



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Maret Hallikma
Otsuse tegemise aeg ja koht	05.09.2024, Tallinn
Haldusasia number	3-24-1169
Haldusasi	/.../ kaebus Eesti Töötukassa 12.04.2024 otsuse nr TVT/24/019244 tühistamiseks
Menetlusosalised ja nende esindajad	Kaebaja – /.../, seaduslik esindaja /.../ Vastustaja – Eesti Töötukassa, volitatud esindaja Maarika Nüganen
Asja läbivaatamise vorm	Kirjalikus menetluses

RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada kaebus.**
- 2. Tühistada Eesti Töötukassa 12.04.2024 otsus nr TVT/24/019244.**
- 3. Tunnistada töövõime toetuste seaduse § 12 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei võimalda töövõimetoetuse maksmist toitjakaotuspensioni saavale isikule ja jätta see kohaldamata.**
- 4. Menetlusosaliste menetluskulud jätta nende endi kanda.**
- 5. Edastada käesolev otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.**

Edasikaebamise kord

Menetlusosalistel on õigus kohtuotsuse peale esitada apellatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates (HKMS § 180, § 181 lg 2).

ASJAOLUD JA EELNEV MENETLUSE KÄIK

1. /.../ esitas 27.12.2023 Eesti Töötukassale taotluse töövõime hindamiseks. Eesti Töötukassa 15.01.2024 otsusega nr TVH/24/002120 tuvastati tal osaline töövõime perioodiks 27.12.2023-26.12.2025. Seejärel esitas /.../ Eesti Töötukassale 01.02.2024 avalduse töövõimetoetuse määramiseks. Eesti Töötukassa jättis 12.04.2024 otsusega nr TVT/24/019244 /.../ töövõimetoetuse määramata, kuna töövõimetoetuste seaduse (TVTS) § 12 lg 4 kohaselt ei ole töövõimetoetusele õigust inimesel, kellele makstakse pensioni. Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi andmete kohaselt on taotlejale määratud toitjakaotuspension.

2. Tallinna Halduskohtusse saabus 21.04.2024 kaebus, mida kohus tõlgendas /.../ (kaebaja) kaebusena. Kaebajat esindas tema ema /.../.

3. Tallinna Halduskohus võttis 03.05.2024 kaebuse menetlusse ja määras vastustajaks Eesti Töötukassa (töötukassa), kes esitas vastuse kaebusele 16.05.2024 ja täiendava seisukoha 12.07.2024.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

Kaebaja seisukohad

4. /.../. Kuna kaebaja isa on surnud, on talle määratud riigi poolt toitjakaotuspension. Kuna kaebajale ei saa alates 16-aastaseks saamist taotleda puude määramist vaid peab taotlema töövõime hindamist, siis on kaebaja taotlenud osalise töövõime määramist ja töötukassa on tuvastanud tal osalise töövõime. Samas on Sotsiaalkindlustusamet ning töötukassa asunud seisukohale, et taotleja peab valima, kas saab toitjakaotuspensionist või osalise töövõime eest saadava toetust. Sel põhjusel on töötukassa ka keeldunud kaebajale töövõimetoetuse maksmisest, kuna kaebaja ei loobunud toitjakaotuspensionist. Kaebaja nõuab enda kohtlemist võrdväärselt teiste lastega, kelle vanemad on elus ja kes samuti põevad elukestvat haigust. Kui kaebaja isa oleks elus ja maksaks näiteks elatist, siis oleks tal õigus saada samal ajal töövõimetoetust. Kaebaja leiab, et arvestades võrdse kohtlemise põhimõtet, peab olema võimalik, et talle jätkatakse toitjakaotuspensionist maksmist ka töövõimetoetuse maksmisega samaaegselt.

Vastustaja seisukohad

5. Vastustaja on seisukohal, et TVTS § 12 lg 4 on selge ja üheselt mõistetav norm, mille keeleline tõlgendamine ei anna töötukassale kaalumisruumi. Seega on vastustaja TVTS § 12 lg 4 nimetatud asjaolude esinemisel kohustatud isikule lõpetama töövõimetoetuse maksmise või jätma määramata töövõimetoetuse. Praegusel juhul oli selgunud sätte kohaldamise eelduseks olev asjaolu – kaebajale on määratud toitjakaotuspension, mida makstakse alates 28.05.2020. Seega on vaidlustatud otsusega jäetud õiguspäraselt kaebajale töövõimetoetus määramata.

6. Ka ei ole vastustajale selgelt tuntav, et TVTS § 12 lg 4 oleks vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda maksta töövõimetoetust toitjakaotuspensionist määramise korral. Põhiseaduse § 28 lg-st 2 tuleneb küll riigi kohustus abistada vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, kuid seadusandja pädevuses on täpsemalt määrata, millist liiki abi ja millises ulatuses töö leidmisel osutatakse ning kehtestada tingimused abi saamisele. Vastustaja hinnangul kuna erisused eriliiki pensionite/toetuste määramisel ja maksmisel on käsitletavad riigi poolt antavate soodustuse ja hüvedena, mitte kui PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõigusena riigi abile, tuleb regulatsioonide asjakohasuse selgeks tegemisel võtta ennekõike arvesse seadusandja poolt seatud poliitilisi eesmärke.

7. Vastustaja selgitab, et 2016. aastal toimus töövõimereform ja uusi töövõimetus pensionäre enam ei lisandunud, st lõpetati töövõimetus pensionite maksmine ning hakati hindama töövõimet ja maksuma töövõime vähenemise korral töövõimetoetust. Nii töövõimetus pension kui ka töövõimetoetus on/olid oma olemuselt asendussissetulekud. Sisuliselt asendati õigus ühele asendussissetulekule õigusega teisele asendussissetulekule ehk töövõimetus pensionist maksmine asendati töövõimetoetuse maksmisega. Ka enne 2016. aastat kehtis põhimõte, et isikule, kellel on õigus mitmele riiklikule pensionile, määratakse üks riiklik pension tema valikul (riiklik pensionikindlustuse seadus § 6). Erandiks oli kahe toitjakaotuspensionist samaaegne maksmine. Seega võib arvata, et tegemist on olnud siiani riigi majandus- ja sotsiaalpoliitilise teadliku valikuga välistada mitme asendussissetuleku maksmine ühele isikule ehk siis välistada töövõimetus pensionist/töövõimetoetuse samaaegne maksmine toitjakaotuspensioniga.

8. Ka Õiguskantsler on oma varsemas analüüsis jõudnud 21.02.2019 kirjas nr 6-1/190227/1900942 sisuliselt samale seisukohale. Õiguskantsler on asunud seisukohale, et vaid Riigikogu saab otsustada, milliseid toetusi ja hüvitisi võib ja milliseid ei või saada samaaegselt. Õiguskantsler on kaebaja poolt kaebuses viidatud 7.03.2024 kirjas asunud seisukohale, et olukord on Riigikogu lahendada.

9. Ühtlasi ei ole kaebajat jäetud ka riigipoolse abita. Leevendamaks isa surmaga kaasnenud majandusliku olukorra võimalikku halvenemist, on riik toitjakaotuspensioni maksmisega taganud kaebajale asendussissetuleku. Seega on toitjakaotuspensioni maksmisega täitnud riik vähemalt minimaalse soorituskohustuse ning taganud kaebajale abi, mida ei saa pidada ilmselgelt ebapiisavaks. Seega ei ole vastustaja hinnangul tegemist PS § 28 lg 2 riivega. TVTS § 12 lõige 4 sunnib küll valima töövõimetoetuse ja pensioni vahel, kuid õigus ühele toetusele/pensionile säilib.

10. Vastustaja hinnangul PS § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Vastustaja hinnangul on võrreldavaks isikute grupiks toitjakaotuspensioni saavad osalise töövõimega alaealised. Kaebuse asjaoludest ei nähtu, et selliseid isikuid koheldaks teistmoodi kui kaebajat. Vastustaja ei nõustu kaebaja järeldusega justkui saaks võrreldavaks grupiks pidada alaealisi isikuid, kes ei saa toitjakaotuspensioni, kuid kellele on osalise töövõime tõttu õigus saada töövõimetoetust. Seega vaidlusalusel juhul PS § 28 ning PS § 12 riivet ei esine.

KOHTU SEISUKOHT JA PÕHJENDUSED

11. 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 töövõimetoetuste seaduse (TVTS) § 12 lg 4 kohaselt ei ole töövõimetoetusele õigust inimesel, kellele makstakse pensioni. Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi andmete kohaselt on taotlejale määratud toitjakaotuspension.

12. Leian, et kaebus tuleb rahuldada ja vaidlustatud otsus tühistada põhjusel, et TVTS § 12 lg 4, millest vastustaja vaidustatud otsuse tegemisel juhindus, on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda maksta töövõimetoetust isikule, kes saab samaaegselt toitjakaotuspension.

13. TVTS § 12 lg 4 on asjakohaseks sätteks, sest sellest tuleneb et töövõimetoetusega samal ajal ei ole lubatud maksta toitjakaotuspension. Asjassepuutuv on seadus, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega. Riigikohtu pikaajalise praktika järgi on säte asjassepuutuv juhul, kui selle põhiseadusvastasuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui säte põhiseadusele vastavuse ja kehtivuse korral.

14. Vastustajal oli kohustus TVTS § 12 lõikest 4 lähtuda ning tal ei olnud võimalik sellest kõrvale kalduda. Olukorras, kus vastustaja tuvastas, et kaebaja saab toitjakaotuspension, puudus tal normi rakendamisel igasugune kaalutusõigus ning ta pidi jätma kaebaja töövõimetoetuse taotluse rahuldamata. Kui TVTS § 12 lg 4 ei piiraks pensioni saavate isikute õigust samaaegselt töövõimetoetuse saamiseks, peaks asja lahendama teisiti. Seega on viidatud norm asjassepuutuv.

15. Vaidlusalune regulatsioon on formaalselt põhiseaduspärane, st vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning seadusereservatsiooni põhimõttele. Küll aga ei saa 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, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral.

16. PS § 28 lg 2 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus saada riigilt abi vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral. Varasemast kohtupraktikast tulenevalt on Riigikogul küllalt lai õigus otsustada, mis liiki ja kui suurt abi tuleb inimesele osutada. Riigikogu otsustamisõigus ei ole siiski piiramatu. Riigikogul tuleb arvestada PS § 12 lõikega 1, mille järgi ei või kehtestada selliseid abi andmise reegleid, mis võimaldavad kohelda sarnases olukorras olevaid inimesi põhjendamatult erinevalt ning erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellele võrreldes kaebajat koheldakse halvemini.

17. Praegusel juhul kohtleb riik, 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 toitjakaotuspensionioni.

17.1. 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.

17.2. Teise rühma puhul on tegu vähenenud töövõimega isikuga, kes on kaotanud ülalpidamiskohustust omava vanema ja kellele riik maksab toitjakaotuspensionioni.

18. 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 halvemas 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 ja selline olukord ei ole kooskõlas PS § 28 lõikega 2 ja § 12 lõikega 1.

19. Märgin siinkohal täiendavalt, et erisus tekib nende isikute vahel alates nende 16. aastaseks saamisest, sest kehtiva puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse (PISTS) § 6 lg 2 kohaselt makstakse kuni lapse 16. aastaseks saamiseni talle puudega lapse toetust ja seda on tal võimalik saada samal ajal toitjakaotuspensioniga. Peale lapse 16-aastaseks saamist aga talle puudega lapse toetust enam ei maksta ning tal tuleb läbida töövõime hindamine ja taotleda töövõimetoetust, mida aga ei maksta samaaegselt toitjakaotuspensionioni saamisega. Perekonnaseaduse § 97 annab samal ajal õiguse elatist saada alaealisele või kuni 21-aastasele õppurile. Sellisel juhul on õigus samal ajal saada ka töövõimetoetust. Lisaks on võimalik ülalpidamist saada muul abi vajaval sugulasel (lapsel, lapselapsel, vanemal, vanavanemal), kes ei ole võimeline end ise ülal pidama. Seega on vähenenud töövõimega inimesel õigus oma vanematelt ülalpidamist saada ka täisealisena, kui töövõimetoetusest ja teistest sissetulekutest ei piisa.

20. Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) § 6 sätestab, et kui inimesel on õigus saada mitut liiki riiklikku pensioni, määratakse talle üldjuhul vaid üks neist tema enda valikul. See tähendab, et toitjakaotuspensioniga koos ei maksta näiteks vanaduspensionioni. Teisalt ei takista seadused korraga saada toitjakaotuspensionioni ja töötuskindlustushüvitist, toitjakaotuspensionioni ja haigushüvitist või toitjakaotuspensionioni ja vanemahüvitist. Neid kõiki käsitletakse asendussissetulekuna, mis ei takista töövõimetoetuse saamist. Samuti on võimalik saada korraga nii toitjakaotuspensionioni kui palka ning töövõimetoetust ja palka. Nende näidete puhul on küll võimalik teatud juhtudel töövõimetoetuse vähendamine, käesoleval juhul aga välistab vaidlusalune säte üldse selle, et toitjakaotuspensionioni saav isik saaks samal ajal töövõimetoetust.

21. Viimaks märgin, et eelnõude infosüsteemist nähtuvalt on Sotsiaalministeerium 19.06.2024 esitanud kooskõlastamiseks perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis näeb ette, et lastele ja noortele makstakse edaspidi toitjakaotuspensionioni asemel perehüvitiste seaduse alusel toitjakaotustoetust. Seega ei oleks toitja kaotanud lapsele osutatav riigipoolne abi enam asendussissetulek, vaid toetus. Eelnõu kohaselt on noorel üheaegselt toitjakaotustoetuse saamisega võimalik saada ka asendussissetulekut (antud juhul töövõimetoetust).

22. Lisaks on 25.06.2024 kooskõlastamiseks esitatud ka puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis näeb ette puudega lapse vanusepiiri tõstmist kuni 18. eluaastani. Muudetakse ka töövõimetoetuse seadust, mille järgi tekib õigus töövõimetoetusele alles 18-aastaseks saamisel. Eelnõu kohaselt on kuni 18-aastasel noorel õigus saada samal ajal nii puudega lapse toetust kui ka toitjakaotuspensionioni (või toitjakaotustoetust).

Nende eelnõudega soovib riik mh parandada ka senise ebaõigluse regulatsioonis, mis ei võimalda üle 16-aastasel vähenenud töövõimega isikul saada toitjakaotuspensioniga samaaegselt töövõimetoetust, samas kui tal samal ajal on kadunud õigus saada puudega lapse toetust.

23. Kokkuvõtvalt leian, et kuivõrd TVTS § 12 lg 4, millest vastustaja vaidlustatud otsuse tegemisel juhindus, on vastuolus PS § 28 lõikega 2 ja § 12 lõikega 1, tuleb see jätta kohaldamata ja algatada selles osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Kaebus tuleb seega rahuldada ja tühistada Eesti Töötukassa 12.04.2024 otsus nr TVT/24/019244.

24. Kaebajale märgin selgituseks, et käesolev otsus edastatakse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks, mille käigus hindab Riigikohus halduskohtu otsuse põhjendusi TVTS § 14 lg 2 põhiseadusega vastuolu osas. Juhul, kui Riigikohus käesoleva otsuse lõppjärelustega nõustub, tunnistab ta asjakohase sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, mille järgselt tuleb Eesti Töötukassal teha kaebaja taotluse osas uus otsus, lähtudes Riigikohtu otsuses toodud juhistest. Kaebaja suhtes positiivse otsuse korral tuleb Eesti Töötukassal arvestada kaebajale töövõimetoetust saamata jäänud osas ka tagantjärele. Seega tuleb kaebajal arvestada sellega, et asjas lõpplahendi saamine võtab veel täiendavalt aega.

Menetluskulud

25. Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1). Menetluskulude väljamõistmiseks esitatakse kohtule enne kohtuvaidlusi menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid. Kaebaja ei ole menetluskulude väljamõistmise taotlust esitanud, ka ei ole kaebajal tulnud tasuda riigilõivu, sest riigilõivuseaduse § 22 lg 2 p-i 2 alusel on kaebaja riigilõivu tasumisest vabastatud. Menetlusosaliste võimalikud menetluskulud jäävad seega nende endi kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)

Maret Hallikma