



Õiguskantsler

Tanel Kiik
sotsiaalminister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie nr
Meie 03.07.2019 nr 7-4/191001/1903409

Toiduabi jagamise tingimused

Austatud minister

Õiguskantsleri poole pöördunud avaldajad palusid hinnangut, kas ministri käskkirjaga kinnitatud „[Enim puudust kannatavatele inimestele toiduabi osutamise ja jagamise tingimused](#)“ p 2.2.3.2 on kooskõlas põhiseadusest tuleneva sarnases olukorras olevate inimeste võrdse kohtlemise nõudega. Täpsemalt ei pruugi avaldajate arvates olla põhiseaduspärane, et abi on õigustatud saama üksnes need inimesed, kes said või taotlesid toimetulekutoetust või said kohaliku omavalitsuse eelarvest makstavat toetust jaanuaris, veebruaris, augustis või septembris. Abita jäävad aga kõigil ülejäänud kalendrikuudel samu toetusi saanud või taotlenud inimesed.

On mõisteta, et toiduabi korraldamine niivõrd suures mahus ja etteantud eelarvega on keeruline. Siiski leian, et eespool nimetatud *toetuse andmise tingimuste* (edaspidi TAT) raames jagatava toiduabi sihtrühma kuuluvate inimeste erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega ega rahaliste vahendite piiratusega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist. TAT-st ei selgu, millistest objektiivsetest kriteeriumitest lähtuvalt on abile õigus just jaanuaris, veebruaris, augustis või septembris sihtrühma kuuluvatel inimestel. Seega on selline korraldus vastuolus põhiseadusega.

Palun Teil leida toiduabi korraldamiseks viis, mis kohtleb sarnases olukorras olevaid inimesi ühetaoliselt.

Selgitan seisukohta lähemalt.

1. Põhiseaduse (PS) § 12 lg 1 järgi on kõik inimesed seaduse ees võrdsed. PS § 12 lõike 1 riivega saab aga tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid inimesi.

2. Enim puudustkannatavate inimeste abifondi [rakenduskava](#) 2014-2020 (edaspidi rakenduskava) järgi arvestatakse enim puudust kannatavate inimeste välja selgitamise ühtsete kriteeriumide määratlemisel abifondi mahtu ning põhimõtet, et abi jõuaks nendeni, kes seda kõige enam vajavad. Rakenduskavas selgitatakse, et abifondi toetuse vajadus on kõrge toimetulekutoetuste saajate, selle taotlejate ning eriolukorda sattunud inimeste seas. Enim puudust kannatavate inimeste ühtsed kriteeriumid määratleb rakenduskava järgi Sotsiaalministeerium TAT-s.

Enim puudust kannatavad inimesed TAT mõistes on:

2.3.1.1 toimetulekutoetuse saajad;

2.3.1.2 toimetulekutoetuse taotlejad, kes küll oma sissetuleku tõttu oleksid õigustatud saama toimetulekutoetust, kuid kelle kohta on kohalik omavalitsus teinud otsuse toetust mitte maksta;

2.3.1.3 toimetulekutoetuse taotlejad, kelle sissetulek pärast tasumisele kuuluvate eluasemekulude maha arvamist (kehtestatud piirmäärade ulatuses) ületab kuni 15% ulatuses kehtestatud toimetulekupiiri;

2.3.1.6 perekonna sissetulekust sõltuvaid või konkreetse teenuse kulu kompenseerimiseks määratud kohaliku omavalitsuse eelarve vahenditest makstud toetuse saajad (alates 01.08.2018).

TAT p 2.3.2. järgi on toiduabi õigustatud saama inimesed, kes vastavad vähemalt ühele punktis 2.3.1 sätestatud kriteeriumile.

