



Õiguskantsler

Kristi Mürk
direktor
Narva linna Sotsiaalabiamet
sotsiaalabiamet@narva.ee

Teie nr

Meie 31.05.2024 nr 7-5/240582/2403257

Ajateenijale määratud toimetulekutoetus

Lugupeetud direktor

Teile teadaolevalt pöördus õiguskantsleri poole [], kes küsis, kas Narva linna Sotsiaalabiamet on lahendanud tema toimetulekutoetuse taotlused õiguspäraselt. Tänan Teid selles asjas antud selgituste eest.

Kuna amet ja avaldaja mäletavad ja tõlgendavad omavahelisi vestlusi erinevalt, ei saa kindlalt öelda, kas amet jättis eelmise aasta detsembris tõepoolest avaldaja toimetulekutoetuse taotluse vastu võtmata. Seepärast soovitan edaspidi ametnikel arusaamatuste vältimiseks inimestele selgitada, et sotsiaalnõustamise käigus ei saa amet anda asjaoludele lõplikku õiguslikku hinnangut. Peale selle tuleks inimeselt selgelt küsida, kas ta soovib toetust taotleda kohe või ta alles kaalub taotluse esitamist. See aitab ära hoida asjaolude mitmeti mõistmist.

Sotsiaalabiamet vähendas oma [] 2024 otsustega avaldajale makstavat toimetulekutoetust, kuid võttis siiski arvesse tema eluasemekulud. Sotsiaalabiameti kaalutusotsused vähendada avaldajale makstavat toetust jäävad iseenesest seaduse piiresse, arvestades, et kehtiva seaduse järgi on võimalik ajateenija toimetulekutoetuse taotlusi lahendada mitmeti. Siiski ei saa neid Sotsiaalabiameti otsuseid pidada õiguspäraseks. Toetust vähendati nii palju, et pärast eluasemekulude tasumist ei jäänud avaldajale raha isiklikeks kulutusteks. See ei ole kooskõlas inimväärikuse põhimõttega.

Sotsiaalabiameti otsused ei ole õiguspärased ka seetõttu, et pole võimalik aru saada, miks täpselt amet ajateenija toetust vähendas. Otsuse põhjendus, sealhulgas toetuse arvutuskäik, ei ole kooskõlas otsuses viidatud õigusnormiga.

Seetõttu palun ametil 2024. aasta [] avaldaja kohta tehtud otsused üle vaadata ja neid muuta nii, et avaldaja ei jääks täiesti ilma rahata ning otsused oleksid põhjendatud, selged ja üheselt mõistetavad.

Palun Sotsiaalabiametil veel üle vaadata []kuu otsus, milles oli avaldaja sissetulekute hulka loetud ka ligi 25 euro väärtuses osakuid ja aktsiad investeerimisfondis. Seaduse kohaselt tuleb väärtpaberid lugeda vara hulka. Vara müümist on ametil võimalik nõuda, kuid seda tuleb eraldi kaaluda ning arvestada ka võimalike müügiga seonduvate kuludega.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Sotsiaalabiametil on õigus hinnata, kas avaldaja saaks oma korteri välja üürida ja kas seda on temalt mõistlik nõuda. Selleks tuleb ametil välja selgitada kõik olulised asjaolud (nt korteri väljaüürimise väljavaated, sellega kaasnevad kulud ning see, kas ajateenijal on väljaloo ajal vaja endal korterit kasutada). Kui amet otsustab kaalumise tulemusena seada toimetulekutoetuse saamise tingimuseks korteri väljaüürimise, tuleb see otsustada toimetulekutoetuse määramisel selge kõrvaltingimusena.

Palun andke 15. juuliks 2024 teada, kuidas olete soovitusi järginud.

Asjaolud

1. Avaldaja selgitas, et taotles toimetulekutoetust, kuna ta vajab abi oma korteriga seotud kulude katmisel. Avaldaja selgituste kohaselt oli tal vaja seda korterit kasutada ajateenija puhkuse ja väljaloo ajal.

2. Avaldaja pöördus esimest korda Narva linna Sotsiaalabiametisse []. Ta sai ametnikust aru nii, et kuna ta on parajasti ajateenistuses, ei saa ta toetusetaotlust esitada, sest riik on talle taganud majutuse, toidu ja riided. Ametnik oli selgitanud, et avaldaja peaks püüdma enda majanduslikku olukorda parandada, näiteks oma korteri üürile andma.

