



Õiguskantsler

Hr Aivar Kokk
esimees
Riigikogu sotsiaalkomisjon
sotsiaalkomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 11.07.2016 nr 6-1/160574/1602945

Hr Margus Tsahkna
sotsiaalkaitseminister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Tähelepanekud toimetulekutoetuse regulatsiooni kohta

Austatud sotsiaalkomisjoni esimees
Austatud sotsiaalkaitseminister

Toimetulekutoetuse küsimustes on õiguskantslerile esitatud aja jooksul arvukalt pöördumisi. Need annavad alust arvata, et kehtiv toimetulekutoetuse regulatsioon tervikuna ei pruugi alati tagada puudust kannatavatele inimestele seesugust abi, milleks kohustab riiki Eesti Vabariigi põhiseadus. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on öelnud, et kahtleb toimetulekutoetuse määramise aluste ja suuruse sobivuses erandlikes olukordades.¹

Toimetulekutoetuse regulatsioon [sotsiaalhoolekande seaduse](#) sätetes võib tõepoolest tekitada konkreetseid elulisi olukordi, mil toetus oma põhiseaduslikke eesmärke ei täida. Palun kaaluda liialt jäikade reeglite muutmist nõnda, et ka erandlikel asjaoludel oleks võimalik hätta sattunud inimesi abistada.

1. Põhiseaduse § 28 lõige 2 paneb riigile kohustuse osutada abi puuduse korral. Arvestades põhiseadusest ja Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest² tulenevat, võib öelda, et abi tuleb anda inimestele, kel puuduvad minimaalselt vajalikud vahendid inimväärseks äraelamiseks.³ Kuigi põhiseadus lubab abi andmise täpsemad reeglid kehtestada Riigikogul, seob viimast tugevalt põhiseaduse §-st 14 tulenev kohustus luua tõhus menetlus, mis aitab jõuda õiglase otsuseni. Ka rahvusvahelise õiguse praktika rõhutab, et abi andmise otsustamisel saab määrav olla vaid abivajadus ehk vajalike elatusvahendite puudumine.⁴ Seejuures tuleb tagada põhiseaduse § 28 lõikega 2 kaitstud õiguse tõhus ja lünkadeta kaitse ka erandlikes olukordades.

¹ RKPJKo [3-4-1-67-13](#), p 51.

² Nt [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) artikkel 13, [Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakti](#) artikkel 11.

³ Selliselt on sõnastanud puuduse mõiste ka Riigikohus - RKPJKo [3-4-1-67-13](#), p 31.

⁴ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta täitmise üle valvava [Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee praktika](#) artikli 13 kohta.

2. Puuduse olemasolu kehtivas õiguses on seotud toimetulekupiiriga, millest lähtudes makstakse toimetulekutoetust.⁵ Seega sõltub Riigikogu kehtestatud toimetulekupiirist ja toimetulekutoetuse arvestamise alustest otseselt see, kas puudust kannatav inimene või pere saab abi. Kohalikud omavalitsused võivad, aga ei pea maksma puudust kannatavatele inimestele täiendavaid sotsiaaltoetusi. Vältimatu sotsiaalabi osutamist toidu, riietuse ja ajutise majutuse pakkumise näol ei saa aga pidada põhiseaduse § 28 lõikest 2 ja rahvusvahelistest lepingutest tuleneva kohustuse täielikuks täitmiseks.

3. Kehtiva õiguse järgi makstakse toimetulekutoetust sellise arvestusega, et saadav toetus koos inimese või tema pere sissetulekutega kataks ära eluasemekulud ja makstava elatise ning jätkaks iga pereliikme kohta alles (kas 100% või 80%) toimetulekupiiri ulatuses vabu vahendeid esmavajaduste rahuldamiseks.⁶ Nii mõjutab puudust kannatava inimese õigust toimetulekutoetusele esmalt see, milliseid sissetulekuid selle määramisel arvestatakse. Toimetulekutoetuse eesmärki silmas pidades peaks sissetulekute hulka lugema vaid need tuluallikad, mida inimene või pere saab kasutada esmavajaduste rahuldamiseks. Selles valguses paistab positiivselt silma 2015. a alguses regulatsiooni sisse viidud muudatus, mis andis kohalikele omavalitsustele kaalutusõiguse mitte lugeda sissetuleku hulka konkreetse kulu või kahju katmiseks makstud hüvitisi (kehtiva sotsiaalhoolekande seaduse § 133 lõige 3).

5. Seevastu võivad puudust kannatava inimese või tema pere jätta (piisava) abita reeglid toimetulekutoetuse arvestamise aluseks olevate väljaminekute kohta. Kehtiv seadus lubab kulutustena arvesse võtta elatist ja eluasemekulusid. Viimased on seaduses ammendavalt loetletud. Tegelikuses on inimene või pere mõnikord sunnitud tegema ka selliseid vältimatuid kulutusi, mida seaduses nimetatud ei ole.

6. Selliseks vältimatuks kuluks võib olla mõni eluasemega seotud kulu, mille tegemise vajadus võib tulla õigusaktist, aga selle võib tingida ka tõsine oht elule või tervisele. Näiteks võivad sellisteks väljaminekuteks olla kulutused suitsuandurile, korstnapühkimisele või gaasiboileri kontrollimisele. Kehtiv regulatsioon võimaldab selliseid kulutusi arvesse võtta vaid siis, kui tegemist on kortermaja ühise kulutusega, kuid mitte siis, kui kulutus on tehtud eramule või kui selle on teinud korteriomanik üksinda.