3. Toimetulekutoetuse saamise õiguslikud alused tulenevad sotsiaalhoolekande seadusest (SHS). Kuigi kohalikel omavalitsustele, kes toimetulekutoetust määravad ja maksavad, on jäetud ka kaalutusõigus teatud küsimustes, on TAT p 2.3.1.1.-2.3.1.3 nimetatud inimesed siiski sarnases olukorras. Ka neid inimesi, kes saavad toetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest, saab vaadelda sarnases olukorras olevatena, kuna kohaliku omavalitsuse hinnangul ei piisa neil toimetulekuks oma sissetulekutest ja nad vajavad abi. Oluline on, et TAT järgi on kõik neisse gruppidesse kuuluvad inimesed loetud enim puudust kannatavateks inimesteks. Kui pere saab toetust jaanuaris, veebruaris, augustis või septembris, loetakse nad kõik õigustatuks toiduabi saama olenemata võimalikest individuaalsetest erinevustest toimetulekus.

4. Andes sarnases olukorras olevatele inimestele toiduabi sõltuvalt sellest, mis kuus nad toimetulekutoetust said/taotlesid või millal maksti neile toetust kohaliku omavalitsuse eelarvest, koheldakse neid inimesi erinevalt sõltuvalt toetuse saamise/taotlemise ajast.

5. Riigikohus on leidnud, et üldjuhul võib võrdsuspõhiõigust piirata igal põhiseadusega koosõlas oleval põhjusel, kui see on mõistlik ja asjakohane. Siiski ei saa kohtu hinnangul õigustada ebavõrdset kohtlemist pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.¹

6. TAT ja rakenduskava ning ministeeriumist saadud info põhjal saab öelda, et toiduabi jagamine üksnes neljal kuul aastas (jaanuar, veebruar, august, september) TAT sihtgruppi kuuluvatele inimestele on tingitud toiduabi jagamise korraldamise keerukusest. Kohalikud omavalitsused saavad toiduabi saama õigustatud inimeste nimekirjad ministeeriumile. Lähtuvalt neist nimekirjadest korraldab ministeerium toidu ostmise, korraldab toidu transpordi partnerorganisatsiooni ladustamiskohtadesse. Toidupakid jagab välja partnerorganisatsioon 45 päeva jooksul alates toidu jõudmisest tema lattu. Pärast 45 päeva möödumist välja võtmata toiduabi jagatakse (üldjuhul) täiendava jagamise käigus 15 päeva jooksul. Lisaks tuleb arvestada abifondi raha kasutamise reegleid (TAT p 7.2.). Mh on piiratud nii transpordi- kui ladustamis- ja halduskulud.

7. Rakenduskavas selgitatakse, et vajadus abi järele suureneb talveperioodil küttekulude tõttu. Samuti on tööpuudus sel ajal kõrgem. Ministeeriumist selgitati lisaks, et ka kooli algus toob kaasa lisakulud, mis abivajadust suurendavad. Saab nõustuda, et nende asjaolude tõttu võib perede toimetulek halveneda. On aga küsitav, kas just nimetatud kuudel (nt kütet varutakse pigem enne kütteperioodi algust; eluruume tuleb kütta ka teistel kuudel peale jaanuari ja veebruari; augustis ja septembris on paljudel võimalus tarbida isekasvatatud aiasaadusi, ka hooajatöid peaks sel ajal veel leiduma). TAT p-s 2.3.1 on kõik nimetatud inimesed loetud enim puudust kannatavateks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määruse nr 223/2014](#) artikkel 2 järgi tuleb enim puudust kannatavad isikud

¹ RKPJK otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 30; RKPJK otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 39.

kindlaks teha riigi pädeva asutuse kehtestatud objektiivsete kriteeriumide alusel. Praegu pole selge, millise objektiivse kriteeriumi järgi on jaanuaris, veebruaris, augusti ja septembris toiduabi saajad raskemas olukorras kui ülejäänud kuudel toimetulekutoetuse saajad/taotlejad või kohaliku omavalitsuse toetuse saajad.

8. Ka toiduabi jagamiseks mõeldud rahaliste vahendite piiratus ei saa olla sihtrühma kuluvate inimeste ebavõrdse kohtlemise õigustuseks.² Samas on mõisteta, et raha seab abi andmise võimalustele piirangud ja kasutada oleva raha hulgaga tuleb arvestada.

9. TAT-ga sätestatud korraldus ei saa olla ainuvõimalik lahendus. Kui raha ei jagu abi andmiseks nii, et TAT järgi sihtrühma kuuluvaid inimesi koheldaks ühetaoliselt, tuleb muuta kas sihtrühma määratlust (kehtestada objektiivsed kriteeriumid, mis õigustavad abi andmist vaid osale praegu TAT-s määratud sihtgrupist), toiduabi mahtu või toiduabi osutamise üldist korraldust.

10. Nii rakenduskavas kui TAT-s on selgitatud, et toiduabi andmine keskse, riigi poolt algatatud tegevusena valiti varasema kogemuse tõttu. Nimelt ei taganud avatud taotlemisele tuginevad rakendusskeemid, mille käigus kohalikud jt asutused ning vabauhendused said vahendeid taotleda, toiduabi kättesaadavust üle riigi ühetaoliselt. Rakenduskavast nähtub, et kirjaliku konsultatsiooni käigus uuriti kohalike omavalitsuste valmisolekut abifondi programmis osalemiseks. Selgus, et enamus neist on nõus osalema partnerorganisatsioonidena, mitte toetuse saajana, abi korraldajana. Seega on mõisteta, miks otsustati korraldada toiduabi jagamine ministriumini kaudu.

11. Kui abi jagamise korraldamine ei toimu abivajajatele võimalikult lähedal, võib kannatada abi andmise paindlikkus ja kiirus. Ühelt poolt saab praegu abi vaid osa TAT-s sätestatud sihtgrupist. Teiselt poolt võivad abi saada need, kes seda abi saamise hetkel enam ei vaja. Inimesed, kes saavad toimetulekutoetust nt jaanuaris ja/või veebruaris, ei pruugi seda enam saada aprillis või mais, kui toidupakk reaalselt välja jagatakse. Samas jääb toiduabist ilma inimene, kes aprillis või mais on hädas ja vajaks abi.

12. Tõsi, pärast toiduabi väljajagamist järelejäänud toiduained jagatakse kohaliku omavalitsuse otsuse alusel inimestele, kes vastavad sihtrühma tingimustele ka abi jagamise ajal, ent see meede ei muuda kõnealust korraldust põhiseaduspäraseks. Ei saa olla kindlust, et toiduaineid jääb üle ning et üle jääv kogus katab ära kõigi sel ajal sihtrühma kuuluvate inimeste abivajaduse. 2017. a aastaaruande järgi jagati põhijagamise perioodil välja ligikaudu 95% kõigist toiduabi komplektidest.

13. Viidatud Euroopa Liidu abifondist rahastatakse lisaks toidu **ostmisele** ja jagamisele (TAT) ka toidu**annetuste** kogumist ja jagamist. Selle kohta on minister kehtestanud eraldi tingimused: „[Enim puudust kannatavatele inimestele toiduannetuste kogumise ja jagamise tingimused](#)“ (edaspidi TAT_II). Kahe toetuse sihtgrupid ei kattu. Annetatud toiduabi sihtrühm on perekonna sissetulekust sõltuvaid või konkreetse teenuse kulu kompenseerimiseks määratud kohaliku omavalitsuse eelarvest makstud toetusi saanud inimesed, kes on majanduslikus eriolukorras.

14. Kuivõrd ostetud (TAT) ja annetatud (TAT_II) toiduabi sihtrühmad täielikult ei kattu, pole tagatud, et TAT_II aitaks põhiseadusvastaste reeglite tõttu toiduabita jäänud inimesi. Ka pole annetatud toidu pakk ja ostetud toidu pakk sama sisu ja mahuga.

² RKPJK otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 39: „Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist.“

15. Kokkuvõttes, kuna pole teada, et TAT-s sätestatud korraldusel, mille järgi saavad toiduabi vaid jaanuaris veebruaris, augusti ja septembris sihtrühma kuulunud inimesed, oleks muud objektiivset põhjendust peale organiseerimisraskuste ja piiratud eelarve, aga inimesed võivad selle korralduse tõttu hätta jääda, ei saa sellist korraldust pidada põhiseaduspäraseks.

Palun Teil võimalusel hiljemalt 2.09.2019 teada anda, kuidas kavatsete muuta toiduabi jagamise põhiseaduspäraseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise