



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 20.09.2024 nr 5-24-26/3
Meie 14.10.2024 nr 10-3/6815

Justiitsministri arvamus asjas nr 5-24-26

Edastan käesolevaga arvamuse töövõimetoetuse seaduse (TVTS) § 12 lg 4 põhiseadusele vastavuse kohta osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensioni saavale isikule.

TVTS § 12 lg 4 sätestab:

„Töövõimetoetusele ei ole õigust isikul, kellele makstakse pensioni /.../“.

Asjaolud

1. Eesti Töötukassa 15.01.2024 otsusega nr TVH/24/002120 tuvastati /.../ osaline töövõime perioodiks 27.12.2023-26.12.2025. Seejärel esitas kaebaja Eesti Töötukassale 01.02.2024 avalduse töövõimetoetuse määramiseks. Eesti Töötukassa jättis 12.04.2024 otsusega nr TVT/24/019244 /.../ töövõimetoetuse määramata, kuna (TVTS) § 12 lg 4 kohaselt ei ole töövõimetoetusele õigust inimesel, kellele makstakse pensioni. Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi andmete kohaselt on taotlejale määratud toitjakaotuspension.
2. Tallinna Halduskohus tunnistas 05.09.2024 haldusasjas nr 3-24-1169 tehtud otsuses TVTS § 12 lg 4 põhiseadusevastaseks osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensioni saavale isikule. Tallinna Halduskohus on seisukohal, et TVTS § 12 lg 4 on formaalselt põhiseaduspärane, kuid materiaalselt ehk sisuliselt vastuolus PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega ning ei taga kaebajale PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud õigust saada riigilt abi vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral.

Taotluse lubatavus

3. PS § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte¹. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega². Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral³. Seega on norm asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.
4. Antud juhul on PSJKS § 14 lg 2 esimese lause tähenduses asjassepuutuvaks TVTS § 12 lg 4, sest sellest tuleneb, et töövõimetoetusega samal ajal ei ole lubatud maksta toitjakaotuspension. TVTS § 12 lg 4 põhiseadusevastasuse korral saab kohus tühistada Eesti Töötukassa 12.04.2024 otsuse nr TVT/24/019244, millega jäeti /.../ töövõimetoetuse määramata ning seejärel tuleb Eesti Töötukassal teha kaebaja taotluse osas uus otsus.

¹ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13.

² RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

³ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15.

Seisukoht ja põhjendused

5. PS § 28 lg 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.
6. Põhiseadus jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. Samas ei tähenda Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada PS §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Nii peab sotsiaalkindlustuse süsteemid loonud ning sotsiaalabi ette näinud riik kindlustama ka seda, et järgitaks PS § 12 lg-s 1 sõnastatud võrdsuspõhiõigust. Sotsiaalsete põhiõiguste seos võrdsuspõhiõigusega on tuntavam kui muude põhiõiguste puhul.⁴
7. Võrdsuspõhiõigus (PS § 12) on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et selle piiramiseks sobib iga seaduses sätestatud põhjus, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11). Materiaalses mõttes peab riivel olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas), s.t kaaluma üles riive ebasoodsa mõju ja ebavõrdse kohtlemise. Riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb seega teha kindlaks võrreldavate isikute grupp, põhiõiguse riivamise eesmärk ning riive põhjuse mõistlikkus ja asjakohasus.
8. Käesoleval juhul on võrdluse lähtekohaks (a) vähenenud töövõimega üle 16-aastane isik, kellele makstakse samal ajal vanema poolt elatist või riigi poolt määratud elatisabi ning (b) vähenenud töövõimega üle 16-aastane isik, kellele makstakse samal ajal toitjakaotuspensionit.
9. TVTS § 12 lg-st 4 tuleneb, et töövõimetoetusega samal ajal ei ole lubatud maksta toitjakaotuspensionit ega vanaduspensionit. Samas ei keela seadused korraga maksta toitjakaotuspensionit ja töötuskindlustushüvitist, toitjakaotuspensionit ja haigushüvitist või toitjakaotuspensionit ja vanemahüvitist.
10. Erinevalt toitjakaotuspensionist ei mõjuta töövõimetoetuse maksmist ülalpidamiskohustuslaselt saadav elatisraha. Perekonnaseaduse § 97 annab õiguse elatisraha saada alaealisele või kuni 21-aastasele õppurile. Seega on vähenenud töövõimega inimesel õigus ülalpidamiskohustuslaselt ülalpidamist saada ka täisealisena, kui töövõimetoetusest ja teistest sissetulekutest ei piisa.
11. Nõustun Tallinna Halduskohtuga, et nende kahe grupi erinev kohtlemine seisneb selles, et esimesel juhul võimaldab töövõimetoetuse seadus saada vähenenud töövõimega isikul samaaegselt elatist ja töövõimetoetust aga teisel juhul mitte. See seab oluliselt halvemasse olukorda inimese, kes on kaotanud oma ülalpidamiskohustusega 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 ülalpidamiskohustust ei täida. Puudub igasugune mõistlik õigustus nende isikute erinevaks kohtlemiseks, mistõttu on TVTS § 12 lg 4 vastuolus PS §-ga 12 ja § 28 lg-ga 2.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Mariann Salomets 58839902
Mariann.Salomets@just.ee

⁴ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p-d 15-17.