



Õiguskantsler

Kalle-Kaspar Sepper
Advokaadibüroo Sirel & Partnerid
kalle-kaspar.sepper@sirel.com

Teie 26.08.2019 nr

Meie 15.10.2019 nr 6-1/191413/1905033

Töövõimetoetuse vähendamine sissetuleku kasvades

Lugupeetud MTÜ Händikäpp ja Teie esindaja hr Kalle-Kaspar Sepper

Palusite kontrollida, kas [töövõimetoetuse seaduse](#) § 13 lõige 3 on kooskõlas põhiseaduse ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga. Selle sätte järgi arvutatakse töövõimetoetus ümber, kui inimese sissetulek töövõimetoetuse maksmise kuule eelnenud kalendrikuul ületab 90-kordset töövõimetoetuse päevamaära. Säte annab õiguse vähendada inimese töövõimetoetust summa võrra, mis on pool tema sissetuleku ja 90-kordse päevamaära vahest.

Täna Teid pöördumise eest. Töövõimetuspensioni asendamine töövõimetoetusega ning töövõime ja puude eraldi hindamine on tõepoolest tekitanud segadust ning võib tunduda ebaõiglane. Enne töövõimetoetust kehtinud töövõimetuspension jäi samaks sõltumata sellest, kas üldse ja kui palju inimene oma tööga teenis.

Rahalise toetuse vähendamist siis, kui kahanenud töövõimega inimene suudab ka ise sissetulekut teenida, ei saa siiski põhiseadusevastaseks pidada. Põhiseaduse ja ka rahvusvahelise õiguse kohaselt aitab ühiskond raskemas olukorras inimesi; mil määral ja kuidas, on aga rahva valitud parlamendi otsustada. Vaadeldes uut süsteemi tervikuna ei saa väita, et Riigikogu oleks väljunud põhiseaduse raamest. Lisaks töövõimetoetusele on ette nähtud erinevaid toetusi ja muid meetmeid abistamiseks neid, kel on puude ja/või vähenenud töövõime tõttu tekkinud lisakulud. Otsuse toetuse suuruse ja abi liikide kohta teeb Riigikogu. Abi ja toetuste piisavust saab õiguslikele argumentidele tuginedes vaidlustada vaid siis, kui abivajajad on üldiselt ja ilmselgelt hätta jäetud. Küll aga saab vaidlustada toetuste ja teenuste piisavust üksikjuhtumitel ning riigiasutuste tegevuse kooskõla hea halduse põhimõttega iga abivajaja juhtumile parima õiguspärase lahenduse leidmisel. Seesuguste kaebuste ja märguannete alusel on ka õiguskantsleri ametkonnal õnnestunud inimesi abistada.

Töövõimereformi idee

Töövõimereformi lähtealuseks on tõdemus, et puue ei tähenda alati töövõimetus ega töövõimetus puuet.

Töövõime hindamise tulemuseks võib olla:

- sõltumata tervisekahjustusest on inimene töövõimeline;
- inimese töövõime on vähenenud;
- inimene ei ole töövõimeline (see ei tähenda, et ta üldse mitte mingisugust tööd teha ei saa, aga ta tervisekahjustus on selline, et temalt töötamist nõuda ei saa).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Reformi alusidee seisneb inimese töövõime hindamises, selle hindamises, kuivõrd inimene suudab ise tööga elatist teenida. See on kooskõlas põhiseadusega: täisealine inimene vastutab enda äraelamise eest eelkõige ise.¹

[Töövõimetoetuse seaduse](#) (TVTS) § 11 järgi makstakse töövõimetoetust inimesele, kellel on tuvastatud osaline või puuduv töövõime. Töövõimetoetuse sihiks on asendada kahanenud töövõime tõttu saamata jäävat sissetulekut.

Osalise töövõimega inimeselt eeldatakse, et ta töötab, õpib või otsib tööd. Toetuse saamiseks tuleb olla tööturul aktiivne. Et töövõimetoetus on asendussissetulek, siis makstakse seda seni, kuni pole vaja enam asendada – inimene teenib juba ise piisavalt². Nagu ülejäänud ühiskonnaliikmed peavad ka osalise töövõimega inimesed otsima viise elatise saamiseks.

Kui osalise või puuduva töövõimega inimesel on samal ajal puudest ja/või töövõimekaost tingitud lisakulud, siis nende katmiseks saab kasutada lisaks muid toetusi (ennekõike puudetoetus) ja teenuseid. Kui neist toetustest ja teenustest konkreetsel juhul ei piisa, saab sellise olukorra vaidlustada.

Töövõimetoetuse ümberarvutamise eesmärgiga ei riivata toetuse saaja inimvääriskust. Osalise töövõimega inimene kaotab töövõimetoetuse siis, kui tema eelneva kuu sissetulek on suurem kui 1712,72 eurot ning puuduva töövõimega inimene ei saa toetust sel juhul, kui tema sissetulek on suurem kui 2068,50 eurot (vt Eesti Töötukassa [koduleht](#)).³ Muul juhul saab inimene kätte oma sissetuleku ja vähendatud töövõimetoetuse (toetuse suurust aitab arvutada töövõimetoetuse [kalkulaator](#)). Töövõimetoetuse maksmine taastub, kui inimese enda teenitud tulu peaks taas vähenema.

