



Õiguskantsler

Tiina Kangro
tiina.kangro@linnaleht.ee

Teie 13.06.2012 nr

Õiguskantsler 18.07.2012 nr 6-1/121007/1203442

Vastus pöördumisele Toimetulekutoetuse määramine

Austatud Tiina Kangro

Tänan Teid, et pöördusite minu poole perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse omavahelise haakumatuse asjus. Täpsemalt leidsite, et sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud toimetulekutoetuse taotlemise ja perekonnaseaduse eestkoste teostamise regulatsioonid on omavahel vastuolus ning seepärast põhiseadusvastased. Seda osas, milles toimetulekutoetuse määramisel arvestatakse perekonnana koos elavate inimeste ühiste sissetulekute hulka ka eestkostetava sissetulekud, kuigi perekonnaseaduse järgi peab eestkostja hoidma eestkostetava sissetulekud ja vara rangelt lahus enda ja leibkonna varadest.

Tutvusin Teie avalduse ja selles viidatud konkreetse juhtumiga ning mõistan probleemi püstitust ja põhjendatud muret, kuid leian siiski, et perekonnaseaduses ühel eesmärgil sätestatud eestkostja ja eestkostetava varade lahutamine ei ole vastuolus toimetulekutoetuse määramisel eestkostja ja eestkostetava sissetulekute teisel eesmärgil kokkuarvestamisega, mistõttu kirjeldatud põhiseadusega vastuolu sotsiaalhoolekande seaduse ja perekonnaseaduse vahel minu hinnangul ei esine. Põhjendan oma seisukohta järgnevalt.

Vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 22 lõikele 1 on inimesel õigus taotleda toimetulekutoetust, kui tema ja ta pere netosissetulek jääb pärast teatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist alla toimetulekupiiri. Seejuures loeb seadusandja perekonna liikmeteks, keda arvestatakse toimetulekutoetuse maksmisel, abielus või abielulistes suhetes olevaid samas eluruumis elavaid isikuid, nende abivajavaid lapsi ja vanemaid või muud üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavaid või ühise majapidamisega isikuid (SHS § 22 lg 2).

Teie viidatud artiklis¹ kirjeldatud näite puhul tähendab eespool toodu, et kui ema ja tema täiskasvanud poeg moodustavad omavahel SHS § 22 lg 2 mõttes perekonna, st neil on ühine majapidamine, võetakse toimetulekutoetuse määramisel arvesse tõepoolest nende mõlema

¹ T. Kangro. Eesti 19-eurone edulugu. Postimees, 13.06.2012, kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/874628/tiina-kangro-eesti-19-eurone-edulugu>.

sissetulekud.² Kui nad elavad koos, ent neil ühine majapidamine puudub, ei saa neid SHS § 22 lg 2 järgi perekonnaks lugeda ning hinnata tuleb toimetulekutoetuse taotleja enda sissetulekute piisavust. Kas ühel või teisel juhul saab inimesed SHS § 22 lg 2 mõttes perekonnaks lugeda, on fakti küsimus, mida hindab ja määrab kindlaks valla- või linnavalitsus, kuulates ühtlasi ära taotleja seisukoha. Abstraktse normikontrolli käigus ei saa ma anda hinnangut, kas konkreetsel juhul on tegemist perekonnaga SHS § 22 lg 2 mõttes või mitte.

Kui kaht koos üht eluaset jagavat inimest perekonnaks lugeda ei saa, tuleb toimetulekutoetuse taotleja sissetulekute piisavust hinnates muu hulgas tähelepanu pöörata SHS § 22³ lg 3 punktidele 1-3. Nende sätete järgi võib toimetulekutoetuse jätta määramata a) töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on rohkem kui ühel korral ilma mõjuva põhjuseta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast tööturuteenusel või valla- või linnavalitsuse korraldatavas iseseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenuses või õppeprotsessis; b) inimesele, kellel endal või kelle eestkostetaval on õigus elatist saada, kuid kes keeldub elatise saamise kohta dokumenti esitama või elatist sisse nõudmast; c) inimesele, kelle enda või tema perekonna kasutuses või omandis olevad vallas- ja kinnisasjad tagavad temale või perekonnale toimetulekuks piisavad elatusvahendid.

