

Riigikohus
Lossi 17
50093 Tartu

Teie 20.09.2024 nr 5-24-26/3

Meie 10.10.2024 nr 5-2/24/4260

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses töövõimetoetuse seaduse § 12 lg 4 kohta

Tallinna Halduskohus tunnistas 05.09.2024 otsusega haldusastmas nr 3-24-1169 põhiseadusega vastuolus olevaks töövõimetoetuse seaduse (edaspidi TVTS) § 12 lg 4 osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensioni saavale isikule.

Riigikohus pöördus Eesti Töötukassa poole paludes arvamusel TVTS § 12 lg 4 vastavuse kohta põhiseadusele. Järgnevalt esitab Eesti Töötukassa oma seisukohad Riigikohtule.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Kaebaja esitas 27.12.2023 Eesti Töötukassale taotluse töövõime hindamiseks. Eesti Töötukassa 15.01.2024 otsusega tuvastati tal osaline töövõime. Kaebaja esitas Eesti Töötukassale 01.02.2024 avalduse töövõimetoetuse määramiseks.

2. Eesti Töötukassa jättis 12.04.2024 otsusega kaebajale töövõimetoetuse määramata, kuna TVTS § 12 lg 4 kohaselt ei ole töövõimetoetusele õigust inimesel, kellele makstakse pensioni. Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi andmete kohaselt on kaebajale määratud toitjakaotuspension.

3. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse. Kaebaja leiab, et TVTS § 12 lg 4, millest Eesti Töötukassa otsuse tegemisel juhendus, on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda maksta töövõimetoetust isikule, kes saab samaaegselt toitjakaotuspension.

4. Tallinna Halduskohus rahuldab kaebaja kaebuse ja tunnistas 05.09.2024 otsusega haldusastmas nr 3-24-1169 põhiseadusega vastuolus olevaks TVTS § 12 lg 4 osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensioni saavale isikule. Halduskohtu hinnangul ei saa vaidlusalust regulatsiooni pidada materiaalselt ehk sisuliselt põhiseadusega kooskõlas olevaks, sest see on vastuolus põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega ning ei taga kaebajale põhiseaduse §-s 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud õigust saada riigilt abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Halduskohus leidis, et riik kohtleb isikuid, tulenevalt TVTS § 12 lõikest 4, töövõimetoetuse maksmisel erinevalt: 1) vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse samal ajal vanema poolt elatist või riigi poolt määratud elatisabi ning 2) vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse samal ajal toitjakaotuspension.

Esimese rühma puhul on tegemist olukorraga, kus vähenenud töövõimega isik saab samal ajal ülalpidamiskohustust omavalt vanemalt elatist või juhul, kui viimane oma kohustust ei täida, riigi poolt määratud elatisabi. Teise rühma puhul on tegu vähenenud töövõimega isikuga, kes on kaotanud ülalpidamiskohustust omava vanema ja kellele riik maksab toitjakaotuspension.

Halduskohtu hinnangul erinev kohtlemine seisneb selles, et esimesel juhul võimaldab TVTS saada vähenenud töövõimega isikul samal ajal elatist ja töövõimetoetust ning teisel juhul mitte. See seab oluliselt halvemasse olukorda inimese, kes on kaotanud oma

üalpidamiskohustusega vanema ja kes on seetõttu niigi halvemas olukorras kui see inimene, kellel on selline vanem olemas ja kes saab elatist või riigi poolt määratud elatisabi, kui vanem oma üalpidamiskohustust ei täida. Puudub igasugune mõistlik õigustus nende isikute erinevaks kohtlemiseks.

II Vaidlusalune säte

Töövõimetoetuse seaduse § 12 lg 4 sätestab järgnevat:

§ 12. Õigus töövõimetoetusele

(4) Töövõimetoetusele ei ole õigust isikul, kellele makstakse pensioni, vanaduspensionini ootel oleva päästeteenistuja toetust, prokuröri töövõimehüvitist või välisteenistuse seaduse või avaliku teenistuse seaduse alusel makstavat abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu.

III Analüüs

Asjas on küsimus, kas TVTS § 12 lg 4 on põhiseaduspärane osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensionini saavale isikule.

Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lõike 2 järgi on kohtu algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluse normi asjassepuutuvus. Põhiseaduslikkuse järelevalves on asjassepuutuv norm, millele tuginedes peaks kohus normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama asja lahendades teisiti, kui normi põhiseadusele vastavuse korral. Seega on puutub norm asja siis, kui sellest sõltub kohtuasja lahendus.

Kuivõrd kaebajale oli määratud toitjakaotuspension, siis tulenevalt TVTS § 12 lõikest 4 ei ole tal töövõimetoetusele õigust. Seega on TVTS § 12 lg 4 asjassepuutuv norm ja põhiseaduslikkuse järelevalve on lubatav.

Asjassepuutuva normi vastavus põhiseadusele

1. Asja materjalidest saab järeldada, et kaebaja hinnangul on vaidlusalune regulatsioon eelkõige vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 12).

Lisaks on asjas vaidluse all töövõimetoetus kui rahaliselt hinnatav õigus, mis kuulub olemuslikult omandipõhiõiguse kaitsealasse (vt RKÜKo nr 3-4-1-1-14, p 88; RKÜKo nr 3-4-1-18-14, p 54). Omandipõhiõiguse (PS § 32) näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele (vt RKÜKo nr 3-2-1-143-03, p 18). PS § 28 lg 2 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus saada riigilt abi vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral.

Eeltoodust järeldub, et riivatud põhiõigustena saaks kõne alla tulla PS §-des 12, 28 ja 32 sätestatud põhiõigused.

Nii õigus saada puuduse korral riigilt abi (PS § 28), omandipõhiõigus (PS § 32) kui ka võrduspõhiõigus (PS § 12) on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, mis tähendab, et nende piiramiseks sobib iga seaduses sätestatud põhjus, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11).

Eesti Töötukassa hinnangul ei tulene PS § 28 lg-st 2, et mitme viidatud sättes loetletud riski realiseerumisel tekiks riigil ilmtingimata kohustus kõiki realiseerunud riskide leevendamiseks mõeldud meetmeid üheaegselt rakendada. PS § 28 lg 2 kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus. Seetõttu ei ole põhiseaduse kohaselt välistatud olukord, kus mõnda liiki abi üheaegselt ei anta või otsustatakse konkreetse abi liiki teatud ulatuses vähendada.

Eesti Töötukassa selgitab täiendavalt, et töövõimetoetuse seaduse eelnõu 678 SE seletuskirja kohaselt ei ole töövõimetoetusele õigust inimesel, kellele makstakse pensioni, vanaduspensionini ootel oleva päästeteenistuja toetust või välisteenistuja abikaasatasu. Tegemist on samal eesmärgil riigi poolt makstava sissetulekuga.

Pension, vanaduspensionini ootel oleva päästeteenistuja toetus ja abikaasatasu tagavad samuti sissetuleku inimesele, kes eeldatavalt ei ole tööga hõivatud. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 6 kohaselt määratakse isikule, kellel on õigus mitmele riiklikule pensionile, üks riiklik pension tema valikul. Seega ei maksta ka praegu inimesele mitut pensioni samaaegselt, sh töövõimetuspensionini saamise ajal ei maksta inimesele muid pensione.

PS § 28 lg-s 2 on tagatud soorituspõhiõigus, mille kaitseala riivatakse siis, kui riik jätab abivajajale piisava abi tagamata. Olukorda, kus kaebaja saab toitjakaotuspensionini, kuid seadusest tuleneva piirangu tõttu ei ole tal vaatamata osalisele/puuduvale töövõimele õigust saada samaaegselt töövõimetoetust, ei ole alust pidada PS § 28 lg 2 riiveks.

Nimelt leevendamaks ühe vanema surmaga kaasnenud majandusliku olukorra võimalikku halvenemist, on riik toitjakaotuspensionini maksmisega taganud isikutele siiski asendussissetuleku. Eesti Töötukassa hinnangul on seega toitjakaotuspensionini maksmisega täitnud riik vähemalt minimaalse soorituskohustuse ning taganud abi, mida ei saa pidada ilmselgelt ebapiisavaks. Seega ei ole Eesti Töötukassa hinnangul tegemist PS § 28 lg 2 riivega.

2. PS § 12 lõikes 1 sätestatud riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid (vt Riigikohtu üldkogu 27.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-2-05, punkt 40). Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes kaebajat koheldakse halvemini (viidatud lahend asjas nr 3-4-1-18-14, p 57). Selleks tuleb tuvastada suurima ühisosaga võrreldavad grupid (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. detsembri 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-23-11, p 45).

Asjaolu, et mõlema vanemaga koos elaval (ja vanemate ülalpidamisel) 16–18-aastaselt osalise töövõimega isikul on õigus saada töövõimetoetust, ei anna tingimata alust pidada vaidlusalust olukorda võrdsuspõhimõttega vastuolus olevaks. Eesti Töötukassa hinnangul on võrreldavaks isikute grupiks toitjakaotuspensionini saavad osalise/puuduva töövõimega alaealised. Kaebuse asjaoludest ei nähtu, et selliseid isikuid koheldaks teistmoodi kui kaebajat. Eesti Töötukassa ei saaks võrreldavaks grupiks pidada alaealisi isikuid, kes ei saa toitjakaotuspensionini, kuid kellele on osalise töövõime tõttu õigus saada töövõimetoetust. Kuna töövõimetoetuse maksmine ei sõltu vanemate poolt oma laste ülalpidamiskohustuse täitmisest ega ka elatise või elatisabi maksmisest, ei saa pidada käesoleval juhul võrreldavaks isikute grupiks vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse samal ajal vanema poolt elatist või riigi poolt määratud elatisabi ning vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse samal ajal toitjakaotuspensionini.

Vaatamata sellele, et Eesti Töötukassa hinnangul vaidlusalusel juhul PS § 28 ning PS § 12 riivet ei esine, leiab Eesti Töötukassa, et asjassepuutuv säte riivab kaebaja omandiõigust, kuna

piirab kaebaja õigust saada üheaegselt mitut PS § 28 lg-s 2 sätestatud abi liiki. Seega piirab asjassepuutuv säte omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvat rahaliselt hinnatavat õigust. Nii ei ole kaebajal, kelle puhul on täidetud toitjakaotuspensioni saamise tingimused ning kelle töövõime on vähenenud, vaidlusaluse sätte tõttu võimalik saada korraga toitjakaotuspensioni ja töövõimetoetust.

3. PS § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, seades tingimuseks, et piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt tähendab see, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab selle saavutamiseks olema proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas) (vt RKPJK 16.03.2021 otsus asjas nr 5-20-7, p 57).

Eesti Töötukassa hinnangul võib asjassepuutuva sätte legitiimseks eesmärgiks pidada riigiraha kokkuhoidu ning ressursside õiglast ja eesmärgipärast jaotust ehk tegelike abivajajate kaitset. Olukorras, kus riigi rahalised võimalused on piiratud, on põhjendatud tagada suuremale hulgale isikutele ligipääs vähemalt ühele PS § 28 lõikes 2 sätestatud olukorra leevendamiseks ette nähtud (rahalisele) meetmele. Nimetatut arvestades saab pidada TVTS § 12 lg-s 4 sätestatud piirangut õigustatuks.

Asjassepuutuvat sätet ei ole alust pidada ka ebaproportsionaalseks. See on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Isikule, kelle puhul on täidetud nii toitjakaotuspensioni saamise kui ka töövõimetoetuse saamise tingimused, on õigus saada vähemalt üht nimetatutest. Seega on igale sellisele isikule tagatud asendussissetulek, kas toitjakaotuspensioni või töövõimetoetuse näol ning põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ei saa pidada ülemääraseks.

4. Eesti Töötukassa märgib täiendavalt, et seadusandjal on sotsiaalpoliitika kujundamisel avar otsustamisruum. Kohus peab vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheks suures osas kohtu kätte. Seega ei saaks kohus asuda sotsiaalpoliitika teostamisel seadusandliku või täitevvõimu asemele. Kohtu ülesanne on sekkuda siis, kui riigipoolne abi PS § 28 lg-s 2 sätestatud juhtudel langeb minimaalsest tasemest allapoole. Praegusel juhul ei ole sellise olukorraga tegemist. Antud juhul ei ole põhjust väita, et vaidlustatud säte tekitaks olukorra, kus sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted ei ole tagatud.

IV Seisukoht

Neil põhjustel on Eesti Töötukassa seisukohal, et TVTS § 12 lg 4 on põhiseaduspärane.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Meelis Paavel
juhatuse esimees

Raido Rink
raido.rink@tootukassa.ee