



Õiguskantsler

Teie 02.02.2015 nr

Meie 04.03.2015 nr 6-1/150277/1500983

Vastuolu mittetuvastamine Toimetulekutoetuse arvestamise alused

Austatud []

Pöördusite minu poole toimetulekutoetuse arvestamise aluste asjus. Täpsemalt palusite, et hindaksin, kas põhiseadusega on kooskõlas sotsiaalhoolekande seaduse regulatsioon, mille järgi loetakse toimetulekutoetuse arvestamisel isiku või perekonna sissetuleku hulka laen. Tänan Teid avalduse eest.

Vaadanud Teie avalduse läbi, tõden, et ma ei tuvastanud sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud toimetulekutoetuse arvestamise aluste vastuolu põhiseadusega Teie tõstatatud osas. Selgitan Teile järgnevalt, miks ma sellisele seisukohale jõudsin.

I Asjaolud

1. Pöördusite minu poole palvega kontrollida sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud toimetulekutoetuse arvestamise aluste vastavust põhiseadusele osas, mis võimaldab toimetulekutoetuse arvestamisel lugeda laenu isiku või tema pere eelmise kuu sissetuleku hulka. Teie hinnangul ei ole laen tulu ja seda ei saa lugeda sissetuleku hulka. Selgitate, et laen on oma olemuselt kohustus. Leidsite, et kui laen arvestatakse ühel kuul tuluna, peaks järgmisel kuul või perioodil olema õigus lugeda laenu tagasimaksed kulude hulka ehk arvestada laenu põhiosa tagasimakse toimetulekutoetuse taotlemisel sissetulekust maha.

2. Tõite näite, kus isik võtab toimetulekuks laenu, mille tulemusel ületab tema kuusissetulek toimetulekupiiri ja seetõttu ta järgmisel kuul toimetulekutoetust ei saa. Et tasuda eluasemekulusid ja eelmisel kuul võetud laenu, on see isik Teie sõnul sunnitud võtma täiendavalt laenu. Seetõttu on kehtiv regulatsioon Teie hinnangul eriti ebaõiglane just nende isikute suhtes, kes proovivad laenu võttes ise toime tulla.

3. Juhtisite tähelepanu ka ebavõrdsele olukorrale, millesse pannakse eelmises näites olevad isikud võrreldes nende isikutega, kes sõlmivad laenulepingu asemel müügilepingu järelmaksuga. Tõite välja, et mööblit, elektroonikat või mõnda muud eset järelmaksuga ostes ei arvestata ostetud eset toimetulekutoetuse maksmisel sissetuleku hulka, seevastu loetakse isiku sissetulekuks sama ostu tegemiseks võetud väikelaen.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. Kokkuvõtvalt leidsite, et sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud regulatsioon, mis lubab laenu lugeda toimetulekutoetuse arvestamisel sissetulekute hulka ning ei võimalda laenu tagasimakseid sissetulekute hulgast maha arvata, on vastuolus põhiseadusega.

II Põhiseadusest tulenev

5. Põhiseaduse (edaspidi lühendatult PS) § 28 lõige 2 annab õiguse saada riigilt puuduse korral abi. See õigus tuleneb PS §-s 10 nimetatud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetest, mis nõuavad, et riik tagaks puudust kannatavate isikute esmavajaduste rahuldamise.¹ Seega kohustab PS § 28 lõige 2 riiki andma puuduse korral sellist abi, mis kindlustaks isiku minimaalse inimväärse äraelamise, kattes tema esmavajadused.

6. Põhiseadus ei määra kindlaks abi suurust ja selle andmise tingimusi, vaid PS § 28 lõike 2 teise lause järgi on see jäetud seadusandja otsustada. Siinjuures on seadusandjal üsna lai otsustusulatus, milliseid tingimusi toimetulekuabile seada. Siiski peab seadusandja toimetulekuabi tingimuste määramisel arvestama ka PS §-ga 12, mis keelab võrreldavaid isikuid erinevalt kohelda, kui selleks puudub ja asjakohane mõistlik põhjus.²

III Toimetulekutoetuse arvestamise alused

7. [Sotsiaalhoolekande seaduse](#) (edaspidi lühendatult SHS) § 22² lõike 1 järgi on toimetulekutoetuse arvestamise aluseks üksi elava isiku või perekonna kõigi liikmete eelmise kuu netosissetulek, millest arvatakse maha makstud elatis, jooksvad kuul tasumisele kuuluvad eluruumi alalised kulud ning kehtestatud toimetulekupiir.

