



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 11.09.2014 nr 4-3-123-14

Meie 08.10.2014 nr 9-2/141080/1404167

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-33-14
Toimetulekutoetuse arvestamise alused**

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite minu arvamust sotsiaalhoolekande seaduse § 22² lg 1 ja 2 põhiseaduspärasuse kohta. Märkisite oma kirjas, et Tartu Halduskohus jättis oma 29.08.2013 otsusega haldusasjas nr 3-13-2460 eespool nimetatud sätted kohaldamata ning tunnistas selle põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles need ei võimalda arvata toimetulekutoetuse arvestamisel perekonna sissetulekute hulgast välja kutsekooli õpilasele õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstavat eritoetust, mida makstakse lähtudes õpilase majanduslikust olukorrast.

Olles analüüsinud eelnimetatud normi ning teisi asjakohaseid norme, leian, et sotsiaalhoolekande seaduse § 22² lg 1 pole asjassepuutuv. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22² lg 2 on asjassepuutuv sõltuvalt sellest, kas kõnealune eritoetus oli kvalifitseeritav ühekordse toetusena sotsiaalhoolekande seaduse § 22² lg 2 p 1 mõistes. Kui eritoetust ei saa käsitada säärase ühekordse toetusena, on sotsiaalhoolekande seaduse § 22² lg 2 asjassepuutuv ning põhiseaduspärane.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Tartu Linnavalitsus määras 14.11.2013 ja 13.12.2013 M. S.-le toimetulekutoetuse, võttes mh arvesse pereliikmele H. S. Tartu Linnavalitsuse makstud eritoetuse. Eritoetust maksti H. S.-le õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi ÕÕS) § 5 lg 5 alusel.
2. M. S. vaidlustas 13.12.2013 kõnealused Tartu Linnavalitsuse otsused Tartu Halduskohtus.
3. Tartu Halduskohus leidis, et Tartu Linnavalitsuse 14.11.2013 ja 13.12.2013 otsused on õigusvastased osas, milles eritoetus loeti pere sissetulekute hulka, ning tühistas need. Ühtlasi kohustas ta Tartu Linnavalitsust M. S. taotlusi uuesti läbi vaatama. Seda tehes jättis kohus põhiseadusvastasuse tõttu kohaldamata Tartu Linnavalitsuse otsuse aluseks olnud sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 22² lg 1 ja lg 2 osas, milles need ei lubanud arvata

Õiguskantsleri Kantselei

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

eritoetust toimetulekutoetuse arvestamisel sissetulekute hulgast välja. Sellega käivitas kohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse. Oma vastavat otsust põhjendas Tartu Halduskohus sellega, et H. S.-le maksti eritoetust samadel põhjustel kui üliõpilastele makstakse vajaduspõhist õppetoetust, mida pere sissetulekute hulka ei arvata. Seepärast oli seadusandja kohtu hinnangul rikkunud Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 28 lõikest 2 tulenevat õigust saada puuduse korral riigilt abi koosmõjus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Seejuures selgitas kohus, et kohaldamata jäänud sätteid pole võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval moel.

II Vaidlusalused sätted

4. Tartu Linnavalitsuse otsuse tegemise ajal sätestasid vaidlusalused sätted järgnevat:

„§ 22². Toimetulekutoetuse arvestamise alused

(1) Toimetulekutoetuse arvestamise aluseks on üksi elava isiku või perekonna kõigi liikmete eelmise kuu netosissetulek, millest arvestatakse maha makstud elatis, jooksva kuul tasumisele kuuluvad eluruumi alalised kulud ning kehtestatud toimetulekupiir.

(2) Toimetulekutoetuse arvestamisel ei arvata üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka:

- 1) ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest;
- 2) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi, välja arvatud puudega vanema toetus;
- 3) [kehtetu - [RT I 2006, 55, 409](#) - jõust. 01.07.2007]
- 4) riigi tagatisel antud õppelaenu;
- 5) tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel makstavat stipendiumi ning sõidu- ja majutustoetust;
- 6) õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhist õppetoetust;
- 7) riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavat kolmanda ja järgneva lapse lapsetoetust kahe lapsetoetuse määra ulatuses iga nimetatud lapsetoetust saava lapse kohta;
- 8) käesoleva seaduse alusel makstavat vajaduspõhist peretoetust.

