



Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 20.09.2024 nr 5-24-26/3/  
Meie 14.10.2024 nr 1.2-4/2382-3

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-26**

Riigikohus on palunud Sotsiaalministeeriumi arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-26, milles Tallinna Halduskohus tunnistas 05.09.2024. a otsusega haldusasjas nr 3-24-1169 põhiseadusega vastuolus olevaks töövõimetoetuse seaduse § 12 lõike 4 osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensionini saavale isikule.

Sotsiaalministeerium esitab nimetatud asjas järgmise seisukoha.

Selgitame, et sotsiaalkindlustushüvitiste määramist tingivad kindlad sotsiaalsed riskid. Toitja surma korral on riskiks toitja surm ning pereliikmel on õigus riigi abile – toitjakaotuspensionile. Toitjakaotuspensionit makstakse kuni 18-aastastele lastele ning alla 24-aastastele õppuritele. Toitjakaotuspensionini maksmisel vanemale kui 18-aastasele õppurile arvestatakse, et õppur ei saa täie koormusega töötada ja endale piisavat sissetulekut tagada ning samal ajal puudub õppuril vähemalt üks vanem, kes oma soovi ja vastavate võimaluste olemasolul oleks saanud teda vajadusel toetada. Vanusepiirangu kehtestamisel on lähtunud asjaolust, et õppur saaks õpingud lõpetada. Kui tema õpingud kestavad kauem, makstakse toitjakaotuspensionini 24-aastaseks saamiseni. Õpingute lõpetamise järel või kui isik jätkab õppimist õppeasutuses pärast 24-aastaseks saamist, eeldatakse, et isik teenib endale ise ülalpidamist.

Toitjakaotuspensioniga võtab riik surnud vanema ülalpidamiskohustuse üle, kannab vanema pensioniõiguse üle lapsele, seega tegemist on ülekantud pensioniõigusega. Töövõimetoetus on aga töötasu asendav sissetulek, mida makstakse isikule, kellel on tuvastatud osaline töövõime või töövõime puudumine. Eeldatud on, et vähenenud töövõime tõttu ei saa isik üldse või ei saa piisavalt elatist teenida. Töövõimetoetust võib isik saada alates 16-ndast eluaastast. Seega on töövõimetoetuse puhul tegemist isiku individuaalse asendussissetulekuga, mis katab töövõimetus riski.

Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 6 kohaselt määratakse isikule, kellel on õigus mitmele riiklikule pensionile, üks riiklik pension tema valikul. Seega ei maksta erinevate sotsiaalsete riskide (vanus, töövõimetus ja toitja kaotus) puhul mitut liiki pensioni samal ajal. Samal põhimõttel ei maksta ka isikule töövõimetoetust, kui mõne sotsiaalse riski tõttu saab isik juba riigilt pensioni (töövõimetoetuse seaduse § 12 lõige 4). Riik on lähtunud põhimõttest, et tagab sotsiaalsete riskide realiseerumisel korraga vaid ühe asendussissetuleku. Tegemist on riigi majandus- ja sotsiaalpoliitilise valikuga välistada mitme asendussissetuleku maksmine ühele