3. Sotsiaalabiamet selgitas õiguskantslerile, et avaldaja pöördus [] Sotsiaalabiameti poole vaid sotsiaalnõustamise eesmärgil. Avaldaja soovis uurida, mis tingimustel toimetulekutoetust määratakse. Selle käigus rääkis ametnik avaldajaga ka tema korteri väljaüürimise võimalusest, kuid ametnik ei esitanud avaldajale nõudmisi ega andnud ka konkreetseid soovitusi.

4. Käesoleva aasta [] esitas avaldaja taotlused toimetulekutoetuse saamiseks. Sotsiaalabiamet lahendas need taotlused vastavalt [] 2024 tehtud otsustega.

5. Avaldaja sissetulekuks loeti kõigil kolmel kuul 115 euro suurune ajateenija toetus, jaanuaris lisaks veel 30 eurot lähedaselt saadud tulu ja veebruaris ka investeerimisfondi jääk 24,85 eurot.

6. Kõigist kolmest otsusest selgub, et toetuse määramisel arvestati ka avaldaja eluasemekuludega. Siiski ei määratud talle toimetulekutoetust suurimas võimalikus summas. Iga kord vähendati toetust 200 euro ehk toimetulekupiiri võrra. Niisiis maksti talle igal kuul toetust nii palju, et ta saaks enda sissetulekute ja toimetulekutoetuse arvel (välja arvatud jaanuarikuus, kui toetust ei makstud) katta oma korteriga kaasnevad kulud.

7. Toetuste vähendamist põhjendati sellega, et ajateenistuses on tagatud toit, riided ja majutus. Õiguslikuks aluseks märgiti [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 134 lõike 4 punkt 8, mille järgi võib toetust vähendada, kui taotleja ei ole püüdnud muul viisil enda materiaalsel olukorda parandada.

8. Vähendamise tulemusena jäeti avaldaja [] toimetulekutoetusest ilma, [] sai ta toimetulekutoetust 16,73 eurot ja märtsis 29,60 eurot.

Sotsiaalnõustamise käigus antud selgitused

9. Avaldaja mõistis Sotsiaalabiameti ametniku selgitusi ([] kohtumisel) nii, et ta ei saa ajateenistuses viibimise ja korteri olemasolu tõttu toetust taotleda. Sotsiaalabiameti selgituste järgi oli tegemist vaid sotsiaalnõustamisega ja taotlust ei esitatud.

10. Paraku ei ole tagantjärele võimalik ametniku ja avaldaja vahelise vestluse täpset sisu välja selgitada. Puudub ka keelduv otsus, millest nähtuks, et taotlus jäeti vastu võtmata või toetus määramata. Seetõttu ei ole õiguskantsleril alust Sotsiaalabiametile ette heita, et amet on jätnud avaldaja taotluse vastu võtmata või on ilmselgelt rikkunud hea halduse põhimõtet.

11. Oluline on siiski edaspidi meeles pidada, et sotsiaalnõustamisel saavad ametnikud inimesele jagada üldisi õiguslikke selgitusi, mitte anda lõplikku õiguslikku hinnangut. Õigusliku seisukoha saab kujundada konkreetset taotlust lahendades, kui on selgeks tehtud kõik olulised asjassepuutuvad asjaolud. Eriti oluline on see niisugustel juhtumitel, mis ei ole ametniku töös igapäevased ning mis seetõttu võivad vajada põhjalikumat õiguslikku analüüsi. Sellistel puhkudel tuleks pigem võtta mõtlemisaega ja hoiduda liiga konkreetsetest selgitustest, mis võivad hiljem ekslikuks osutuda. Arusaamatuste vältimiseks tuleks inimeselt, kes uurib mõne toetuse saamise kohta, selgelt küsida, kas ta soovib toetust taotleda kohe või alles kaalub seda.

Eluasemekulude arvesse võtmine

12. Toimetulekutoetuse andmist reguleerivad sätted ei välista ajateenijat toimetulekutoetuse saajate hulgast (erinevalt näiteks kinnipeetavatest või inimestest, kes viibivad ööpäevaringselt hooldekodus, vt SHS § 132 lg 7).