[---].“

III Analüüs

5. Asjas on küsimus, kas SHS § 22² lg-d 1 ja 2 on põhiseaduspäraseks osas, milles need ei võimalda arvata toimetulekutoetuse arvestamisel perekonna sissetulekute hulgast välja kutsekooli õpilasele õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstavat eritoetust, mida makstakse lähtudes õpilase majanduslikust olukorrast. Enne sellele küsimusele vastamist hindan kõigepealt, kas Tartu Halduskohtu käivitatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikohtul võimalik seisukohta kujundada.

6. Põhiseaduslikkuse järelevalve on kohtumenetluses lubatav siis, kui norm on asjassepuutuv. Asjassepuutuv on norm, millest sõltub kohtuasja lahendus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on seega asjassepuutuv norm, millele tuginedes peaks kohus normi

põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama asja teisiti, kui juhul, mil norm oleks põhiseadusega kooskõlas.

7. Järgnevalt hindan vaidlusaluste normide asjassepuutuvust.

8. Vaidlusaluste normide põhiseaduspärasuse hindamine taandub minu hinnangul küsimusele, kuidas tõlgendada SHS § 22² lg 2 p-i 1, mille järgi ei arvata toimetulekutoetuse arvestamisel üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest. Täpsemalt on küsimus selles, kas ÕÕS § 5 lg 5 alusel makstava toetuse võib liigitada riigi- või kohaliku eelarvest makstava ühekordse toetuse alla. Kui seda saab teha, siis langeb ära küsimus vaidlusaluste normide põhiseaduspärasuse kohta.

9. ÕÕS § 5 lg 5 alusel võidakse maksta eritoetust arvestamata, kas õpilane õpib kutseõppe tasemeõppe õppekaval, kus on riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud koolituskohti ja kas ta õpib kutseõppe tasemeõppe õppekaval statsionaarses õppes ja ei ole ületanud õppekava nominaalkestust. Nende asemel võib arvesse võtta muid õpilase õpingute jätkamist takistavaid asjaolusid. Kuna eritoetuse fondi kasutamise korra kinnitab nähtuvalt ÕÕS § 5 lõikest 5 õppeasutuse nõukogu, ei anna seadus vastust, kas eritoetus on õpilasele makstav regulaarne toetus või ühekordne toetus.¹

10. Kui tegemist on ühekordse toetusega, vastab see SHS § 22² lg 2 p-s 1 sätestatud kriteeriumidele, sest tegemist on sisuliselt riigieelarvest makstava toetusega. Seda olenemata asjaolust, kas tegemist on majanduslikust olukorrast sõltuva või mittesõltuva toetusega, kui suure toetusega on tegemist või millisel eesmärgil toetust on makstud. Nimelt ei täpsusta sotsiaalhoolekande seadus, mida on ühekordsete toetuste all silmas peetud. Ka ei anna ülejäänud SHS § 22² lõikes 2 esitatud loetelu võimalust teha ühest järeldust, mis laadi/eesmärgilisi toetusi seadusandja silmas pidanud on (nt SHS § 22² lg 2 p 4 järgi ei arvata sissetulekute hulka riigi tagatavat õppelaenu). Nii võiks SHS § 22² lg 2 p 1 mõistes olla ühekordseks toetuseks 30 000 euro suurune riigieelarvest makstav uurimisstipendium, aga ka kohaliku omavalitsuse eelarvest makstav ühekordne toetus katuse renoveerimiseks. Küll aga saaks kõnealust loetelu silmates järeldada, et osaliselt on tegemist nn *top-up* toetustega, mis on mõeldud teatud inimeste sissetulekute suurendamiseks (nt vajaduspõhine peretoetus), ning osaliselt toetustega, mis ei täidaks oma eesmärki, kui neid arvestataks toimetulekutoetuse määramisel inimese või pere sissetulekute hulka (nt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavad toetused)². Mis puutub toetuse regulaarsusesse, siis loetelust leiab nii ühekordseid kui ka regulaarselt makstavaid toetusi.

11. Kui SHS § 22² lg 2 p-s 1 on arvestades toimetulekutoetuse maksmise eesmärki silmas peetud kõiki sotsiaalse suunitlusega ühekordseid toetusi, siis tuleb arvestada, et kehtiv õigus sisaldab rea näiteid ühekordsetest toetustest. Näiteks makstakse riigieelarvest vastavalt riiklike peretoetuste seaduse 3. peatükile ühekordse toetusena sünnitoetust, lapsendamistoetust ja elluastumistoetust. Pärnus makstakse ühekordse toetusena nt lapse koolitoetust töö kaotanud

¹ Näiteks Haapsalu Kutsehariduskeskuses makstakse eritoetust nii ühekordselt kui ka regulaarselt. Vt eritoetuse määramise ja maksmise kord Haapsalu Kutsehariduskeskuses. Kättesaadav: <http://www.hkhk.edu.ee/uus/>, [otsetee](#).

² Kui selline toetus arvestataks toimetulekutoetuse määramisel inimese või pere sissetulekute hulka, siis võiks isik või pere jääda toimetulekutoetuseta, mis omakorda tähendab, et ta peaks kasutama sellist toetust enda või pere toimetulekuks ja mitte toetuse tegelikul eesmärgil. Näiteks tuleks puudega lapse toetust kasutada eluasemekulude katteks, mitte erivajadustega lapsele vajaliku eritoidu ja abivahendite soetamiseks.

vanematele,³ Alatskivil makstakse kord aastas toetust raske majandusliku olukorra puhul, küttepuudetoetust, teisi toetusi makstakse üldjuhul üks kord aastas.⁴ Praktikas peetakse ühekordseteks toetusteks aga ka kohalike omavalitsuste makstavaid täiendavaid sotsiaaltoetusi, mida makstakse teatud inimestele regulaarselt.⁵

12. Kas vaidlusalusel juhul pidada H. S.-le makstud eritoetust ühekordseks toetuseks, sõltub seega ühekordse toetuse mõiste sisustamisest. Vaidlusalusel juhul eritoetuse ühekordse toetusena liigitamise kasuks räägib minu arvates asjaolu, et erinevalt ÕÕS § 5 lg 1 alusel määratavast ja makstavast põhitoetusest on eritoetuse saamise ja väljamaksmise tingimuste määratlemiseks jäetud suur kaalutlusruum, see on mõeldud vajaduspõhisena⁶, sh tuleb õpilasel tõendada asjaolusid, millest tingituna ei ole ta ilma õppetoetuseta võimeline õpinguid jätkama (vt ÕÕS § 6 lg 1 p-i 2), ning seda määratakse vaid raha olemasolul. Seejuures selgitan, et vajaduspõhiste toetuste määramine sõltub erinevalt universaaltoetuste määramisest (nt riiklik lapsetoetus) igakordsest hinnangust, mis on iseloomulik üks kord tehtavatele otsustele. Millal see hinnang antakse ja kui pika perioodi vältel hinnang kehtib (võrdle toimetulekutoetuse määramist SHS § 22⁷ lõikes 1 sätestatud vajaduspõhise peretoetuse määramise tingimustega), on otsustamise küsimus ja ripub paljuski otstarbekusest (kas on mõtet iga kuu inimese olukorda hinnata). Eritoetuse ühekordse toetuse määratlemise vastu räägib aga selle mõningane sarnasus üliõpilastele makstava vajaduspõhise õppetoetusega, mis on selgelt SHS § 22² lõikes 2 nimetatud: ka vajaduspõhist õppetoetust määratakse pooleks aastaks (ÕÕS § 5 lg 7²) ja seda makstakse igakuiselt, kuigi vajadust ei hinnata nii tihti, ning see on mõeldud õpingute toetamiseks.⁷ Kuna vajaduspõhise õppetoetuse arutelu käigus Riigikogus otsustati sotsiaalhoolekande seaduses sätestada, et toimetulekutoetuse saamisel see sissetulekuna arvesse ei lähe (st kui seda poleks eraldi välja toodud, oleks see sissetulekuna arvesse läinud), siis tundub, et vajaduspõhist õppetoetust ei peetud ühekordseks toetuseks, sest regulatsioon, et ühekordsed toetused arvesse ei lähe, oli juba sellel ajal olemas.⁸

13. Olukorras, kus H. S.-le makstud eritoetust ei saa pidada ühekordseks toetuseks, on asjassepuutuvaks SHS § 22² lg 2, kuna sellest sättest sõltub, kas eritoetust arvata

³ Pärnu Linnavolikogu 19.09.2013 määrus nr 21 „Sotsiaaltoetuste kord“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee,otsetee>.

⁴ Alatskivi Vallavolikogu 29.03.2012 määrus nr 6 „Alatskivi valla eelarvest ühekordsete toetuste maksmise kord“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee,otsetee>.

⁵ Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringu andmetel ei arvestata täiendavaid sotsiaaltoetusi toimetulekutoetuse määramisel leibkonna sissetulekute hulka, kuigi nende esinemissagedus ja regulaarsus on suured. A. Trumm, K. Kasearu. Toimetulekutoetuse uuringu lõpparuanne, AS Resta, Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut/Sotsiaalministeerium, 2011, lk-d 46, 54 ja 80. Kättesaadav: <http://www.sm.ee,otsetee>.