7. Üldine põhimõte, et toimetulekutoetuse puhul laenu tagasi maksmise kohustust arvesse ei võeta, on mõistlik ja põhiseaduspärane.⁷ Ka ei ole riigil kohustust kellegi eluasemeostu otse või kaude toetada. Enne eluasemelaenu võtmist tulebki suunata inimesed otsust ja sellega seotud riske hoolikalt kaaluma. Siiski võib regulatsioon, mis ei luba ühelgi juhul ja ka väga lühiajalise ja põhjendatud erandina eluasemekulude hulka lugeda eluasemelaenu tagasimakset, jätta inimesed faktiliselt puudusesse, arvestades seda, et toimetukuraskustesse võib inimene või pere sattuda ka täiesti ootamatult, vaatamata ülemääraste riskide mittevõtmisele.⁸

8. Selleks, et puuduses inimene või pere saaks abi toimetulekutoetusest, tuleb eluasemelaenuga ostetud eluase vahetada üüritud eluaseme vastu. Eluaseme kiire võõrandamine mõistliku hinna eest ei ole aga alati võimalik. Ka üürirug ei toimi üle Eesti tõrgeteta. Uuringud näitavad, et

⁵ RKPJKo [3-4-1-33-14](#), [3-4-1-67-13](#).

⁶ Valemisses panduna: toimetulekutoetus = toimetulekupiir + eluruumi alalised kulud – sissetulekud.

⁷ Vt selle kohta [õiguskantsleri seisukohta](#).

⁸ Õiguskantslerini on jõudnud konkreetne näide väikelapsega perekonnast, kes kulutuste vähendamise eesmärgil vahetas üürikorteri pangalaenuga ostetud korteri vastu, säästes niimoodi iga kuu ligikaudu 200 eurot. Kui pere sattus toimetukuraskustesse, ei saanud nad toimetulekutoetust, kuna seadus ei võimaldanud arvesse võtta iga kuu tasuda tulevat eluasemelaenu tagasimakset.

Eestis omab eluaset 77% leibkondadest, samal ajal on kodulaenude osakaal kogu laenukoormuses 85%.⁹ Toimetulekutoetuse abil on mõistlik vältida veel suuremaid toimetulekuraskusi ja vajadust täiendava abi järele (nt eluaseme tagamise sotsiaalteenus).

9. Vältimatuid kulutusi, kas ühekordseid või püsivaid, mida toimetulekutoetuse regulatsioon ei võimalda arvesse võtta, on veelgi (nt tavapärasest suuremad kulutused ravimitele). Kõiki ei aita ka kulutuse kandmise mõningane edasilükkamine (kui see peaks võimalik olema), sest statistika järgi on toimetulekutoetuse saajate hulgas kõige enam aastaringselt toetust saavaid leibkondi.¹⁰ Seega paneb jäik regulatsioon puudust kannatava inimese või tema pere sisuliselt olukorda, kus tal tuleb valida, kas kasutada toimetulekutoetusest saadud vahendeid toidu, riiete ja muude esmavajaduste rahuldamiseks või katta sellest vältimatud kulud. Mõlemal juhul satub ohtu inimväärlikusele. Toimetulekutoetuse süsteem peaks võimaldama teha põhjendatud juhtudel mõistlikke erandeid.

10. Toimetulekupiiri määramise meetodikat ei ole. Seaduse järgi lähtutakse toimetulekupiiri kehtestamisel minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Samas puuduvad konkreetsete põhimõtte, milliste näitajate või reeglite alusel toimetulekupiiri kehtestamise aluseks olevad kategooriad määratleda ja sisustada.

11. See omakorda aga tähendab, et siiani on näiteks vastuseta küsimused, mis täpselt kuulub esmavajaduste hulka või millistele andmetele tuginedes esmavajaduste rahuldamiseks tehtavaid kulutusi arvutatakse.¹¹ Kuigi käesolevaks aastaks kehtestatud toimetulekupiir on varasemate aastatega võrreldes oluliselt tõusnud, puudub toimetulekupiiri kujundamise meetodikat teadmata võimalus hinnata, kas toimetulekupiir võimaldab riigil täita põhiseadusest tulenevat kohustust anda abi inimestele, kel puuduvad minimaalselt vajalikud vahendid inimväärseks äraelamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Angelika Sarapuu 693 8427
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

⁹ Eesti leibkondade varad, kohustused ja jõukus: Leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringu tulemused.

¹⁰ Sotsiaalministeeriumi avaldatud [statistika](#) toimetulekutoetuse kohta. Nende leibkondade osakaal, kes saavad toetust 12 korda aastas, on olnud viimasel viiel aastal kõige suurem, moodustades ligikaudu ühe viiendiku kõigist toetust saavatest leibkondadest.

¹¹ Kuigi sel aastal kehtiv toimetulekupiir – 130 eurot – vastab Statistikaameti 2015. a arvestuslikule elatusmiinimumile, millest on maha lahutatud kulud eluasemele (126,49 eurot), pole selgitatud, kas ja miks sobib elatusmiinimumi arvutamise meetodika ka toimetulekupiiri kujundamiseks. Näiteks leidis Riigikohtu üldkogu asjas nr [3-3-1-35-15](#) halduskohtumenetluses menetlusabi andmise piirangute põhiseaduspärasust hinnates, et inimväärlikuse tagamiseks vältimatud kulud toidule, riieele, ravimitele, hügieenitarvetele ja erakorralistele ühekordsetele kuludele ühe kuu kohta on umbes *pool töötasu alammäärast*.