13. Seadusega ei ole sätestatud ka seda, kui suure osa ajast peab inimene viibima elukohas, millega seotud kulud on võimalik toimetulekutoetuse kaudu hüvitada. Inimesed võivad lühemat või pikemat aega kodust eemal viibida erinevatel põhjustel (nt on nad haiglaravil, töölähetuses vms). Kuigi inimene ajutiselt kodus ei ole, tuleb tal siiski kanda eluasemekulusid ning ta võib nende kulude kandmisel hätta sattuda.

14. Võib juhtuda, et ajateenijal tekivad ka ajateenistuse jooksul eluasemekulud. Mõnel juhul (nt kütteperioodil) võivad need käia talle üle jõu. Sellisel juhul on ajateenijal õigus taotleda toimetulekutoetust eluasemekulude hüvitamiseks.

15. Sotsiaalabiamet on avaldajale toimetulekutoetust määrates arvesse võtnud asjaolu, et avaldajal tuleb kanda ka eluasemekulusid, ning määranud toetuse sellise arvestusega, et avaldaja saaks need kulud katta. Seega pole alust öelda, et Sotsiaalabiamet oleks eluasemekulude arvestamisel seaduse vastu eksinud.

Toimetulekutoetuse vähendamine

16. Sotsiaalabi põhimõtted ([sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) § 5) ja toimetulekutoetust reguleerivad sätted (SHS § 134 lg 4) lubavad abi andmise seada sõltuvusse inimese enda pingutustest oma toimetuleku tagamisel. Nii on kohalikul omavalitsusel õigus toimetulekutoetust seaduses sätestatud juhul vähendada või toetus määramata jätta. Kehtivas seaduses on need alused seotud inimese võimalusega ise endale tööga elatist teenida või kasutada selleks oma vara.

17. Seadus ei näe ette võimalust vähendada toimetulekutoetust olukorras, kus riik on inimesele taganud osalise ülalpidamise, näiteks toidu ja riietuse. Toimetulekupiiri (mis on praegu ühe täisealise üksinda elava inimese kohta 200 eurot kuus) on Riigikogu kehtestanud aga sellise arvestusega, et sellest oleks võimalik katta minimaalsed kulutused toidule, riietusele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks (SHS § 131 lg 3).

18. Seadus ei anna ka muid juhtnööre, kuidas määrata toimetulekutoetust ajateenijale. Seepärast võib mõista Sotsiaalabiameti keerulist olukorda, kui ta pidi otsustama, kas maksta ajateenijale toimetulekutoetust kogu summa ulatuses, kuna toit, riided ja majutus on ajateenistuse ajal tagatud.

19. Omavalitsused määravad ajateenijatele toetust erinevalt. Omavalitsus võib ajateenija toimetulekutoetuse taotluse lahendamisel valida, kas: 1) määrata täies ulatuses toimetulekutoetus, sh arvestada eluasemekulusid; 2) määrata toimetulekupiiri ulatuses toetust, kuid jätta eluasemekulud arvestama (lähtudes sellest, et ajateenija elukoht on Kaitseväe üksuses); 3) jätta toimetulekutoetus määramata või seda vähendada, sest talle on ajateenistuse ajal tagatud majutus, toit ja riided.

20. Olukorras, kus puuduvad erisätted, kas ja kui suures ulatuses maksta ajateenijale toimetulekutoetust, ei saa pidada õigusvastaseks Sotsiaalabiameti kaalutusotsust rakendada seadust nii, et avaldajale makstavat toimetulekutoetust vähendati. Sotsiaalabiamet on valinud ühe mitmest võimalikust lahendusest, mis jääb seaduse piiridesse, ning arvestanud sellega, et avaldajal tuleb kanda ka eluasemekulud.

21. Siiski ei saa otsuseid pidada õiguspärasteks, kuna toetuse vähendamise tulemusena jäi avaldaja ilma rahata. Sotsiaalabiamet vähendas avaldaja toimetulekutoetust toimetulekupiiri võrra ja määras talle toimetulekutoetuse vaid eluasemekulude katmiseks. Selle tulemusel sai avaldaja toimetulekutoetust nii palju, et tema enda sissetulekud koos toimetulekutoetusega kataksid ära eluasemekulud, kuid raha muudeks isiklikeks kulutusteks ei jäänud.

22. Teisisõnu eeldas Sotsiaalabiamet, et avaldaja kasutas enda sissetulekuid (igakuine ajateenija toetus, lisaks jaanuaris lähedaselt saadud 30-eurone laen ja veebruaris ligi 25 euro väärtuses investeerimisfondi osakud ja aktsiad) täies ulatuses oma eluasemekulude katmiseks. Seega ei saanud avaldaja teha isiklike kulutusi isegi minimaalses ulatuses, kuna tal tuli kasutada ajateenija toetust ja muid sissetulekuid täiel määral eluaseme kulude katmiseks.

23. Seega kuigi avaldajale oli ajateenistuses tagatud toit, riided ja majutus, tulnuks inimesele jätta raha, mida ta saab kasutada oma äranägemise järgi, näiteks telefoniarve eest tasumiseks, hügieenitarvete ostmiseks või muudeks isiklikeks kulutusteks. See oleks kooskõlas inimvääriskuse põhimõttega (vt ka õiguskantsleri [seisukohta](#) üldhooldekodudes viibivate inimeste kohta).

24. Samuti pole võimalik aru saada, mis põhjusel avaldaja toimetulekutoetust vähendati. Otsuses viidatud norm (SHS § 134 lg 4 p 8) annab õiguse toetust vähendada, kui omavalitsuse hinnangul ei ole taotleja püüdnud muul viisil enda materiaalsel olukorda parandada. Sotsiaalabiameti selgituste kohaselt peeti silmas võimalust anda korter või selle osa üürile. Otsuste põhjendused sellega aga kokku ei lähe. Otsustes esitatud arvutuskäigud näitavad, et amet võttis arvesse avaldaja korteriga kaasnevaid kulusid ning määras nende katmiseks avaldajale ka toetuse. Otsust põhjendas linn sellega, et ajateenistuses on avaldajale tagatud majutus, toit ja riided, mis viitab hoopis toetuse vähendamisele selle tõttu, et avaldaja ei vaja raha nende esmavajaduste katmiseks, milleks toimetulekutoetus on mõeldud.

25. Seega võib öelda, et otsustest ei selgunud vähendamise põhjus, mistõttu ei olnud otsused põhjendatud, selged ja üheselt mõistetavad, nagu nõuab seadus ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 55 lg 1, § 56 lõiked 1–3). Ka sel põhjusel ei saa neid otsuseid pidada õiguspärasteks. Palun Sotsiaalabiametil edaspidi silmas pidada, et toimetulekutoetuse määramise otsused oleksid

selged, vastuoludeta ning et õiguslik alus ja põhjendus, sh arvutuskäik, oleksid omavahel kooskõlas.

Lisatingimuse seadmine

26. Sotsiaalabiameti antud selgitustest ilmneb etteheide, et avaldaja on eluaseme soetamisega ise end abivajaja olukorda seadnud. Isegi kui see nii on, ei anna seadus võimalust jätta toimetulekutoetus määramata ja esmavajadused rahuldamata, heites inimesele ette varasemaid ebamõistlikke otsuseid. Toimetulekutoetuse sätted näevad ette võimaluse jätta inimesele toetus määramata või vähendada seda tulevikus, kui inimene vaatamata avaliku võimu pakutavale abile või nõule (nt teenused töötutele või hinnang, kuidas vara üürimine aitaks taotlejal vajalikke elatusvahendeid saada) oma toimetuleku eest vastutust ei võta.

27. Sotsiaalabiamet ei ole seadnud abi andmisel lisatingimust, mille kohaselt avaldaja toimetulekutoetust vähendatakse, kui ta ei üüri oma korterit välja. Kuigi Sotsiaalabiamet on avaldajale määratud toimetulekutoetust vähendanud, ei ole võimalik ameti seniseid otsuseid mõista nii, et seal sisaldunuks säärane lisatingimus.

28. Sotsiaalabiametil on õigus sellise lisatingimuse seadmist SHS § 134 lõike 4 punkti 7 alusel kaaluda. Sellise lisatingimuse saab siiski seada vaid siis, kui see on kohaliku omavalitsuse hinnangul konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades võimalik ja mõistlik.

29. Nii tuleks omavalitsusel esmalt hinnata, kas korteri väljaüürimine on võimalik (nt millises seisukorras see on ja kui suure tõenäosusega oleks võimalik leida huviline, kes sooviks nii lühikese tähtajaga üürilepingut sõlmida); mis tulu sellest oleks võimalik saada; mis kulud sellega kaasneksid (nt kinnisvaramaakleri kulud vms) ja kui kiiresti seda oleks võimalik teha, arvestades et taotleja on ajateenistuja. Lisaks tuleks hinnata, kas taotleja vajab oma korterit selleks, et elada seal ajateenija puhkuse ja väljalubade ajal või on taotlejal muud võimalused (nt vanematekoju minna).

30. Kui kõiki asjaolusid arvestades on selge, et on mõistlik nõuda avaldajalt tema korteri väljaüürimist, tuleb see märkida toimetulekutoetuse määramise otsusesse selge kõrvaltingimusena. Toimetulekutoetuse taotleja peab aru saama, mis kohustused tal on, kui pika aja jooksul tal tuleb need täita ja mis on tagajärjed. Samuti peavad otsusest nähtuma faktilised asjaolud, põhjendus ja selge õiguslik alus (HMS § 53, § 56 lõiked 1–3).

Ajateenija toetuse ja väärtpaberite arvestamine toimetulekutoetuse määramisel

31. Seaduse järgi tuleb toimetulekutoetuse määramisel lugeda inimese sissetulekute hulka kõik eelmisel kuul saadud sissetulekud, välja arvatud need, mille arvestamise seadus otsesõnu välistab või mille arvestamata jätmiseks annab seadus omavalitsusele kaalutusõiguse (SHS § 133 lõiked 1–4).

32. Ajateenija toetus ei ole nende sissetulekute hulgas, mille omavalitsus saab jätta toimetulekutoetuse arvutamisel inimese sissetulekute hulgast välja. Seega tegutses Sotsiaalabiamet õiguspäraselt, kui ta luges avaldaja 115-eurose ajateenija toetuse tema sissetulekute hulka.

33. Avaldaja märkis, et Sotsiaalabiamet luges oma [] 2024 otsuses avaldaja sissetulekute hulka peale ajateenija toetuse ka Swedbanki investeerimisfondi jäägi (24,85 eurot), kuid teistes otsustes seda ei tehtud.

34. Toimetulekutoetuse esmakordsel taotlemisel või asjaolude muutumisel peab taotleja esitama ka kirjaliku loetelu talle kuuluvatest vallasasjadest, eluruumidest ja väärtpaberitest (SHS § 132 lg 6). Sätte eesmärk on kindlaks teha inimesele kuuluv vara, millest saadavat tulu saaks omavalitsus arvesse võtta, kui ta otsustab jätta toimetulekutoetuse määramata või seda vähendada (vt SHS § 134 lg 7 p 7).

35. Seega on väärtpaberid (sh ka investeerimisfondi osakud ja aktsiad, vt [väärtpaberituru seaduse](#) § 2 lg 1 p 4) vara, mida võib arvesse võtta, et hinnata SHS § 134 lõike 4 punkti 7 alusel, kas selle müügist saadav tulu annaks inimesele raha iseenda ülalpidamiseks. Väärtpabereid ei saa lugeda inimese igakuiseks sissetulekuks.

Üldised märkused

36. Üldjuhul võib eeldada, et ajateenija toimetulekutoetust ei vaja, sest kaitseväes on tal tagatud majutus, toit ja riided ning ajateenijale on ette nähtud mitmed rahalised toetused, näiteks ajateenija toetus, sõidukulude hüvitis, ajateenija lapse toetus ([kaitseväeteenistuse seaduse](#) § 54 lõiked 1, 8, 11). Ka eluasememega seotud küsimused on ajateenijal võimalik varakult läbi mõelda ja kulude kandmiseks lahendus leida, sest kaitseväekohustuse täitma asumine ei ole ootamatu ([kaitseväeteenistuse seaduse](#) § 37 lg 4, vt ka §-d 41–45).

37. Siiski pole välistatud, et ajateenijal tuleb kanda eluasemekulusid ning ta jääb sellega hätta. Kehtiv seadus ei anna omavalitsusele eraldi juhtnööri, kuidas tuleb lahendada ajateenija toimetulekutoetuse taotlust. Nagu näha, on omavalitsusel mitu valikut, mille tulemused võivad oluliselt erineda. Seetõttu oleks mõistlik, kui plaanitavate [seadusemuudatuste](#) käigus kaalutaks läbi ka ajateenijale toimetulekutoetuse maksmise tingimused.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Sotsiaalministeerium; Riigikogu sotsiaalkomisjon

Angelika Sarapuu 6938411
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee