



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 09.05.2025 nr 5-25-4/3

Meie 27.06.2025 nr 9-2/251223/2504740

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-4

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Palusite arvamust, kas pereküvitiste seaduse § 63⁷ lõige 1 (01.02.–31.12.2023 kehtinud redaktsioonis) oli põhiseaduspärane.

Leian, et pereküvitiste seaduse § 63⁷ lõige 1 (01.02.–31.12.2023 kehtinud redaktsioonis) oli põhiseaduspärane.

Asjaolud

1. Kaebaja peres on kolm last, kes on sündinud 2003. a märtsis, 2005. a mais ja 2014. a oktoobris. Vanim laps sai 2022. a kevadel 19-aastaseks ja lõpetas sama aasta juunikuus gümnaasiumi. Sotsiaalkindlustusamet lõpetas 19.06.2022 kaebajale lasterikka pere toetuse maksmise.

2. Riigikogu võttis 28.12.2022 vastu [pereküvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse](#), mille Vabariigi President kuulutas välja 06.01.2023. Seadus jõustus 01.02.2023, kuid selle § 4 lõike 2 kohaselt tuli seaduse § 1 punkte 3–7 ja 9–11 rakendada tagasiulatuvalt 2023. aasta 1. jaanuarist.

3. Kaebaja esitas 06.02.2023 Sotsiaalkindlustusametile taotluse, millega palus jätkata lasterikka pere toetuse maksmist pereküvitiste seaduse § 21 lõike 4 alusel kahe kolmandiku ulatuses toetuse suurusest, sest varem oli perele lasterikka pere toetust makstud ning 06.02.2023 seisuga kasvas peres kaks last, kes vastasid PHS § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimusele.

Vaidlusalune pereküvitiste seaduse § 63⁷ lõige 1 (01.02.–31.12.2023 kehtinud redaktsioonis)

4. Tartu Ringkonnakohus on jätanud pereküvitiste seaduse § 63⁷ lõike 1 (01.02.–31.12.2023 kehtinud redaktsioonis) kohaldamata ja tunnistanud selle põhiseadusvastaseks:

„(1) Õigus lasterikka pere toetuse maksmise jätkamisele käesoleva seaduse § 21 lõike 4 või 5 alusel on neil, kellel on õigus lasterikka pere toetusele 2023. aasta 1. jaanuari seisuga või pärast seda.“

Lasterikka pere toetuse saamise tingimused enne 01.02.2023

Õiguskantsleri Kantselei

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

5. Perekülvitiste seaduse (PHS) § 21 lõike 1 järgi oli lasterikka pere toetuse saamise õigus ühel vanemal, hoolduspere vanemal või eestkostjal või selle seaduse § 25 lõike 1 punktis 2 või 3 nimetatud inimesel, kes kasvatas peres kolme või enam last, kes vastasid selle seaduse § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimustele.

PHS § 17 lõige 1 sätestas, et lapsetoetuse saamise õigus on igal lapsel sündimisest kuni 16-aastaseks saamiseni.

Põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppival või Sotsiaalministeeriumi hallatava riigiasutuse statsionaarse õppega täienduskoolituse kursuse nimekirja arvatud keskhariduseta lapsel oli õigus lapsetoetusele kuni 19-aastaseks saamiseni (PHS § 17 lg 2). Kui laps sai 19-aastaseks, tuli maksta toetust jooksva õppeaasta või täienduskoolituse kursuse lõppemiseni või senikaua, kuni õpilane koolist või täienduskoolituse kursusel välja arvatakse.

Lasterikka pere toetuse saamise tingimused 01.02.–31.12.2023 redaktsioonis

6. PHS § 21 lõige 1 sätestas, et lasterikka pere toetuse saamise õigus on ühel vanemal, hoolduspere vanemal või eestkostjal või selle seaduse § 25 lõike 1 punktis 2 või 3 nimetatud inimesel, kes kasvatab peres kolme või enam last, kes vastavad selle seaduse § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimustele.

PHS § 17 lõike 1 järgi oli lapsetoetuse saamise õigus igal lapsel sündimisest kuni 19-aastaseks saamiseni.

PHS § 17 lõikes 2 oli öeldud, et põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppival või Sotsiaalministeeriumi hallatava riigiasutuse statsionaarse õppega täienduskoolituse kursuse nimekirja arvatud keskhariduseta 19-aastaseks saanud lapsel oli õigus lapsetoetusele jooksva õppeaasta või täienduskoolituse kursuse lõppemiseni või seni, kuni õpilane koolist või täienduskoolituse kursusel välja arvatakse.

PHS § 21 lõikes 4 oli sätestatud, et kui peres kasvas kaks last, kes vastasid selle seaduse § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimusele, tuli jätkata lasterikka pere toetuse maksmist kahe kolmandiku ulatuses toetuse suurusest. Kui aga peres kasvas üks laps, kes vastas selle seaduse § 17 lõikes 1 või 2 sätestatud tingimusele, tuli jätkata lasterikka pere toetuse maksmist ühe kolmandiku ulatuses toetuse suurusest.

PHS § 21 lõike 6 järgi jätkati lasterikka pere toetuse maksmist selle paragrahvi lõike 4 alusel toetuse saamise tingimuste muutumisele järgnevast kuust.

Arvamus

7. 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 (vt [Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee seisukohtade ülevaade](#), lk 147). [Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi](#) artikkel 40 näeb ette perekülvitiste maksmise (kaitstav risk on vastutus laste ülalpidamise eest).

8. 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 peredele anda lisakaitset, otsustab Riigikogu, pidades silmas PS § 28 lõike 4 eesmärki. Seega on Riigikogul õigus valida, kuidas lasterikkaid peresid toetada (PS § 28 lg 4). Viidatud põhiseaduse säte ei anna kellelegi õigust nõuda abi kindlal viisil või kindlas suuruses.

9. Põhiseaduse § 27 lõige 4 ega § 28 lõige 4 ei kohusta riiki maksma vanematele perehüvitisi põhjusel, et nende peres on lisaks alaealistele lastele täisealisi lapsi. Põhiseaduse neis sätetes on silmas peetud alaealisi lapsi (vt ka Riigikohtu 31.01.2025 otsust asjas nr [5-24-26](#), p 56). Seega olukorras, kus riik toetab vanemaid, kelle peres on vähemalt üks või kaks alaealist last ning kaks või üks täisealist last, on see riigi poliitiline valik, mitte põhiseadusest võrsunud kohustus.

10. Kaebaja vanimal lapsel oli 2022. aasta kevadel õigus saada lapsetoetust üksnes seetõttu, et ta õppis 19-aastaseks saamisel gümnaasiumis ning õppeaasta ei olnud veel lõppenud ja kool polnud teda veel välja arvanud. Kui need asjaolud muutusid, ei olnud tal enam õigust lapsetoetust saada. Kuna pere vanimal lapsel ei olnud enam õigust lapsetoetusele, kaotasid ka tema vanemad õiguse lasterikka pere toetusele 2022. aasta suvel. Seadus nägi siis ette selle, et lasterikka pere toetust saab vanem laste eest, kellele makstakse lapsetoetust.

11. Riigikogu muutis perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seadusega nii lapsetoetuse kui ka lasterikka pere toetuse saamise tingimusi senisest oluliselt soodsamaks. Kehtima jäi reegel, et lasterikka pere toetust saab vanem, kelle lastel on õigus lapsetoetusele. Selle seaduse jõustumise seisuga ei olnud kaebaja kõigil kolmel lapsel õigust lapsetoetusele, mistõttu ei täitnud ta lasterikka pere toetuse saamise tingimusi ja puudus alus maksta talle lasterikka pere toetust. Kaebajale ei antud ka võimalust saada lasterikka pere toetust vähendatud ulatuses, sest seda hakkasid saama vaid need pered, kel oli 01.01.2023 või pärast seda õigus lasterikka pere toetusele (PHS § 63⁷ lg 1, 01.02.–31.12.2023 kehtinud redaktsioonis).

12. Kaebaja kahel lapsel oli endiselt õigus lapsetoetusele ning oli ka kolmas laps, kellele lapsetoetust riik ei maksnud. Kaebaja on seisukohal, et kui teda oleks koheldud võrdselt nende vanematega, kellele jätkati lasterikka pere toetuse maksmist, oleks ka temal olnud õigus saada lasterikka pere toetust väiksemas ulatuses. See tähendab, et võrdse kohtlemise nõude järgimise kontrollimiseks tuleks omavahel võrrelda vanemaid, kellel ei olnud enam õigust lasterikka pere toetust saada, nende vanematega, kellel oli see õigus olemas. Diferentseerimise aspektist on oluline kriteerium, kas pere vanimal lapsel oli õigus lapsetoetusele või mitte.

13. Kaebajat ja 01.01.2023 seisuga toetuse saajaid on erinevalt koheldud. Selle põhjustas Riigikogu selge soov kujundada sotsiaalpoliitikat varasemast teisiti. Kuna kaebaja õigus lasterikka pere toetusele oli lõppenud ligikaudu pool aastat tagasi ja ka seaduse uue redaktsiooni järgi sellist õigust tal uuesti ei tekkinud (võrreldes PHS § 63⁷ lõikes 3 silmas peetud grupiga, kus lasterikka pere toetuse maksmine vanemale lõppes 2022. aastal nt põhjusel, et pere vanim laps sai 16-aastaseks), on see erinevus ise piisavalt suur selgitamaks erinevat kohtlemist.

Oluline on ka see, et õiguspärast ootust lasterikka pere toetuse uuesti saamiseks ei olnud kaebajal tekkinud (vt ka Riigikohtu 03.12.2013 otsust asjas nr [3-4-1-32-13](#), p 71). Õiguspärane ootus oleks kaebajal saanud tekkida siis, kui jõustunud seaduse alusel oleks kaebajal tekkinud mõistlik ootus sellist toetust saada. Riigikogu võttis perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse vastu 28.12.2022 pärast seda, kui Vabariigi President oli [jätnud selle 22.12.2022 välja kuulutamata](#). Vabariigi President kuulutas seaduse välja 06.01.2023, seadus

avaldati 11.01.2023 ja see jõustus 01.02.2023. Seega ei saanud kaebajal tekkida õiguspärast ootust toetuse väiksemas suuruses maksmise jätkamiseks, sest puudus seadus, mille alusel selline ootus oleks saanud tekkida.

Kuna kaebajal ei saanud olla õiguspärast ootust lasterikka pere toetuse maksmise jätkamiseks, oli Riigikogu lasterikka pere toetuse maksmise tingimuste soodsamaks muutmisel vabam (Riigikohtu 20.06.2023 otsus asjas nr [5-23-25](#), p 56).

14. Riigikogul on sotsiaalpoliitika tegemisel avar otsustusruum. Seega on Riigikogul õigus etteulatuvalt muuta toetuste saamise tingimusi soodsamaks, kui see vastab riigi rahalistele võimalustele. Riigikohus on leidnud, et Riigikogul on võimalik seostada erinevat kohtlemist määravaid tingimusi kuupäeva seisuga (Riigikohtu 20.06.2023 otsus asjas nr [5-23-25](#), p 57). Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus igati legitiimseid sotsiaalpoliitika muudatusi polegi võimalik mõistlikult ellu viia.

Praegusel juhul laiendas Riigikogu kõigepealt lapsetoetuse saamiseks õigustatute ringi: seni said lapsetoetust üldjuhul kuni 16-aastased ja vaid erandina kuni 19-aastased õppurid jooksva õppeaasta lõpuni või koolist väljaarvamiseni, edaspidi anti aga õigus lapsetoetusele kõikidele kuni 19-aastastele ning kehtima jäi erand, et 19-aastased õppurid said toetust kuni jooksva õppeaasta lõpuni või koolist väljaarvamiseni. Lisaks muutis Riigikogu lasterikka pere toetuse saamise tingimusi senisest soodsamaks: toetust maksti vähendatud ulatuses edasi seni, kuni vähemalt ühel pere lastest oli õigus lapsetoetusele. Nende muudatustega võttis riik endale suured rahalised kohustused. Need kohustused oleksid olnud määratu suured, kui Riigikogu oleks andnud kõigile kolme ja enama lapsega vanematele, kelle üks laps saab lapsetoetust, õiguse saada lasterikka pere toetust vähendatud ulatuses.

15. Kaebaja õigusi perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seadusega ei vähendatud, mis tähendab, reformi elluviimine ei toimunud kaebaja arvel. Kaebajale ei antud reformiga hüvet, mille saamist ta mõistlikult oodata ei saanud.

16. Kokkuvõtvalt: kaebajal ei olnud põhiseaduse alusel subjektiivset õigust nõuda lasterikka pere toetust, tal ei olnud ka õiguspärast ootust, et talle hakataks lasterikka pere toetust uuesti maksuma (kuigi vähendatud ulatuses).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise