

Austatud sotsiaalkaitseminister Signe Riisalo
Sotsiaalministeerium

Suur-Ameerika 1, Tallinn
(+372) 626 9301 | info@sm.ee

21. aprill 2023

ARVAMUS

perehüvitiste seaduse ning perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõule

17.04.2023 on Sotsiaalministeerium edastanud Eesti Lasterikaste Perede Liidule arvamuse avaldamiseks perehüvitiste seaduse ning perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega planeeritakse muuta oluliselt 01.02.2023 jõustunud perehüvitiste seadust. Sotsiaalministeerium on määranud eelnõu kooskõlastamise ajaks 21.04.2023, s.t et käesolev dokument on edastatud tähtaegselt.

Eesti Lasterikaste Perede Liit (ELPL) on 1996. aastal loodud kolme ja enama lapsega peresid koondav katusorganisatsioon, kelle võrgustikku kuulub üleriigiliselt 19 liikmesorganisatsiooni – Narva piirist Sõrve sääreni. Lisaks sellele on ELPL loonud 2014. aastal üleriigiliselt toimiva [Perekaardi](#), mis pakub kolme ja enam last kasvatavale perele ca 500 partnerettevõtte kaudu erinevaid teenuseid ja tooteid tavapärasest soodsamatel tingimustel. Meie võrgustikuga on liitunud kokku ca 13 000 kolme ja enam last kasvatavat perekonda, kus sirgub kokku ca 45 000 last. Seega oleme selle valdkonna suurim ja kompetentseim eestkõneleja ning ühtlasi riigi strateegiline partner lastega perede heaolu valdkonnas. Planeeritavad muudatused saavad mõjutama kõiki neid lapsi.

Eesti Lasterikaste Perede Liit ei toeta planeeritavaid muudatusi ja leiab, et neis on mitmeid puudujääke, mida seadusandja pole tõsiseltvõetavalt analüüsinud ei reaalse mõju, vajaduspõhisuse ega ka ühiskondliku lõhestamise aspektist vaadelduna. 2022. aasta möödus teatavasti avaliku debati tuules – vaidlesime, arutlesime ja tõsi – ka kannatasime ära – kõikvõimalikud arvamused avaldused lasterikka pere suunal ning vaagisime kogu ühiskonnaga lõppeks 1. veebruaril 2023 seaduseks jõudnud perehüvitiste seaduse muudatusi igast nurgast, mida üldse sel teemal käsitleda andis. See ei olnud lasterikaste perede kogukonnale sugugi lihtne aeg, aga olime veendunud, et kui selle ühiskonnas niivõrd laiaulatuslikult lahti räägime, jõuame lõpuks selguseni ja toimiva kokkuleppeni.

Asjaolu, et kogu arutelu tuleb üksnes kaks ja pool kuud hiljem taas algusest peale lahkama hakata, paneb küsima, kas tõesti poleks leidunud mitte ühtegi muud alternatiivi? Selles võib mõistlikult kahelda. Oleme alati olnud valmis kaasa mõtlema, arutlema ja ühiseid lahenduskäike otsima, sest meie eesmärk on leida ses olulises teemas parimad lahendused kõikidele lastega peredele, sh lasterikastele peredele, kogu riigis. Toome siinkohal välja mõned olulisemad tähelepanekud:

Eelnõu tähtaeg

Sotsiaalkaitseminister on edastanud perehüvitiste seaduse eelnõu kooskõlastusringile 17. aprillil 2023, so samal päeval, mil uue Vabariigi Valitsuse vastsed ministrid ametisse nimetati. Sama päeva õhtul väljasaadetud eelnõu võimaldab teha aga järelduse, et perehüvitiste seaduse muudatused olid ministeeriumile selged juba oluliselt varem. Kooskõlastusringile saadetud eelnõul on seda mõjutavatele huvigruppidele antud arvamuse avaldamiseks aega aga üksnes 72 tundi. See ilmestab, et ministeerium ei kaasa huvigruppe sisuliselt, vaid üksnes vormiliselt, sest mitte ükski huvikaitseorganisatsioon ei ela kiirabimeeskonna moel valves ministeeriumitest laekuvaid eelnõusid oodates, vaid tegeleb igapäevaselt oma sisulise tööga – esindab ja kaitseb peresid. 72 tundi ei võimalda meil analüüsida põhjalikult eelnõu mõjusid, teostada sellele juriidilist analüüsi ega kaasata oma laiaulatuslikku kogukonda, kellest väga suurt osa saab eelnõu valusalt puudutama.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et *eelnõu kohta ei ole koostatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) kohaselt väljatöötamiskavatsust, kuna muudatuste sisu ja tähtsuse tõttu on eelnõu menetlus kiireloomuline (HÕNTE § 1 lg 2 p 1)*. Samas seda, milles eelnõu niivõrd oluline kiireloomulisus seisneb, ei ole eelnõus motiveeritud. HÕNTE § 1 lg 2 p 5 sätestab selgesti, et eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamisest võib loobuda, kui seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei

kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Perekäitiste seaduse muutmise toob aga ilmselgelt kaasa nii olulise õigusliku muudatuse, mida iseloomustab mh selle ümber toimuv terav ja laialdane ühiskondlik pahameel, mida võib lugeda kümnete artiklite viisi igapäevastest meediaväljaannetest, kui ka mõjutab väga suurt osa sihtgrupist – eelnõu seletuskirja kohaselt tervelt 1/3 kõikidest lastest kogu riigis.

Samuti on HÕNTE § 1 lõikes 5 viidatud, et huvirühmade ja avalikkuse kaasamine toimub Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse relement” (edaspidi relement) alusel koostatud kaasamise [hea tava korras](#). Viidatud relement sätestab, et kaasatavatele võimaldatakse **piisavalt aega** tagasiside andmiseks ning et avalik konsulteerimine kestab **neli nädalat**. Põhjendatud juhtudel lubab kaasamise hea tava seda nii lühendada kui ka pikendada, ent äärmiselt kaheldav on neljanädalase kaasamisperioodi lühendamise õiguspärasus pelgalt kolmele päevale, olukorras, kus selle lühendamise vajadust pole eelnõus selgesõnaliselt lahti kirjeldatud. Poliitiline tahe ei saa olla kaasamise tähtsaja lühendamise (ega ka selle välistamise) mõjuvaks põhjuseks ning see on demokraatliku riigikorraga ka selges vastuolus.

Seega riivab seaduseelnõu HÕNTE § 1 lg-s 1, § 2 lg-s 5 ja §-s 5 sätestatud ning on vastuolus Vabariigi Valitsuse relementi alusel väljatöötatud kaasamise hea tavaga. Sisulist kaasamist ei ole toimunud.

Vastuolu põhiseadusega

Eelnõu seletuskirjas on hinnatud, et regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega. Seletuskirjas küll mõõndakse, et *riivatakse isikute õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet, mis lasterikka pere toetuse saajatel on tekkinud nii kehtiva kui ka veel mitte jõustunud regulatsiooni osas*, ent siis õigustatud riivet asjaoluga, et kehtiva regulatsiooni ülalpidamise koormus ei ole jõukohane riigieelarvele ning raha suunatakse ümber teiste haavatavate sihtgruppide toetamiseks (harvikaigusega ja puudega lapsed, asendushooldusel elavad lapsed, üksikvanemate lapsed) ning peredele paremate teenuste pakkumiseks. Seletuskirjas leitakse, et seda *võib pidada legitiimseks eesmärgiks õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte riivele*.

Nagu öeldud, ei jõua ELPL tellida pelgalt kolme päevaga põhjalikku juriidilist analüüsi, mis analüüsiks tekkiva riive intensiivsust ja olulisust väljaspool seda, milliseks hinnatakse seda seaduseelnõus, ent esmapilgulgi vaadelduna võib põhiseaduse riive puudumist (või väheolulisust) õigustavate väidete osas **täheldada vastuolu**. Seda seetõttu, et kui ühest küljest leitakse, et kehtiva regulatsiooni ülalpidamine on riigieelarvele liialt koormav ning sellega soovitakse 2027. aastaks kokku hoida ca 151,8 miljonit eurot, siis teisalt selgitatakse kehtiva regulatsiooni muutmise vajadust ka raha ümbersuunamisega, millega toetatakse lasterikastele peredele suunatud toetusmeetmete asemel hoopis teisi haavatavaid sihtgrupe. Raha kokku hoidmine ja ümbersuunamine on teineteist välistavad eesmärgid, s.t et mõlemat korraga pole võimalik saavutada. Samuti jääb arusaamatuks seadusandja põhjendus erinevate haavatavate sihtgruppide vajadustest, sest säärasel moel **vastandatakse ühtesid huvirühmasid teistele ilma, et käsitletakse lasterikaste perede huvirühma kuulumist põhiseadusliku korra erilise kaitse alla (PS §-d 27 ja 28) võrrelduna kõikide muude huvigruppidega, kuhu raha ümber soovitakse suunata**.

Seega ei teki riive põhiseadusega mitte üksnes seetõttu, et riivata saab inimeste põhiseaduslik õiguskindlus, sh õigustatud ootus seaduse püsijäämisele ja selgele õiguskorrale, vaid ka PS §-s 28 eraldi äramääratud sihtgrupp – lasterikkad pered – kui põhiseaduse kaitsealasse kuuluv eraldiseisev sihtrühm tervikuna. Leiame, et õiguskindluse printsiipi rikub eriti sügavalt ka asjaolu, et tänasest kolmest koalitsioonierakonnast kaks olid valitsuskoalitsioonis ka ajal, mil täna kehtiv seadus kõikide parlamendierakondade heakskiidul vastu võeti. Uues koalitsioonis jätkavad samas isikus nii sotsiaalkaitseminister kui ka peaminister. Kuna lasterikaste perede sotsiaalmajanduslikud garantiid loodi kõikide erakondade harvanähtaval, ent täielikul, üksmeelel, siis seda rohkem riivab antud eelnõu lastega perede õiguskindlust ja ühtlasi kogu riigivõimu järjepidevuse printsiipi. Sellisel moel rahva usalduse õhnestamine omaenese riiki on väga taunimisväärne.

Ka on äärmiselt kaheldav planeeritavate muudatuste kooskõla põhiseadusega arvestatuna selle protsentuaalset ulatust kogu riigieelarvest, mis jääb alla ühe protsendi. Eelnõu seletuskirjas on tsiteeritud Riigikohtu lahendit nr 3-4-1-7-03 selliselt, et *ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel*. Samas on see lause kontekstist välja võetud ning jäetud tsiteerimata selle teine pool, mis sama argumendi ümber lükkab. Riigikohtu terviklik lause

viidatud lahendis kõlab nii: „Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalse ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist.“ Riigikohus analüüsib ka viidatud lahendis PS § 28 kaitseala. Analoogia korras on sedastatav, et seda ei saa õigustada ka teiste sama sätte kaitse alla kuuluvate sihtrühmade puhul – sh nii puuetega inimesed kui ka **lasterikkad pered**. Teine vaieldav aspekt on, kas üheprotsendilist mahtu riigieelarvest saab üldse nimetada ülemäära koormavaks.

Eelnõu oluline mõju

Eelnõu seletuskirjas on leitud, et eelnõuga kaasnevate muudatuste mõju ei ole oluline ning seega on õigustatud selle menetlemine kiireloomuliselt ilma väljatöötamiskavatsuse ning huvirühmasid aegsasti kaasamata. Sellega on väga raske nõustuda.

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et SKA 2023. aasta 31. märtsi seisuga andmetel maksti lasterikka pere toetust 24 846 perele, nendest 24 717 on pered, kus kasvab 3–6 last ning 129 pere, kus kasvab 7 ja enam last. Kokku kasvab lasterikkades peredes 80 739 last, mis moodustab 29% kõigist lapsetoetust saavatest lastest. Eelnõuga soovitakse vähendada 3-6 lapsega perele makstavat lasterikka pere toetust 650-lt 450-le eurole ning 7 ja enama lapsega perele 850-lt eurolt 650-le eurole, s.t 200 eurot kõikidele peremudelitele. Lisaks sellele soovitakse loobuda järk-järgulise väljumise süsteemist, so juhul, kui lasterikka pere laps on saanud 19-aastaseks, ent perre jääb veel kasvama alaealisi lapsi, mil lasterikka pere toetus proportsionaalselt väheneb, ning kaotada ära lasterikka pere toetuse indekseerimine, mida on kehtiva seaduse alusel plaanitud korrigeerida esmakordselt 01.05.2024.

Ometi ei ole see veel sugugi kõik, mis lastega perede, sh lasterikkade perede, käekäiku saab mõjutama. Ministeeriumi seisukohalt on lihtne nentida, et üks või teine muudatus on hoopis teise ministeeriumi valitsemisalas kuuluv ülesanne, aga pere, keda muudatused mõjutama saavad, ei käsitle neid kui „eraldi majade probleeme“, vaid miskit, mis mõjutab perekonda ja selle heaolu tervikuna. Peame siinkohal silmas koalitsioonileppes kinnitatud maksusoodustuste ära kaotamist, mis tähendab nii täiendava maksuvaba tulu kaotamist alates teisest lapsest kui ka eluasemelaenu intresside maksuvabastuse likvideerimist. Ära ei saa unustada ka lubatud maksutõuse (käibemaksu ja tulumaksu 10-protsendiline tõus ehk liikumine 20 protsendilt 22-le) ning uute maksude kehtestamist maamaksudest automaksuni. See kõik tervikuna saab viima just eluasemelaenu teenindavalt lastega perelt aasta lõikes tuhandeid eurosid, mille mõju ei ole eelnõus analüüsitud, ent mis saab olema väga ulatuslike tagajärgedega ennekõike lasterikkale perele. Seda enam meelevaldsemad on eelnõu seletuskirjas kirjeldatud kiireloomulisuse ja väheolulisuse spektrid, mis tegelikkuses on paljasõnalised ega taga lähemal analüüsil oma õigustatust. Seda enam, et eelnõu ei puuduta tegelikult ainult tänaste lastega perede toimetulekut, vaid ka sündimust tervikuna ja inimeste pereplaneerimise otsuseid. Seega on ilmne, et perehüvitiste seaduse muutmise **eelnõu mõju on tegelikkuses väga lai** ning seda ei saa kitsalt vaadata üksnes lasterikka pere aspektist, ehkki kitsalt, mõjutab see just üht sihtgruppi. See on aga näiline.