8. SHS § 22² lõige 2 sätestab loetelu tuluallikatest, mida toimetulekutoetuse arvestamisel sissetuleku hulka ei arvata. SHS § 22 lõike 2 järgi ei arvata toimetulekutoetuse arvestamisel üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka:

- 1) ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest;
- 2) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi, välja arvatud puudega vanema toetus;
- 3) riigi tagatisel antud õppelaenu;
- 4) tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel või struktuuritoetuste vahenditest makstavat stipendiumi ning sõidu- ja majutustoetust;
- 5) õppetootuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhist õppetootust, vajaduspõhist eritoetust ja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud toetust;
- 6) riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavat kolmanda ja iga järgmise lapse lapsetoetust 45 euro ulatuses iga nimetatud lapsetoetust saava lapse kohta;
- 7) SHS alusel makstavat vajaduspõhist peretoetust.

9. SHS § 22³ lõike 2 järgi määratakse toimetulekutoetus sellises suuruses, et üksi elaval isikul või perekonnal oleks koos perekonnaliikmete sissetulekute tagatud sissetulek toimetulekupiiri ulatuses pärast SHS-s nimetatud ulatuses ja struktuuris eluruumi või elamispinna alaliste kulude tasumist. Üksikisiku või perekonna poolt jooksvad kuul tehtud muid kulutusi toimetulekutoetuse määramisel arvesse ei võeta.

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr [3-4-1-7-03](#), p-d 14 ja 16.

² Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr [3-4-1-12-10](#), p 35.

10. SHS § 22³ lõige 3 annab valla- või linnavalitsusele õiguse jätta toimetulekutoetuse teatud juhtudel määramata. Punkti 3 järgi võib valla- või linnavalitsus jätta toimetulekutoetuse määrata siis, kui valla- või linnavalitsuse vastav komisjon leiab, et toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis olevad vallas- ja kinnisasjad tagavad temale või perekonnale toimetulekuks piisavad elatusvahendid. Seda täpsustab sama paragrahvi lõige 4², mis ei luba valla- või linnavalitsusel jätta toimetulekutoetust eeltoodud põhjusel määramata, kui toimetulekutoetuse taotleja või tema perekonna kasutuses või omandis on ainult üks aastaringiselt elamiseks kasutatav eluruum ning elamiseks, õppimiseks ja töötamiseks hädavajalikud esemed.

IV Minu seisukoht

11. Üldjuhul arvatakse toimetulekutoetuse arvestamisel isiku või tema pere sissetuleku hulka kõik töised sissetulekud (nt töötasu), neid asendavad hüvitised (nt töötuskindlustushüvitis, töötutoetus) ja muud tulud (nt elatis, pension, tulumaksu tagastus). SHS § 22² lõige 2 loetleb erandid ehk need tuluallikad, mida isiku või tema pere sissetuleku hulka ei arvestata. Juhul kui isik saab tulu, mida erandite loetelus ei ole, arvatakse see tema sissetuleku hulka, ning kui selle tulemusel ületab inimese kuusissetulek peale eluasemekulude tasumist toimetulekupiiri, siis talle toimetulekutoetust ei maksta.

12. Eranditena on seadusandja ette näinud peamiselt vaid sellised isiku sissetulekud, mille maksjaks või tagajaks on riik või kohalik omavalitsus ja mida makstakse üldjuhul selleks, et omakorda tagada mõnd põhiõigust.³ Nii tagavad puudega isiku toetused, vajaduspõhine peretoetus ja õppetootus samamoodi PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõigust.

