest hüvitisele. Õigus hüvitisele lõpeb hüvitisest loobumisega, kui seadus ei sätesta teisiti (SÜS § 17 lg 1). Inimesel on õigus loobuda hüvitisest ka tagasiulatuvalt, kui ta seda soovib ning puudub SÜS § 17 lõikes 3 sätestatud alus, mille korral loobumine oleks tühine. Loobumine on ühepoolne vastuvõtmist vajav tahteavaldus, mille sõnastusest peab olema selge, kas ja kui suures ulatuses õigustatud isik talle teadaolevast või võimalikust õigusest loobub. Isiku loobumisavaldus avaldab iseseisvalt õiguslikku mõju ega vaja haldusaktis uuesti kinnitamist (SÜS seletuskiri, lk 48).

Eelnevat silmas pidades palun SKA-l oma halduspraktikat muuta. Samuti palun peret puudutavad otsused uuesti üle vaadata ja määrata perele lasterikastele peredele mõeldud toetused alates kolmanda lapse sünnist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja

Anneli Kivitoa 693 8417; Anneli.Kivitoa@oiguskantsler.ee