⁶ Vt kutseõppeasutuse seaduse eelnõu nr 331 SE seletuskirja: „Teiseks, kuna kutseõppeasutuste puhul on vajaduspõhiste toetuste andmise võimalus eriti oluline õppijate keerulise kontingendi tõttu, suurendatakse eritoetuse fondi suunatavaid vahendid“. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee,otsetee>.

⁷ Üliõpilastele mõeldud vajaduspõhine õppetoetus ei ripu üliõpilase tegelikust abivajadusest. Vt selgitusi minu märgukirjast haridus- ja teadusministrile. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee,otsetee>, ning Riigikogu menetluses olevat õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõud nr 728 SE ja selle seletuskirja, kus on selgitatud üliõpilastele uue vajaduspõhise eritoetuse loomise vajadust mh järgnevalt: „Vajaduspõhise eritoetuse loomisel on oluline arvestada, et toetuse andmisel lähtutaks eelkõige vajadusest toetada neid isikuid, kelle majanduslik olukord on järsult halvenenud ning kelle puhul õppeasutus suudab hinnata tegelikku toetusvajadust muuhulgas olukorras, kus üliõpilane vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks ei kvalifitseerunud, kuid tema pereliikmete koosseisus või sissetulekutes ei ole olnud ametlikult muudatusi (näiteks üksikvanemaga pered, kus teine vanematest peret ei toeta, kuid vajaduspõhise õppetoetuse saamisel võetakse arvesse mõlema vanema sissetulekud)“. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee,otsetee>.

⁸ Riigikogu menetluses olevat õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 728 SE järgi luuakse üliõpilastele uus vajaduspõhine eritoetus, mida ei soovita samuti lugeda toimetulekutoetuse taotlemisel inimese või pere sissetulekute hulka. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee,otsetee>.

toimetulekutoetuse määramisel inimese või pere sissetulekute hulka. SHS § 22² lõiget 1 ma asjassepuutuvaks ei pea, kuna see säte ei reguleeri, milliseid sissetulekuid toimetulekutoetuse määramisel arvestada.

14. Järgnevalt hindan SHS § 22² lg 2 põhiseaduspärasust tingimusel, et H. S.-le makstud eritoetus ei kvalifitseeru SHS § 22² lg 2 p-s 1 nimetatud ühekordseks toetuseks.

15. Arvestades, et eritoetuse arvestamine inimese või pere sissetulekute hulka ei mõjuta vastust küsimusele, kas talle on tagatud PS § 28 lõikes 2 sätestatud õigus riigi abile puuduse korral, tõusetub eelkõige küsimus õpilaste ja üliõpilaste võrdsest kohtlemisest (kas seadusandja võib üliõpilasi kohelda kutsekooli õpilastest soodsamalt). Seega tuleb hinnata vaidlusaluse normi kooskõla PS § 12 lg 1 esimese lausega.

16. Nagu öeldud, on nii eritoetuse kui ka vajaduspõhise õppetoetuse eesmärgiks toetada õpinguid ehk ületada majanduslikke takistusi õpingute jätkamisel. Mõlemal juhul on tegu toetusega, mille riik on loonud oma vaba tahte alusel. Ka on olnud riik vaba kujundama nende toetuste saamise tingimusi. Öeldust järeldub, et riik on olnud vaba ka otsustama, kas ja kui palju üht või teist gruppi soodustada (kui suure sissetuleku ühiskonna kulul inimesele lõppastmes tagab). Kuna kõnealusel juhul ühe grupi soodustamine pole olnud meelevaldne ja soodustamise tagajärjeks pole teisele grupile ülemääraselt ebasoodsate tagajärgede tekitamine, leian, et seadusandja on käitunud kooskõlas PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Teisisõnu leian, et seadusandja võib toimetulekutoetuse saamise tingimuste seadmisel kohelda mõnd gruppi soodsamalt kui teist, et saavutada nt toetuste nn *top-up* efekti kaudu enda püstitatud legitiimseid eesmäärke (nt soodustada ülikoolis õppimist, et ühiskonnas oleks rohkem kõrgharidusega inimesi).

IV Seisukoht

Neil põhjendustel olen seisukohal, et SHS § 22² lg 1 pole asjassepuutuv. SHS § 22² lg 2 on asjassepuutuv sõltuvalt sellest, kas H. S.-le määratud ja makstud eritoetus oli kvalifitseeritav ühekordse toetusena SHS § 22² lg 2 p 1 mõistes. Kui eritoetust ei saa käsitada säärase ühekordse toetusena, on SHS § 22² lg 2 asjassepuutuv ning põhiseaduspärane.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel