



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 13.02.2020  
Meie 16.03.2020

nr 5-20-1/2  
nr 10-3/1065

### **Arvamus Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-20-1**

Käesolevaga edastan arvamuse sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 133 lg 1 Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS) vastavuse kohta. Olen seisukohal, et nimetatud säte on põhiseadusega kooskõlas ja seda järgnevatel põhjustel.

#### **I Asjaolud**

1. Tallinna Halduskohus tegi 6. veebruaril 2020 haldusasjas nr 3-19-1389 otsuse, millega muu hulgas tunnistas SHS § 133 lg 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata osas, milles see ei võimalda toimetulekutoetuse määramisel sissetulekust maha arvata retseptiravimitele tehtavaid kulutusi.
2. Riigikohus pöördus 13. veebruaril 2020 justiitsministri poole, paludes esitada Riigikohtule arvamuse halduskohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta.

#### **II Vaidlustatud säte**

3. Sotsiaalhoolekande seaduse § 133 lõige 1 sätestab:

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

#### **III Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega**

4. Halduskohus on otsuses asunud seisukohale, et kuna SHS § 133 lg 1 ei võimalda isikule toimetulekutoetuse määramisel võtta arvesse, s.t sissetulekust maha arvata kulutusi, mida isik on teinud retseptiravimite ostmiseks, on säärane regulatsioon vastuolus PS §-ga 28.
5. PS § 28 sisaldab mitut põhiõigust. Halduskohtu otsusest võib järeldada, et kohus peab asjakohaseks ennekõike PS § 28 lg 2 esimesest lausest tulenevat põhiõigust riigi abile puuduse korral. Ent otsusest võib aru saada, et kohus loeb asjasse puutuvaks põhiõiguseks ka PS § 28 lg-st 1 tulenevat õigust tervise kaitsesele.
6. PS § 28 lg-s 2 sätestatud õigus riigi abile puuduse korral on sotsiaalne põhiõigus, mis on seotud PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetega. „Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14.)

PS § 28 lg 2 teine lause sätestab, et abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Seega ei määra põhiseadus kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi, jättes seadusandja otsustada, mil määral ja viisil riik abi osutab. Seadusandjal on sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ulatuslik otsustusõigus, mille tingib asjaolu, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15.)

Seadusandja tegevus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ei ole siiski kontrollivaba. Kohtu ülesanne on kontrollida, kas PS § 28 lg-s 2 ettenähtud abi liikide, ulatuse ning saamise tingimuste ja korra sätestamisel on seadusandja järginud põhiseadusega nõutavat. Riigikohus on öelnud, et „kohtu ülesanne [on] sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole“ ning et „sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise“ (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16).

Ülal toodust järeldeb, et PS § 28 lg-st 2 tulenevat põhiõigust riigi abile on rikutud, kui riik on jätnud õigustatud subjektile (puudust kannatavale isikule) andmata piisava abi, s.t tagamata elatusmiinimumi.

7. PS § 28 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus tervise kaitsele. Riigikohus on leidnud, et „Tervisekindlustussüsteemi kujundamisel nagu üldse sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. /.../ Seadusandja pädevuses on täpsemalt määrata, milles väljendub igaühe õigus tervise kaitsele, samuti millist liiki abi ja millises ulatuses abi tuleb puuduse all kannatavale inimesele osutada. Seadusandjal ei saa aga nende põhiõiguste kujundamisel olla piiramatut suvaõigust. Ta ei tohi põhiõiguste kujundamisel jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste tuuma ega piiritleda nende õiguste kasutamise tingimusi ebamõistlike kriteeriumidega.“ (RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03, p 14). Riigikohtu seisukoha järgi „tervishoiuteenuse kasutamine, seega õigus tervise kaitsele võib olla takistatud ka siis, kui seadus näeb ette tervishoiuteenuse eest tasumise kohustuse, kuid isikul puuduvad enda tahtest sõltumatult vahendid tasu maksmiseks“ (samas, p 15) ning „enda tahtest sõltumatult tööd mitteleidvale ja puudust kannatavale isikule peab olema tagatud teatud määral raviteenuste kättesaadavus ja raviks vajalike hüvitiste maksmine“ (samas, p 19).

Riigikohus on muu hulgas pidanud PS § 28 lg-s 1 sätestatud tervisepõhiõiguse kaitsealasse kuuluvaks ravimite kättesaadavust (vt RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 56). Ilmselt kuulub selle põhiõiguse kaitsealasse ka riigi abi ravimite soetamiseks tehtud kulutuste katmisel.

8. Seega tuleb eristada PS § 28 lg 2 esimesest lausest tulenevat põhiõigust riigi abile puuduse korral ja PS § 28 lg-st 1 tulenevat põhiõigust tervise kaitsele, mis küll mõlemad on sotsiaalsed põhiõigused ja omavahel tihedalt seotud, nagu nähtub Riigikohtu seisukohtadestki.

9. Käesoleva kohtuasja kontekstis on tõusetunud küsimus toimetulekutoetuse, mida tuleb käsitada (eelkõige) PS § 28 lg 2 esimesest lausest tuleneva riigi kohustuse tagada abi puuduse korral täitmise meetmena, määramist käsitlevate sätete kooskõlast põhiseadusega.

SHS § 131 lg 1 kohaselt on toimetulekutoetuse eesmärk isikute iseseisvat toimetulekut soodustava ajutise abimeetmena leevendada abi vajavate isikute ja perekondade materiaalsel puudust, tagades minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks. SHS § 131 lg 2 sätestab, et toimetulekutoetust on õigus saada üks elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast SHS § 133 lg-tes 5 ja 6 sätestatud tingimustel arvestatud eluasemekulude maha arvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega; toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks (SHS § 133 lg 3 esimene ja teine lause). Muud kaubad ja teenused esmavajaduste rahuldamiseks SHS § 133 lg 3 teise lause tähenduses on „eelkõige hädapärased hügieenitarbed, ravimid, arstiabi saamiseks visiiditasu, tasu sauna-, transpordi- või kingsepa poolt osutatavate teenuste eest“ (sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu (681 SE, IX Riigikogu) seletuskiri)<sup>1</sup>. 2019. aasta riigieelarve seaduse<sup>2</sup> § 2 lg 7 p 3 kohaselt oli 2019.

<sup>1</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb09b83a-35e4-351f-80f8-89e523583027/Sotsiaalhoolekande%20seaduse%20muutmise%20seadus>

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122018045?leiaKehtiv>

aastaks kehtestatud üksi elava isiku või perekonna esimese liikme toimetulekupiir 150 eurot kuus (sama summa on toimetulekupiiriks ka 2020. aastal – vt 2020. aasta riigieelarve seaduse<sup>3</sup> § 2 lg 6 p 3 järgi).

SHS § 133 lg 1 kohaselt on toimetulekutoetuse arvestamise aluseks üksi elava või perekonna kõigi liikmete eelmise kuu netosissetulek, millest arvestatakse maha makstud elatis, jooksvad kuul tasumisele kuuluvad eluasemekulud ning kehtestatud toimetulekupiir. Eluasemekulude maha arvamise põhjuseks on ilmselt asjaolu, et need kulud võivad eri omavalitsustes olla erinevad, mistõttu ühtse määra kehtestamine ei ole põhjendatud. Muude, eeldatavalt isikute spetsiifilistest vajadustest lähtuvate kulude maha arvamine netosissetulekust ei oleks aga kooskõlas toimetulekutoetuse regulatsiooni eesmärgiga.

10. Halduskohus on pidanud põhiseadusevastaseks seda, et seadus ei võimalda makstud elatise, eluasemekulude ja toimetulekupiiri kõrval netosissetulekust maha arvata ka retseptiravimitele tehtud kulutusi. Kohus on retseptiravimid tõstnud muude kulude hulgast välja, leides, et isikule peab jääma esmavajaduste (toit, riietus, jalatsid, muud kaubad ja teenused) rahuldamiseks vahendeid toimetulekupiiri ulatuses, arvestamata retseptiravimitele tehtavaid kulutusi. Kohus märgib sellega seoses, et puudub toimetulekupiiri määramise täpsem metoodika, ning ei ole äratuntav, et toimetulekupiir peaks hõlmama ka kulutusi ravimitele. Samuti puuduvat analüüs, kas ja kuidas peaksid isikud toimetulekupiiri arvestades väärikalt suutma teha kulutusi nii esmavajadustele kui ka ravimitele, ilma et peaks nende vahel valima.

11. Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüüsis „Elatusmiinimum – teel parema toeni puudustkannatavatele inimestele“<sup>4</sup> on märgitud järgmist: „Elatusmiinimumi on Eestis käsitletud kui elatusvahendite väikseimat kogust, mis katab inimese igapäevased vajadused. Elatusmiinimum koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist, eluasemekuludest ja muudest individuaalsetest mittetoidukuludest. Eesti senine elatusmiinimumi leidmise metoodika on segu eksperthinnangutest ja tegelikust tarbimiskäitumisest. Arvestusliku elatusmiinimumi piiri on alates 2005. aastast iga-aastaselt kohendatud tarbijahinnaindeksiga ja selle suurus 2016. aastal oli 200 eurot kuus.“ (lk 3).

Seadusandja on toimetulekutoetuse regulatsiooni kehtestades lähtunud eeldusest, et toimetulekupiir (150 eurot kuus) fikseerib inimese toidu, riietuse, ravimite, arstiabi, transporditeenuste jms esmavajaduste rahuldamiseks minimaalselt vajaliku summa (eluasemekulud on sellest arvestusest välja jäetud). Seda võib käsitada kehtivas õiguses ette nähtud miinimumsummana, mis peab inimesel olema võimalik esmavajaduste rahuldamiseks (eluasemekulusid arvesse võtmata) kasutada, et saavutada sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtetele vastav elatustase.

Statistikaameti andmete kohaselt<sup>5</sup> oli 2019. aastal ühe liikmega leibkonna arvestuslik elatusmiinimum 30 päeva minimaalse toidukorvi maksumuse ja mittetoidukulutuste (sh eluasemekulude) maksumuse järgi 221,36 eurot. Kui sellest summast maha arvata eluasemekulud suuruses 82,25 eurot, oleks elatusmiinimum arvestuslikult 139,11, millest Riigikogu kehtestatud toimetulekupiir on suurem 10,89 euro võrra.

12. Toimetulekutoetus on üks element seadusandja kujundatud sotsiaalhoolekandesüsteemist, mille teisteks elementideks on sotsiaalteenused, vältimatu sotsiaalabi jms. Peale selle on seadusandja PS §-s 28 sätestatud riigi kohustuste täitmiseks loonud ka tervishoiuteenuste ja ravikindlustuse süsteemi.

13. Isikul on õigus saada riigi abi retseptiravimite ostmiseks tehtud kulutuste katmiseks teiste riigi kehtestatud meetmete kaudu. Kui need asjasse puutuvad meetmed ei ole küllaldased, et tagada nõutaval tasemel isiku PS § 28 lg-st 1 (koostoimes PS § 28 lg-ga 2) tulenevat õigust tervise kaitsele (puuduse korral), tuleb kontrollida asjakohaste sätete põhiseadusele vastavust. Käesolevas kohtuasjas ei ole otsuse teinud kohus säärast küsimust tõstatanud.

<sup>3</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019021>

<sup>4</sup> <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2018/03/Elatusmiinimum-teel-parema-toeni-puudustkannatavate-inimesteni-2018.pdf>

<sup>5</sup> <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=LE27>

**Eelnevast tulenevalt leian, et toimetulekutoetuse regulatsioon ei ole Tallinna Halduskohtu poolt viidatud osas põhiseadusega vastuolus.**

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Raivo Aeg  
minister

Aaro Möttus 620 8170  
Aaro.Mottus@just.ee