inimesele. Kehtiva õiguse järgi on riik andnud isikule valida, kas saada töövõimetoetust (saamata jäänud töötasu asendamiseks) või toitjakaotuspensioni (ülalpidaja surma tõttu saamata jäänud sissetuleku osaliseks kompenseerimiseks). Põhiseaduse § 28 lõikes 2 on sätestatud, et isikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral ning abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Viidatud sättest ei tulene, et mitme lõikes nimetatud riski realiseerumisel oleks riigil kohustus kõiki realiseerunud riskide leevendamiseks mõeldud rahalisi toetusmeetmeid üheaegselt rakendada. Seega on seadusandjale jäetud õigus kehtestada täpsemad abi osutamise tingimused. Sotsiaalkindlustushüvitiste maksmise eesmärk on tagada sissetulek isikule, kes mõne sotsiaalse riski tõttu ei saa ise elatist teenida või kelle sissetulek riski tõttu väheneb. Siinkohal ongi seadusandja otsustanud, et isikul on õigus valida, kas ta soovib töövõimetoetust või toitjakaotuspensioni, kuna riik tagab abi ühe sissetulekuna. Kui riik maksaks mitut asendussissetulekut üheaegselt, tähendaks see puuduva sissetuleku mitmekordset asendamist. Asendussissetulekute maksmisel peab riik lisaks arvestama oma rahalise võimekusega, mis tähendab et riik saab inimestele abi pakkuda ulatuses, milleks tal on ressursid olemas. Töövõimetoetuse seaduse § 12 lõike 4 eesmärgiks on tagada ressursside eesmärgipärane jaotus ja seeläbi tegelike abivajajate kaitse. Olukorras, kus riigi rahalised võimalused on piiratud, on põhjendatud tagada suuremale hulgale inimestele ligipääs vähemalt ühele põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud riski leevendamiseks ette nähtud rahalisele toetusmeetmele.

Elatisabi puhul on tegemist riigi abiga kohtu-, täite- või pankrotimenetluse ajal alaealisele lapsele, kelle vanem või vanemad ei täida ülalpidamiskohustust või ei tee seda seaduses sätestatud ulatuses. Sellisel juhul võtab riik last ülal pidama kohustatud vanemalt üle lapsele elatise maksmise kohustuse ning nõuab selle hiljem vanemalt sisse. Elatisabi maksab riik lapsele ning elatisabil on sama eesmärk, mis elatise maksmisel – toetada lapse kasvatamist, hüvitades osaliselt lapse kasvatamise kulud. Elatisabi suurus sõltub sellest, kui palju elatist maksta kohustatud isik elatist maksab. Seega on elatisabi puhul tegemist riigi ajutise abiga lapsele, kuid mitte asendussissetulekuga põhiseaduse § 28 lõike 2 tähenduses.

Põhiseaduse § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid. Meie hinnangul ei saa pidada võrreldavaks grupiks vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse samal ajal vanema poolt elatist või riigi poolt määratud elatisabi ja vähenenud töövõimega inimesi, kes saavad toitjakaotuspensioni. Elatis ja elatisabi ei ole töötasu asendavad sissetulekud (asendussissetulekud) nagu seda on toitjakaotuspension ja töövõimetoetus. Seega ei ole tegemist põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise printsiibi rikkumisega, kuna isikute erinev kohtlemine tuleneb nende erinevast olukorrast ja selleks on olemas põhjendus nagu eespool välja toodud.

Märgime lisaks, et kui makstaks töövõimetoetust ning toitjakaotuspensioni samal ajal, siis tekib uus ebavõrdse kohtlemise olukord kõikide teiste pensionisaajatega võrreldes, kes kehtiva seaduse alusel ei saa samal ajal töövõimetoetust ja mistahes pensioni. Kui ühe pensioni puhul teha erand, tekibki järgmiste gruppide vahel ebavõrdsus ning tekib küsimus, miks teisi pensione ei maksta samal ajal töövõimetoetusega. See tähendab ka seda, et töövõimetoetuse saajate arv võib suureneda märkimisväärselt.

Juhime tähelepanu ka sellele, et alates 1. juulist 2023. a kuulub tööhõive- ja tööturupoliitika kavandamine ja elluviimine (sh töövõimetoetuse seaduse teemad) Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 lõike 1 kohaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse. Seetõttu leiame, et oleks vajalik küsida ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohta antud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Alice Sündema

õigusloome- ja isikuandmete kaitse nõunik

Liidia Soontak  
Liidia.Soontak@sm.ee

Leili Eenlo  
Leili.Eenlo@sm.ee

Alice Sündema  
Alice.Syndema@sm.ee