13. Leian, et laenu erandite loetellu kandmata jätmist ei saa seadusandjale ette heita. Esmalt tähendaks laenu sissetulekute hulgast välja jätmise või laenu põhiosamaksete põhjendatud kuludena arvestamine vältimatut vajadust regulatsiooni järele, mis sätestaks, millistele tingimustele ning milliseks otstarbeks võetav laen kvalifitseerub nõ põhjendatud laenuna. Nimelt on praegusel juhul nii laenu kui teiste tuluallikate puhul isik vaba otsustama, kuidas ta enda kasutuses olevaid vahendeid kulutab, samuti seda, milliste tingimustega laenu ta võtab (mh kui kauaks, millisel tagatisel, millise intressiga). Kui iga laen välistada sissetulekute hulgast või võtta laenu põhiosa tagasimakse kuluna arvesse, võiks tekkida olukord, kus toimetulekutoetuse kaudu hakatakse kinni maksma ebamõistlike laene, sealjuures laene, mis on seotud hoopis muu, kui isiku esmavajadustega.

14. Ühtlasi märgin, et ma ei näe põhiseadusvastast ka selles, et seadusandja ei võta üldse laenu põhiosamakseid kuludena arvesse ega välista laenu sissetulekute hulgast. Minu hinnangul tuleb aktsepteerida seadusandja otsust piirata sedakaudu laenuvõtmist nende isikute poolt, kelle jaoks võib laenu tagasi maksmise kohustus viia nad veelgi suuremasse puudusesse. Teisisõnu on minu hinnangul õige, et seadusandja ei suuna inimesi oma esmase toimetuleku probleeme lahendama laenude abil.

15. Eeltoodule tuginedes leian, et toimetulekutoetuse arvestamisel laenu kohta erandi tegemata jätmise ei riiva PS § 28 lõikega 2 kaitstavat õigust riigi abile puuduse korral.

16. Ka ei näe ma vastuolu PS-st tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega põhjusel, et laenu võtnud isikute puhul loetakse laen isiku sissetulekute hulka, kuid järelmaksuga ostetud eset sissetuleku hulka ei loeta. Nii nagu väikelaenu võtnud isik, kes kasutab saadud laenusummat esmavajaduste rahuldamise asemel mõne eseme (nt mööbli) ostmiseks, võib ka järelmaksuga

³ Vt la Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr [3-4-1-33-14](#), p-d 28–29.

eseme ostnud isik, kelle sissetulekute ebapiisavus võimaldaks tal küll toimetulekutoetust saada, toimetulekutoetusest oma ostu tõttu ilma jääda. Nimelt annab SHS § 22³ lõige 3 võimaluse jätta toimetulekutoetus määramata sellisele isikule, kelle või kelle pere kasutuses või omandis olevad vallasasjad või kinnisasjad tagavad talle või tema perele toimetulekuks piisavad elatusvahendid. Siiski ei luba SHS § 22 lg 4² jätta valla või linnavalitsusel toimetulekutoetust eeltoodud põhjusel määramata sellisele isikule, kelle või kelle pere kasutuses või omandis on ainult üks aastaringselt elamiseks kasutatav eluruum ning elamiseks, õppimiseks ja töötamiseks hädavajalikud esemed.⁴ Lisaks jääb mõlema näite puhul pärast ostu tegemist ühtmoodi alles kohustus tasuda laenusumma tagasimaksegraafiku või ostuhind järelmaksugraafiku alusel.

Täna Teid veel kord pöördumise eest ja loodan, et minu selgitused olid Teile abiks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Ave Henberg 693 8435
Ave.Henberg@oiguskantsler.ee

Angelika Sarapuu 693 8427
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

⁴ Seda seetõttu, et kodul ja eluasemel on põhiseaduse silmis eriline tähendus ning teatud isiklike asjade olemasolu on hädavajalik, samuti ei saa võtta isikult õigust endale tööga sissetulekut teenida, sundides teda müüma tööks vajalikke vahendeid. - B. Aaviksoo, T. Annus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica 2000/eriväljaanne, lk 32.