Muu hulgas annavad need sätted toimetulekutoetuse määramisel valla- või linnavalitsusele õiguse hinnata toimetulekutoetuse taotleja šanssi saada perekonnaseaduse (edaspidi PKS) alusel ülalpidamist oma lähisugulastelt, sh täiskasvanud lastelt (SHS § 22³ lg 3 p 2).³ Kui valla- või linnavalitsusele on selge, et perekonnaseaduse alusel ei ole ülalpidamise saamine siiski reaalne ja täitmata on muud toimetulekutoetuse määramisest keeldumise alused, tuleb toimetulekutoetuse taotlejale toimetulekutoetus määrata.⁴

Hindamaks, kas perekonnaseaduse alusel ülalpidamise saamine on reaalne, tuleb valla- või linnavalitsusel ühelt poolt võtta arvesse ülalpidamist saama õigustatud isiku vajadusi ja tema tavalist elulaadi (PKS § 99 lg 1) ning teiselt poolt kohustatud pereliikme varalist seisundit (PKS § 102 lg 1). Selle tegemisel tuleb juhinduda PKS § 102 lõikest 1, mille järgi vabaneb isik

² Kui Teie artiklis kirjeldatud juhul on tegemist perekonnaga ja üks pereliikmetest ei saa teenuste puudumise tõttu tööle minna ja vajadusel taotleda töötutoetust, tõusetub küsimus sotsiaalteenuste kättesaadavusest. Olenevalt asjaoludest võiks sellisel juhul eestkostja kaaluda eestkostetava nimel kohalikul omavalitsuselt talle vajaliku ja sotsiaalhoolekande seaduses nimetatud teenuse osutamise taotlemist ja eitava vastuse saamisel pöörduda halduskohtusse. Nimelt ei pea PKS § 100 lg 1 esimese lause järgi ülalpidamist andma kohustatud isik ülalpidamist saama õigustatud isikut isiklikult hooldama. Kui tegemist on isikuga, kes vajab erihoolekandeteenust, võib seda taotleda Sotsiaalkindlustusametilt. Vt nt erihoolekandeteenuste kohta Sotsiaalkindlustusameti kodulehelt <http://www.ensib.ee/erihooletanne>.

³ PKS § 96 ja § 97 p 3 järgi tuleb täisealistel esimese ja teise astme ülenejatel ja alanejatel sugulastel anda oma abivajavale ja end ise ülal pidama võimetule sugulasele alanejale või ülenejale, ülalpidamist. Seda ka siis, kui üks täiskasvanud pereliikmetest vajab eestkostet ja talle on seetõttu määratud eestkostja. See tähendab, et kui täiskasvanud eestkostetav vajab ülalpidamist, tuleb seda tema täiskasvanud pereliikmel talle anda. Kui aga täiskasvanud pereliige vajab ülalpidamist täisealiselt eestkostetavalt pereliikmelt, peab ülalpidamist andma eestkostetav. Teie artiklis kirjeldatud juhul tähendab eespool toodu, et kui ema ei suuda end ise ülal pidada, lasub tema täisealisel töövõimelisel pojalt kohustus pidada teda ülal. Seda olenemata asjaolust, et tema üle on seatud eestkoste. Nimelt ei näita eestkoste olemasolu, kas ja kuivõrd on täisealine eestkostetav võimeline oma pereliiget ülal pidama ehk tema varalist seisut, vaid seda, et isik ei suuda adekvaatselt ise teatud tehinguid teha (PKS § 203 lg 1). Eestkostja kui täisealise eestkostetava esindaja (PKS § 207 lg 1) ülesandeks on seejuures teha eestkostetava asemel ja tema nimel neid tehinguid, mida eestkostetav ei suuda ise adekvaatselt teha (nt võtta rahalisi kohustusi, kinkida ära eestkostetava vara).

⁴ Kui valla- või linnavalitsus jätab toimetulekutoetuse põhjendamatuult määramata, on inimesel õigus pöörduda valla- või linnavalitsuse peale kaebusega halduskohtusse. Halduskohtusse pöördumise ja riigi õigusabi saamise võimaluste kohta vt lähemalt Justiitsministeeriumi kodulehelt <http://www.kohus.ee/56323>. Halduskohtumenetluses võib menetluse raames tõstatada asjassepuutuva normi põhiseaduspärasuse küsimuse.

ülalpidamiskohustusest selles ulatuses, milles ta ei ole tema muid kohustusi ja varalist seisundit arvestades võimeline andma teisele isikule ülalpidamist, kahjustamata enese tavalist ülalpidamist.

Kui valla- või linnavalitsus peaks jõudma arvamusele, et ülalpidamiskohustuse võiks osaliselt või täielikult edukaks osutuda, võib valla- või linnavalitsus toimetulekutoetuse jätta määramata, esitades oma keelduvas otsuses ka kohased põhjendused.⁵ Sellisel juhul tuleb eestkostetavalt ülalpidamist saama õigustatud eestkostjal nõuda eestkostetavalt elatist. Johtuvalt tema ja eestkostetava vahelisest huvide konfliktist tuleb tal ülalpidamist taotleda kohtu vahendusel. Nimelt sätestavad PKS § 180 lg 1 p-d 1 ja 2, et eestkostja ei saa eestkostetavat muu hulgas esindada tehingutes ja õiguslikes vaidlustes, mille üks pool on eestkostetav ja teine pool eestkostja. PKS § 209 lg 2 järgi määrab kohus selliseks puhuks eestkostetavale erieestkostja või asendab eestkostetava tahteavalduse jõustunud kohtulahendiga erieestkostjat määramata, kui erieestkostja määramine ei oleks konkreetse toimingu puhul otstarbekas. Teisisõnu ei saa eestkostja endale vastavalt oma parimale äranägemisele hakata eestkostetava arvel elatist maksma.

Kuigi kirjeldatud regulatsioon võib esmapilgul tunduda tarbetult keeruline ja häid inimesi ülemäära vintsutav, on sel, nagu teistelgi eestkostja tegevust reguleerivatel sätetel (nt PKS §-d 187, 188, 194), õilis eesmärk kaitsta eestkostetavaid ära kasutamise ja varatuks muutumise eest. Kuna ka pereliikmete seas võib vahel leiduda inimesi, kes on omakasu peal väljas ja kes ei hooli eestkostetavast, tuleb kontrolli rakendada nendegi pereliikmetest eestkostjate suhtes, kes tegelikult tegutsevad eestkostetava huvides. Seadusandja on püüdnud muuta sellistes küsimustes kohtu poole pöördumise võimalikult lihtsaks ning näinud ette kohtu initsiatiivi ja aktiivsuse asja lahendamisel. Samuti on elatishagi esitamine riigilõivuvaba. Rohkem teavet hagita menetluse ja eestkoste kohta leiate <http://www.kohus.ee> ja <http://www.juristaitab.ee>.

Kõike eespool toodut kokku võttes leian, et perekonnaseaduses ühel eesmärgil sätestatud eestkostja ja eestkostetava varade lahutamine ei ole vastuolus toimetulekutoetuse määramisel eestkostja ja eestkostetava sissetulekute teisel eesmärgil kokkuarvestamisega. Seepärast olen arvamusel, et vaidlusalused sätted pole selles osas põhiseadusvastased. Viitasite oma artiklis Sotsiaalministeeriumi kavatsusele analüüsida antud küsimust sotsiaalseadustiku kodifitseerimise raames. Nii pean võimalikuks, et ministeerium peab siiski vajalikuks kehtivat regulatsiooni muuta, mis võib tähendada ka minu seisukohast erinevat ja abivajaja jaoks selgemat ja soodsamat lahendust.

Täna Teid veel kord pöördumise eest. Loodan, et minu selgitustest on Teile abi.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Sotsiaalministeerium (info@sm.ee), Justiitsministeerium (info@just.ee)

⁵ Minu esialgsel hinnangul peaks valla- või linnavalitsus enne toimetulekutoetuse määramisest keeldumist siis, kui on tõenäoline, et inimese inimväärikus pole toimetulekutoetuseta tagatud, andma inimesele võimaluse pöörduda kohtusse ja kuni kohtuotsuse tegemiseni toimetulekutoetust maksma. Alles siis, kui inimene pole nõuet mõistliku aja jooksul esitanud või ta ei nõua kohtuotsuse sundtäitmist või kui nõue on tulemuslikuks osutunud, võib valla- või linnavalitsus toimetulekutoetuse jätta määramata.