Kuna lasterikkadele peredele garantiide loomise üks eesmärke oli ka sündimuse parandamine, siis täielikult on analüüsimata käesoleva eelnõu mõju sündimusele. Neid perepoliitilisi otsuseid ei saa kuidagi vaadata eraldi rahvastikupoliitikast, sest need käivad teineteisega sisuliselt käsikäes. Mitmete tunnustatud rahvastikuteadlaste hinnangul on halvim mõju sündimusele ning pereplaneerimisele see, kui juba kehtima hakanud toetusi vähendatakse või need sootuks ära kaotatakse. Arvestades, et juba mitmendat kuud püstitab sündide arv kõigi aegade negatiivset rekordit, on ülioluline ka eelnõu analüüs sündimuskäitumise mõjutamisele. Teisalt, võib eeldada, et ülimald sündide arv tekitab omakorda paradoksaalse kokkuhoiu ka perehüvitiste väljamaksmisele järgnevatel aastatel, s.t et eelnõu seletuskirjas arvestatud kokkuhoiu maht ei vasta ilmselt tegelikkusele ega arvesta kahanevat laste arvu, kelle alusel toetusi peredele makstakse. See omakorda tekitab veelgi sügavamaid küsitavusi eelnõu ühes vajaduslikus eesmärgis – kokkuhoius.

Eesti Lasterikkade Perede Liidu võrgustikku kuulub ca 13 000 perekonda, kus sirgub rohkem kui 45 000 lasterikka pere last. Seega moodustavad **meie võrgustiku lapsed eelnõuga puudutavast huvirühmast enam kui pooled** (arvestades, et lasterikka pere toetusest saab täna osa seletuskirja kohaselt ca 80 000 last), kelle vanemaid pole aga võimalik aruteludesse kaasata, sest aega selleks meile ei anta. Olukord, kus riiki ei huvita sisuliselt kolmandiku lastevanemate arvamus nende elu mõjutavaist otsustest, teades, et Eesti Vabariigi rahvaarv on aina kahanemas, ei näi vastutustundliku riigijuhtimisena.

Kokkuvõtteks

Viimastel nädalatel katusorganisatsioonini jõudnud sadade pöördumiste pinnalt võime üheselt järeldada, et lasterikkad pered tunnevad suurt pettumust ning neil on suur ebakindlus homse ees. Nad tunnevad, et nende usaldust on kuritarvitatud ning riik ei hooli peredest, kelle kanda on riigis sirguvatest lastest poolte üleskasvatamise kohustus, ning kes tagavad seeläbi ka põhilise sihtrühmana kogu põhiseaduse preambula täitmist rahva kestmise ja säilimise näol.

Lasterikka pere vanemaks olemine peaks olema auasi, mida riik väärtustab. Vähim, mida me riigina teha saame, on toetada selliste perede toimevõimet, kust need lapsed sirguvad ning kelle õlule oleme seadnud riigi ülalpidamise ka vananevate põlvkondade eest. Eeltoodud analüüsi kokkuvõtvalt võib sedastada, et seaduseelnõuga kaasnevad muudatused ei ole vajaduspõhised, nende kooskõla põhiseadusega on äärmiselt kaheldav ning muudatused on pigem kantud poliitilistest ambitsioonidest kui reaalsest ja sisulistest vajadustest.

Eesti Lasterikaste Perede Liidu ettepanekud on järgmised:

- 1. Jätta eelnõu esitatud kujul menetlemata;**
- 2. Täita koalitsioonilepingu Sotsiaalse kaitse peatükk punkti 3 ehk viia läbi erinevate peretoetuste ja vanemahüvitise tervikanalüüs, kaasates huvigruppe ja rahvastikuteadlasi ka sisuliselt;**
- 3. Leida täiendavaid vahendeid lastetoetuste võrdsustamiseks ning edaspidi ka lastetoetuste indekseerimiseks, et tagada vajaduspõhiselt nii pere- kui ka rahvastikupoliitiliste meetmete sisuline eesmärk, so rahvuse säilimine läbi aegade.**

Lugupidamisega

Aage Õunap
Eesti Lasterikaste Perede Liidu president

Katrin Kiisk
Eesti Lasterikaste Perede Liidu juhatuse liige