Põhiseaduse (PS) § 28 lõige 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus saada töövõimetoetuse korral riigilt abi. Töövõimetoetuse all peetakse silmas olukordi, kus inimene on kaotanud täielikult või osaliselt oma töövõime. Abi ulatuse ja abi saamise tingimused otsustab Riigikogu. Riigikohus on kinnitanud, et Põhiseadus ei kirjuta Riigikogule ette, millises õiguslikus vormis ja mis seadustega tuleb inimesele abi tagada.⁴

Ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon (PIÕK) ei kirjuta riigile ette, kuidas tuleb abi ja toetus puuetega inimestele tagada. Iga riik loob oma süsteemi, nii et konventsiooni eesmärgid oleksid täidetud. Muu hulgas tuleb tagada puuetega inimestele õigus teha tööd teistega võrdsetel alustel (PIÕK art 27 lg 1). Konventsioon ei kohusta tagama tööga seotud õigusi just töövõimetoetuse maksmise kaudu.

Võrdlesite oma kirjas töövõimetoetust lapsetoetusega. Erinevalt töövõimetoetusest ei käsitata [pereküsitiste seaduse](#) (PHS) alusel makstavat lapsetoetust asendussissetulekuna, vaid see on riigi universaaltoetus lastega peredele laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaliseks hüvitamiseks.⁵

Riigikogu valib erinevate kaitset vajavate ühiskonnagruppide abistamiseks sobivad meetmed oma poliitilistest eesmärkidest ja võimalustest lähtuvalt. Küll on aga näiteks PHS-s sätestatud vanemahüvitis mõeldud asendama lapsevanema sissetulekut lapsega kodus olemise ajal (PHS §

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. [Kommenteeritud väljaanne 2017](#). § 28 lg 3 komm 19.

² Töövõimetoetuse seaduse eelnõu [678 SE](#) algataja seletuskiri, lk 22.

³ Vt ka andmeid [keskmise brutopalg](#)a kohta.

⁴ RKHK otsus [3-3-1-27-11](#), p 12.

⁵ Vt pereküsitiste seaduse eelnõu 217 SE algataja [seletuskiri](#) lk 17 jj.

32). Ka vanemahüvitist vähendatakse juhul, kui inimene saab tulu üle seaduses sätestatud määra (PHS § 42).

Lisakulude katmine

On tõsi, et osalise või puuduva töövõimega inimesel võib olla lisakulusid tervisekahjustuse tõttu, mis on põhjustanud tema töövõime languse. Nende kulude katmiseks on Riigikogu ette näinud erinevaid abimeetmeid. Nagu öeldud, on Riigikogul õigus otsustada, milliseid abi andmise süsteeme luua ja mis seadustega neid reguleerida.

Töövõime hindamine ja puude raskusastme tuvastamine on erinevad menetlused. Inimesel on võimalik taotleda neid mõlemaid.

Puude tuvastamise käigus tehakse kindlaks, kas ja millised lisakulud tervisekahju inimesele kaasa toob (vajaduse abivahendi, ravimite, muu toe järele). Pärast puude raskusastme tuvastamist tekib võimalus saada nt [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse](#) § 7 lõikes 1 sätestanud puudega tööealise inimese toetust. Seda toetust maksab riik iga kuu puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks. Kulude hulka ei arvata ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest rahastatavaid tegevusi.

Peale selle on puuetega inimestele ja/või töökaoga inimestele ette nähtud muid teenuseid ja toetusi, et nad saaksid osaleda igapäevaelus, sh käia tööl. Näiteks reguleerib [sotsiaalhoolekande seadus](#) sotsiaalse rehabilitatsiooni teenust ja abivahendite korraldust ning kohalike omavalitsuste pakutavaid teenuseid (tugiisik, isiklik abistaja, sotsiaaltransport jne). Kohalik omavalitsus võib küll nõuda teenuste eest tasu, ent see tasu ei tohi teenuse saamist takistada ning tasu suurust määrates peab vald või linn arvestama inimese tegeliku maksevõimega (SHS § 16).⁶ [Tööturuteenuste ja -toetuste seadus](#) (TTTS) sätestab veel mitu meetet puudega ja/või töövõimekaoga inimestele (TTTS § 9 lg 5, mh tööruumide ja -vahendite kohandamine, töötamiseks vajaliku abivahendi tasuta kasutada andmine). Tööturutoetusi (nt stipendium, sõidu- ja majutustoetus) reguleerib TTTS § 25 jj.

Kokkuvõte

Riik on töövõime kaotanud inimestele töötamise soodustamiseks, tööl püsimiseks ja lisakulude kandmiseks ette näinud mitmeid meetmeid ning abi piisavuse hindamiseks tuleb vaadata neid kõiki. Töövõimetoetus on vaid üks neist meetmetest ning see on mõeldud asendama töövõimekaoga inimese sissetulekut seni, kuni inimene on võimeline ise piisavalt sissetulekut teenima. Neile selgitustele toetudes saab öelda, et Riigikogu otsus vähendada osalise või puuduva töövõimega inimese töövõimetoetuse suurust neil kuudel, mil inimene ise teenib piisavalt, on kooskõlas nii põhiseaduse kui ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428 Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁶ Õiguskantsler on selgitanud kohalike omavalitsuste kohustusi sotsiaalteenuste osutamisel Riigikohtule esitatud [taotluses tunnistada Narva linnas kohustuslikke sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas](#).