



ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr 6

Tallinn

28. oktoober 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 kehtetuks tunnistamiseks**

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

**tunnistada 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 kehtetuks.**

Analüüsinud põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korda", leian, et määruse punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 12 lg 1 lausega 1.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma vastavale seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning taasesitan vaidlusalused normid (II). Sellele järgnevalt annan oma õigusliku hinnangu (III). Lisaks esitan selguse huvides taotluse lõpposas kokkuvõtlikult oma põhiseisukohad (IV).

### **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Tallinna Linnavolikogu võttis 10.02.2005 vastu määruse nr 13, millega kinnitas "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra". Nimetatud korras on muuhulgas sätestatud lapse sünnitoetuse saamise tingimused ja kord Tallinna linnas.

2. 19.10.2009 pöördus minu poole 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 printsibiiga.

Avaldaja leidis, 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.

3. Võtsin avalduse menetlusse ning pöördusin antud asjas selgituste saamiseks teabe nõudmisega Tallinna Linnavolikogu esimehe poole (LISA 1).

Teabe nõudmises palusin volikogu esimehel selgitada, mis on "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra" punktis 3.1 sätestatud lapse sünnitoetuse maksmise eesmärk. Lisaks küsisin volikogu esimehelt, mis põhjusel on lapse sünnitoetuse saamise üheks tingimuseks, et mõlemad vanemad peavad rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanikud enne lapse sündi. Samuti palusin volikogu esimehel selgitada, mis põhjusel koheldakse 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.

4. Oma 14.12.2009 vastuses minu teabe nõudmisele (LISA 2) selgitas Tallinna Linnavolikogu esimees, et sünnitoetuse maksmise eesmärgiks on toetada Tallinna linnas elavaid peresid lapse sünni puhul. Sünnitoetuse maksmise kaudsete eesmärkidena tõi volikogu esimees lisaks välja vajaduse toetada tugevat perekonda ja laste sündi kooselavate vanematega peresse. Volikogu esimees märkis 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, põhjendas volikogu esimees vajadusega tagada vastsündinud lapse mõlema vanema tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse. Volikogu esimees leidis, 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.

5. Samas selgub Tallinna Linnavolikogu esimehe 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. Volikogu esimehe vastuse kohaselt makstakse sünnitoetust lapse emale juhul, kui lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel.

6. 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.

7. Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määrusega nr 43 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.<sup>1</sup> Üksikvanema mõistet ei ole määruses ega seletuskirjas paraku avatud.

8. Esitasin põhiseaduse § 142 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel 08.07.2010 Tallinna Linnavolikogule ettepaneku (LISA 3) viia Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud "Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord" punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 kooskõlla põhiseadusega.

9. Tallinna Linnavolikogu esimees vastas mulle 11.10.2010 (LISA 4), et ta ei täida minu ettepanekut.<sup>2</sup> Ettepaneku täitmisest keeldumisel ei toonud Tallinna Linnavolikogu esimees esile sisuliselt uusi argumente võrreldes oma 14.12.2009 vastusega minu teabe nõudmisele. Linnavolikogu esimees põhjendas minu ettepaneku täitmata jätmist kokkuvõtvalt järgnevalt:

1) Volikogu esimehe hinnangul puudub antud asjas üldse PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riive. Volikogu esimees selgitas, et lapse sünnitoetust määratakse ja makstakse lapse vanematele ning toetuse eesmärgiks on toetada eelkõige lapse vanemaid, kellel on tekkinud täiendavad rahalised väljaminekud seoses lapse sünniga. Seega ei ole antud asjas võrreldavateks gruppideks mitte lapsed, vaid lapsevanemad. Lapsevanemad on aga oma elukohavalikutes vabad, mistõttu on igal lapsevanemal võimalik valida, kas ta registreerib ennast Tallinna elanikuks ja taotleb lapse sünnitoetust või ei registreeri ennast Tallinna elanikuks ja loobub seeläbi ka võimalusest taotleda lapse sünnitoetust. Volikogu esimehe hinnangul kuuluvad lapsevanemad, kes on ennast Tallinna linna elanikuks registreerinud, ja lapsevanemad, kes seda teinud ei ole, sünnitoetuse määramise ja maksmise aspektist erinevatesse gruppidesse ja ei ole omavahel võrreldavad. Seetõttu ei ole volikogu esimehe hinnangul antud juhul tegemist lapsevanemate ebavõrdse kohtlemisega.

2) Volikogu esimees kordab oma 14.12.2009 vastuses väljendatud, et sünnitoetust makstakse ka lapse emale juhul, kui lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel.

3) Volikogu esimees kordab oma 14.12.2009 vastuses väljendatud seisukohta, et juhul, kui PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riive siiski esineb, on see proportsionaalne, kuna Tallinna linnal on isikute erinevaks kohtlemiseks mõistlik põhjus. Mõistliku põhjusena on

---

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

<sup>2</sup> Tallinna Linnavolikogu vastus minu ettepanekule nr 10 on vormistatud Tallinna Linnavolikogu esimehe blanketile ja allkirjastatud Tallinna Linnavolikogu esimehe poolt. Samas 18.10.2010 tehtud järelepärimise tulemusena selgus, et minu ettepanekut ei olnud Tallinna Linnavolikogus arutatud ning ettepaneku täitmise osas ei olnud läbi viidud hääletamist volikogus. Siiani puudub Tallinna Linnavolikogu istungil (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 40 järgi on volikogu töövorm istung) hääletamise teel (KOKS § 45 lg 1 kohustab hääletama volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi, kuid KOKS § 22 lg 1 õiguskantsleri ettepanekut otseselt ei nimeta) tehtud otsus minu ettepaneku nr 10 täitmise osas. Arvutivõrgust kättesaadavatest andmetest ei nähtu, et minu ettepanekut oleks volikogu istungil arutatud (vt volikogu päevakorrad: <http://www.tallinnlv.ee/aktalav/aktal.asp?frame=/aktalav/Istung2010.html>).

volikogu esimees taas välja toonud eesmärgi tagada kõigi Tallinna linna territooriumil elavate isikute tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse.

## **II Asjakohased sätted**

10. 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 raviga arvestamise 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."

11. 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."

12. 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 raviga arvestamise 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**

13. Õigusliku hinnangu alajaotuses kirjeldan esmalt, kuidas riivavad sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.1 lause 1 ja punkti 3.2 lause 2 last üksi kasvatavate lapsevanemate ja nende laste põhiõigusi ja –vabadusi, kelle vanematest ainult üks on rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik. Seejärel hindan, kas sotsiaaltoetuste maksmise korraga on last üksi kasvatavate lapsevanemate ja nende laste põhiõigusi ja –vabadusi, kelle vanematest ainult üks on rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik, riivatud põhiseaduspäraselt.

14. 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

15. Vastavalt 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.<sup>3</sup> Võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab igaüht.<sup>4</sup>

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"<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

Üldise võrdsuspõhiõiguse "riivega on tegemist siis, kui leiab aset ebavõrdne kohtlemine".<sup>7</sup> Kaitseala riivab iga põhiõiguste adressaadi abinõu, mis põhjustab ebavõrdse kohtlemise.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

16. 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 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.

<sup>3</sup> RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 10.

<sup>4</sup> RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

<sup>5</sup> RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36.

<sup>6</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 1.3.

<sup>7</sup> RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 13.

<sup>8</sup> Vt allmärkus nr 6, komm 2.1.3.

<sup>9</sup> Vt allmärkus nr 6, komm 2.2.3.

rasedusnädalat ja olnud arsti regulaarsel jälgimisel. Laps peab rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanik ja elama toetuse taotlejaga ühel aadressil.

Seega peab 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.

17. Lisaks kõik eelnimetatud tingimused täitnud lapsevanematele makstakse Tallinna Linnavolikogu esimehe selgituste kohaselt sünnitoetust ka emale, kes on täitnud tingimused 1 ja 3-5 ja kelle lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel.

18. 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.<sup>10</sup> Antud juhul ongi põhiküsimuseks, kas sünnitoetuse määramise ja maksmise sõltuvusse seadmine vastsündinud lapse mõlema vanema rahvastikuregistrijärgsest elukohast on põhiseadusega kooskõlas või mitte.

19. Tallinna Linnavolikogu esimees on oma vastuses välja toonud, et sünnitoetuse eesmärgiks on lapse sünniga kaasnevate kulutuste osaline kompenseerimine lapsevanematele. Nimetatud eesmärgist lähtudes, leiab volikogu esimees, et antud asjas tuleks võrreldavate gruppidega käsitleda lapsevanemaid, mitte lapsi.

20. Oma 08.07.2010 ettepanekus Tallinna Linnavolikogule lähtusin võrreldavate gruppide määramisel sünnitoetuse, kui lapse sünni puhul makstava täiendava toetuse, olemusest ja eesmärgist. Nagu eespool välja toodud, on sünnitoetuse maksmise vältimatuks eeltingimuseks lapse sünd. Kui ei ole sündinud last, siis ei teki ka küsimust sünnitoetuse määramisest ja maksmisest. Samuti makstakse sünnitoetust üksnes sellele vanemale, kes elab lapsega koos, mitte mõlemale vanemale. Lisaks leian, et sünnitoetus on sihtotstarbeline – see on mõeldud lapse

---

<sup>10</sup> Tallinna Linnavolikogu esimehe kinnitusel ei sõltu sünnitoetuse määramine vastsündinud lapse mõlema vanema rahvastikuregistrijärgsest elukohast lapse sünni hetkel juhul, kui sünnitoetust taotleb ema, kelle lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel. Vt allmärkus nr 1 ja taotluse p 9 volikogu esimehe selgitus nr 2. Samas ei näe normi sõnastus sellist erandit ette, mistõttu ei ole normi adressaatidel, kes normiga iseseisvalt tutvuvad, võimalik Tallinna Linnavolikogu esimehe poolt viidatud kohaldamispraktikat eeldada. Seetõttu võib nii mõnigi ema, kelle lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel, jätta avalduse sünnitoetuse saamiseks esitamata. Lisaks on küsitav Tallinna Linnavolikogu esimehe poolt viidatud kohaldamispraktika õiguspärasus, kuna sisuliselt läheb see vastuollu kehtiva normi sõnastusega. Käesolevas taotluses on lähtutud vaidlustatud normist, mitte Tallinna Linnavolikogu esimehe tõlgendusest.

sünniga seotud kulutuste katmiseks, mitte kasutamiseks lapsevanema suva alusel. Viimast on möönnud ka Tallinna Linnavolikogu esimees, märkides, et sünnitoetuse eesmärgiks on sünniga kaasnevate kulutuste osaline kompenseerimine. See, et sünnitoetuse sihtotstarbelist kasutamist praktikas ei kontrollita, ei tähenda, et toetusel sihtotstarbelist iseloomu ei ole. Eeltoodust lähtudes, leian endiselt, et sünnitoetus on lõppastmes toetus lapsele, ehkki seda makstakse lapsevanematele.<sup>11</sup>

21. Eeltoodud põhjustel käsitlesin oma 08.07.2010 ettepanekus Tallinna Linnavolikogule võrreldavate gruppide

- last, kelle mõlemad vanemad on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanikud, ja
- last, kelle vanematest ainult üks on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik.<sup>12</sup>

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

22. Mõõnan, et antud asjas võib moodustada ka teistsuguseid võrreldavaid gruppe, käsitledes võrreldavate gruppide näiteks lapsevanemaid, nagu on välja pakkunud Tallinna Linnavolikogu esimees. Võimalik oleks võrreldavate gruppide käsitleda

- lapsevanemat, kes on kõik ülejäänud sünnitoetuse saamise tingimused täitnud ja kes oli lapse sünni ajal registreeritud Tallinna elanikuks, kusjuures teine lapsevanem ei olnud lapse sünni ajal registreeritud Tallinna elanikuks, ja
- lapsevanemat, kes on samuti kõik ülejäänud sünnitoetuse tingimused täitnud ning oli samuti lapse sünni ajal registreeritud Tallinna elanikuks, kusjuures teine lapsevanem oli samuti lapse sünni ajal registreeritud Tallinna elanikuks.

Seega koheldakse ülejäänud sünnitoetuse saamise tingimused täitnud lapsevanemaid sünnitoetuse määramisel erinevalt sõltuvalt sellest, milline oli teise lapsevanema rahvastikuregistrijärgne elukoht lapse sünni hetkel. Juhul, kui teine lapsevanem oli rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik, siis makstakse lapsega koos elavale lapsevanemale sünnitoetust. Kui teine lapsevanem aga ei olnud lapse sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik, siis lapsega koos elavale lapsevanemale sünnitoetust ei maksta. Nagu eespool välja toodud ei ole seejuures oluline, kas lapsevanemad elavad Tallinnas koos või mitte. Oluline on üksnes asjaolu, et mõlema vanema elukohaks on lapse sünni hetkel rahvastikuregistris märgitud Tallinna linn.

---

<sup>11</sup> Siinkohal võib analoogse näitena tuua teise kohalike omavalitsuste poolt SHS § 23 lg 1 alusel makstava täiendava sotsiaaltoetuse – hooldajatoetuse. Hooldajatoetus on toetus hooldust vajavale isikule, ehkki seda makstakse hooldajatele. Selleks, et motiveerida potentsiaalseid hooldajaid hakkama abi vajavate isikute hooldajateks, makstakse hooldajatele hooldajatoetust. Samas on hooldajatoetuse maksmise peamine eesmärk tagada hooldust vajavale isikule talle vajalik abi. Seega on hooldajatoetus toetus hooldust vajavale isikule.

<sup>12</sup> 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 ravisutuse 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).

23. Isegi juhul, kui käsitleda võrreldavate gruppidega lapsevanemaid nagu Tallinna Linnavolikogu esimees välja pakkus, ei ole võimalik mööda minna faktidest, et sünnitoetuse saamise vältimatuks eeltingimuseks on lapse sünd, sünnitoetuse saamiseks peab seda taotlev vanem elama sündinud lapsega ühel aadressil ning toetus on mõeldud lapse sünniga seotud kulutuste katmiseks. Kui lapsevanemale sünnitoetust ei maksta, on sellest puudutatud ka laps, toetusest jäävad ilma mõlemad. Seetõttu leian, et sünnitoetuse maksmine on igal juhul puutumuses lapse huvidega, mistõttu ei ole võrreldavate gruppide erineva kohtlemise põhjendamisel võimalik vastsündinud last kõrvale jätta. Seega tuleks ka sel juhul, kui lugeda võrreldavateks gruppideks üksnes lapsevanemaid, nagu Tallinna Linnavolikogu esimees välja pakkus, arvestada võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsuse hindamisel lapse parimate huvide järgimise põhimõttega.

Leian, et järgnevates punktides väljatoodud argumendid erineva kohtlemise põhjendamise kohta antud juhul, on kohaldatavad ka sellisel juhul, kui võrreldavate gruppidega käsitleda lapsevanemaid.

24. Eeltoodust lähtudes käsitlen oma taotluses võrreldavate gruppidega siiski last, kelle mõlemad vanemad on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanikud, ja last, kelle vanematest ainult üks on tema sünni hetkel rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik, nagu käesoleva taotluse punktis 21 välja toodud<sup>13</sup>.

25. Leian, et antud juhul on tegemist analoogilises olukorras olevate isikute gruppide erineva 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.

26. Sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.2 lause 2 järgi makstakse toetust 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. 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 sündi.<sup>14</sup> Sünnitoetuse täies mahus saamiseks peavad mõlemad lapsevanemad olema rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanikud ka aasta pärast lapse sündi.

27. 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

---

<sup>13</sup> Eelduseks on, et mõlema võrreldava grupi puhul on kõik ülejäänud sünnitoetuse saamise tingimused täidetud. Tekstis on edaspidi võrreldavate gruppide käsitlemisel lähtutud sellest eeldusest. Eeldust ei ole teksti parema jälgitavuse eesmärgil korratud.

<sup>14</sup> 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.



rahvastikuregistrijärgne elukoht ei ole aasta pärast lapse sündi enam Tallinnas<sup>15</sup>, ja last, kes saab 100% sünnitoetusest, kuna tema mõlema vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on ka aasta pärast lapse sündi 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 sündi rahvastikuregistris märgitud Tallinna linn.

Seega kohtleb sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.2 lause 2 analoogilises olukorras olevate isikute grupe erinevalt. Riivatud on nende laste PS § 12 lg 1 lausest 1 tulenev üldine võrdsuspõhiõigus, kelle vanematest ainult üks on aasta pärast lapse sündi rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanik.

28. Siinkohal tahan ära märkida, et ma ei nõustu Tallinna Linnavolikogu esimehe 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 (vt ka punkt 44). Samuti ei ole vastsündinud lapsel ega koos lapsega Tallinnas üksi elaval lapsevanemal võimalik kuidagi tagada, et teine lapsevanem ka terve aasta jooksul pärast lapse sündi endiselt Tallinna linnas elab. Erineva kohtlemise aluseks olev asjaolu (teise lapsevanema elukoht ja sellekohane kanne rahvastikuregistris) ei sõltu kuidagi vastsündinud lapsest ega last üksi kasvatavast lapsevanemast, keda sünnitoetuse maksmisel erinevalt koheldakse.

## **2. Riive põhiseaduspärasus**

29. 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 erineva kohtlemise eesmärki ja teiselt poolt võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsust. Seejuures peavad erinevat kohtlemist õigustavad põhjendused olema seda kaalukamad, mida intensiivsem on põhiõiguse riive.

30. Kuna antud juhul ei sõltu erineva kohtlemise aluseks olev asjaolu isikust, keda erinevalt koheldakse, kuid erineva 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).<sup>16</sup>

31. Oma vastuses minu pöördumisele nimetas Tallinna Linnavolikogu esimees mitmeid põhjuseid, mis tema hinnangul õigustavad punktis 24 nimetatud võrreldavate gruppide erinevat kohtlemist

---

<sup>15</sup> Tallinna Linnavolikogu esimehe kinnitusel on erandiks lapsevanem, kelle lapse sünnitunnistusel puudub kanne lapse isa kohta või see kanne on tehtud ema ütluste alusel.

<sup>16</sup> RKHKo 09.11.2009, nr 3-3-1-61-09, p 33.

sünnitoetuse maksmisel. Järgnevalt analüüsin iga Tallinna Linnavolikogu esimehe poolt nimetatud põhjuse mõõdukust.

32. Esiteks viitas volikogu esimees 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.

33. 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.

34. 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

35. Seega ei saa võrreldavate gruppide erineval kohtlemisel sünnitoetuse maksmisel tugineda pelgalt argumendile, 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.

36. Võrreldavate gruppide erineva kohtlemise põhjusena tõi volikogu esimees oma 14.12.2009 kirjas välja Tallinna linna soovi toetada laste sünni kooselavate vanemate peresse. Volikogu esimehe hinnangul on igati põhjendatud eeldada, et laps sünnib kooselavate vanematega perre.

37. 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 reaalselt koos lapsega), kuid sünnitoetuse saamise tingimusi ei ole täitnud pere, kus ema elab lapsega üksi Mustamäel ja isa elab perest eraldi näiteks Viimsi vallas (vanemad ei ela koos ja üks

---

<sup>17</sup> Prof. Kalle Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2.1.3.

<sup>18</sup> Vt allmärkus nr 17. Komm 2.1.4.

lapsevanematest ei ela Tallinnas). Eelnevast nähtub, et asjaolu, kas vanemad elavad reaalselt lapsega koos või mitte, ei mõjuta igal juhul sünnitoetuse saamist.

38. 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 erasotsiaalhoolekandetasutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt esikohale seada lapse huvid. Lapse huvide prioriteetsuse põhimõte 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.<sup>19</sup> Eeltoodust lähtudes leian, et laste eristamine sünnitoetuse maksmisel sõltuvalt sellest, kas lapsega koos elab üks vanem või mõlemad vanemad, ei ole põhjendatud.

39. Tallinna linna soov eelistada sünnitoetuse maksmisel kooselavate vanemate peresse sündinud lapsi on küsitav ka seetõttu, et Sotsiaalministeeriumi poolt 2009. aastal läbiviidud poliitikaanalüüsist "Ühe vanemaga pered: probleemid, vajadused ja poliitikameetmed"<sup>20</sup> 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 omakorda lapse heaolu ja arengut. 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.

40. Samuti ei saa ma nõustuda väitega, et on igati põhjendatud eeldada, et laps sünnib alati kooselavate vanematega perre. Sotsiaalministeeriumi poolt läbiviidud analüüsist<sup>21</sup> 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 enamusi 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, 59,1% lastest sündisid väljaspool abielu.

<sup>19</sup> Prof. Uno Lõhmus. Kommentaarid §-le 27. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 5 ja 8.

<sup>20</sup> 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>.

<sup>21</sup> Vt allmärkus nr 20.

41. 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 6,6% lastega peredest sellised, kus lapse isa on tuvastatud (kanne lapse isa kohta on lapse sünnitunnistusel olemas), kuid last kasvatab reaalselt 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 kanne lapse isa kohta on lapse sünnitunnistusel olemas.

42. Võrreldavate gruppide erineva kohtlemise põhjusena tõi volikogu esimees veel välja vajaduse tagada vastsündinud lapse mõlema vanema tulumaksu laekumine Tallinna linna eelarvesse.

43. 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.

Eeltoodut silmas pidades, leian siiski, et laste erinev kohtlemine sünnitoetuse maksmisel eesmärgiga tagada mõlema lapsevanema tulumaksu laekumise Tallinna linna eelarvesse, ei ole proportsionaalne. Seda põhjusel, et lapse sünnitoetuse maksmise lõppeesmärgiks on, nagu eespool juba märgitud, vastsündinud lapse toetamine. Ja iga last puudutava otsuse tegemisel tuleb esikohale seada lapse huvid.<sup>22</sup> 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.

44. Kaalumisel arvestasin ka sellega, et Tallinna linnal on rahvastikuregistriandmete õiguse ja seeläbi tulumaksu laekumise tagamiseks olemas muid, laste ning lapsi üksi kasvatavate lapsevanemate õigusi vähem koormavaid võimalusi. Nimelt on rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 39<sup>1</sup> lg 1 kohaselt igal rahvastikuregistri objektiks oleval isikul kohustus tagada nii enda kui ka oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsus rahvastikuregistris.

Kui isik ise oma elukohaandmete õigsuse eest ei hoolitse ja kohalikul omavalitsusüksusel on isiku enda poolt kinnitatud andmeid (isiku kinnitusest võib näiteks käsitleda ka elukohast sõltuvate sotsiaaltoetuste või teenuste taotlemist kohalikul omavalitsusüksuselt), et tema rahvastikuregistrijärgne elukoht ei vasta tegelikkusele, siis on võimalik selle isiku elukoha aadressi RRS § 43 järgi kanda rahvastikuregistrisse ka selle kohaliku omavalitsusüksuse algatusel, kelle territooriumil isik tegelikult elab. Kui isiku viibimiskoha aadress on teada, küsib kohaliku omavalitsusüksuse pädev asutus RRS § 43 lg 3 järgi enne elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmist isikult ja viibimiskohaks oleva ruumi omanikult kirjalikku nõusolekut elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks. Kui nii isik kui ka ruumi omanik ei teata kohaliku omavalitsusüksuse pädeva asutuse järelepärimise väljasaatmisest arvates 30 päeva jooksul oma

---

<sup>22</sup> Vt käesoleva taotluse p 38.

nõusolekust isiku elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmisega viibimiskohaks oleva ruumi täpsusega, kantakse rahvastikuregistrisse isiku elukoha aadress linna või valla ja linnaosa või osavalla ning võimaluse korral asustusüksuse täpsusega.<sup>23</sup> Mõõnan, et kui isik annab teada, et ta ei anna oma nõusolekut elukohaandmete muutmiseks rahvastikuregistris, siis vastu isiku tahtmist kohalik omavalitsusüksus andmeid muuta ei saa.

45. Lisaks on võimalik Tallinna linna elanikuks registreerunutele luua erinevaid soodustusi, ja sedakaudu motiveerida isikuid oma elukohaandmete õigsuse eest hoolitsema, ka selliselt, et see ei pane last üksi kasvatavaid lapsevanemaid halvemasse olukorda võrreldes last ühiselt kasvatavate lapsevanematega ja ei kahjusta seeläbi ühe vanemaga perre sündinud laste õigusi.

46. Ehkki Tallinna Linnavolikogu esimees ei ole seda oma vastuses välja toonud, võib ühe võrreldavate gruppide erineva kohtlemise mõeldava põhjusena veel välja tuua administratiivsed raskused, mis võivad tekkida kontrollimisel, kas lapsevanema väide, et ta realselt elab oma lapsega üksi, mitte koos teise lapsevanemaga, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on mõne muu kohaliku omavalitsuse territooriumil, vastab tõele või mitte.

Mõõnan, et isiku tegeliku elukoha tuvastamine võib osutuda keeruliseks. Kuid nagu ma juba eespool märkisin, tuleb iga last puudutava otsuse tegemisel esikohale seada lapse huvid. Leian, et administratiivsed raskused vanemate tegeliku elukoha tuvastamisel ei kaalu üles laste ebavõrdset kohtlemist sünnitoetuse maksmisel. Kuna isiku elukohaandmete õigsuse tagamiseks on olemas muid, lapse ja last üksi kasvatava vanema õigusi vähem koormavaid vahendeid, ei ole sünnitoetusest ilmajätmine proportsionaalne vahend elukohaandmete õigsuse tagamiseks. Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.<sup>24</sup>

47. Eelmises punktis viidatud 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.<sup>25</sup> 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 süsteem, sealhulgas suurus.

#### **IV Kokkuvõte**

48. Leian, et antud juhul puudub mõistlik ja asjakohane põhjus, et kohelda sünnitoetuse määramisel erinevalt lapsi, kelle vanematest ainult üks on tema sünni hetkel rahvastikuregistri 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

---

<sup>23</sup> Vt ka RKTKm 31.03.2010, nr 3-2-1-155-09, p 15.

<sup>24</sup> RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

<sup>25</sup> Vt. allmärkus nr 24.

lapse sündi rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanik võrreldes lapsega, kelle mõlemad vanemad on aasta jooksul pärast lapse sündi rahvastikuregistri andmetel Tallinna elanikud.<sup>26</sup>

49. Taotluses väljatoodud põhjustel leian, et ka juhul, kui võrreldavate gruppidega käsitleda lapsevanemaid, nagu pakkus välja Tallinna Linnavolikogu esimees, ei ole Tallinna Linnavolikogu määruse vaidlusalused sätted põhiseadusega kooskõlas.

50. 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.

51. Eespool toodule tuginedes taotlen Riigikohtult 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 kehtetuks tunnistamist.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Lisa:

- 1) Koopia õiguskantsleri 20.11.2009 teabe nõudmisest Tallinna Linnavolikogule (3 lehel)
- 2) Koopia Tallinna Linnavolikogu esimehe 14.12.2009 vastusest teabe nõudmisele (4 lehel)
- 3) Koopia õiguskantsleri 08.07.2010 ettepanekust nr 10 Tallinna Linnavolikogule (12 lehel)
- 4) Koopia Tallinna Linnavolikogu esimehe 11.10.2010 vastusest õiguskantsleri ettepanekule (4 lehel)

---

<sup>26</sup> Eelduseks on, et mõlema võrreldava grupi puhul on kõik ülejäänud sünnitoetuse saamise tingimused täidetud.