



Kohalikud omavalitsused  
Maavalitsused

Teie

Meie .05.2014 nr 4.2-3/2566

## Sotsiaalhoolekande seaduse tõlgendamisel toimetulekutoetuse määramisel

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium võttis 5. mail 2014 vastu kohtuotsuse nr 3-4-1-67-13 kohtuasjas, mis käsitles sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 22 lg 1 ja 2, § 22<sup>2</sup> lg 1 ja 2 ning perekonnaseaduse (edaspidi PKS) § 183 lg 3 kooskõla põhiseadusega (edaspidi PS). Kuivõrd Riigikohtu otsus puudutas toimetulekutoetuse määramisega seonduvaid olulisi aspekte, siis infomeerime Teid Riigikohtu otsusest ja Sotsiaalministeeriumi poolsetest soovitud toimetulekutoetuse määramisel sotsiaalhoolekande seaduse tõlgendamisel.

### Riigikohtu otsus SHS ja PKS sätete põhiseaduspärasuse kontrolli kohta

Selgitame, et Riigikohtuni jõudnud kaasus puudutas juhtumit, kus toimetulekutoetust taotles isik, kelle perekonnaliikmeks on tema eestkostel olev täisealine poeg. Kuna perekonna sissetulek (taotleja hooldajatoetus ning tema poja töövõimetuspension) ületas pärast eluasemekulude tasumist toimetulekupiiri, jättis kohalik omavalitsus (edaspidi KOV) toimetulekutoetuse määramata. Isik kaebas otsuse halduskohtusse, leides, et KOV ei oleks tohtinud toimetulekutoetuse määramisest keelduda. Isik põhjendas, et tal ei ole võimalik enda kulude tasumiseks kasutada eestkostetava poja sissetulekuid, sest PKS § 183 lg 3 kohaselt peab eestkostja hoidma enda ja eestkostetava vara eraldatuna ega tohi kasutada eestkostetava vara oma huvides.

Tallinna Halduskohus rahuldab isiku kaebuse ning tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata SHS § 22 lg-d 1 ja 2 ja § 22<sup>2</sup> lg-d 1 ja 2 ning PKS § 183, edastades otsuse viidatud sätete põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule. Riigikohus jättis Tallinna Halduskohtu taotluse rahuldamata, leides, et SHS ja PKS vastavad sätted ei ole vastuolus PS § 28 lõikes 2 esimeses lauses tagatud põhiõigusega riigi abile puuduse korral.

Vaatamata sellele, et Riigikohus asus seisukohasele, et SHS ja PKS sätted ei ole PS-ga vastuolus, sisaldas Riigikohtu otsus seisukohti, mida on oluline toimetulekutoetuse määramisel edaspidi arvestada. Riigikohus tõi oma otsuses välja, et „PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse realiseerumiseks ja riigi abi puuduse korral tagamiseks tuleb SHS § 22 lg 2 tõlgendamisel arvestada perekonnaseaduses ülalpidamiskohustuse, samuti eestkostetava ja eestkostja varaliste suhete kohta sätestatud“ (otsuse punkt 46) ning et „kolleegium leiab, et juhul, kui puudub kohtulahend, mis mõistaks eestkostetavalt eestkostja kasuks välja elatise või muu tasu, välistab PKS § 183 lg 3 võimaluse, et eestkostjale toimetulekutoetuse määramisel võetakse lisaks eestkostja sissetulekule aluseks ka eestkostetava sissetulek“ (otsuse punkt 47).

Lisaks võttis Riigikohus seisukoha ka SHS § 22 lg 2 teise lause tõlgendamise kohta, tuues välja, et „selleks, et inimeste sissetulek loetakse SHS § 22 lg 2 teise lause kohaselt perekonna sissetulekuks, peab olema täidetud vähemalt kaks tingimust. Esiteks peavad inimesed elama koos samas eluruumis ning teiseks kasutama tuluallikat ühiselt või peab neil olema ühine majapidamine.“ [...] „Vaidluse korral faktiliste asjaolude üle, mis välistaksid toimetulekutoetuse saamise õiguse, peab tõendamiskoormus olema üldjuhul haldusorganil“ (otsuse punkt 41).

## **Sotsiaalministeeriumi soovitused SHS tõlgendamiseks toimetulekutoetuse määramisel**

Tulenevalt Riigikohtu otsusest on Sotsiaalministeerium seisukohal, et tõlgendades sotsiaalhoolekande seadust, tuleb toimetulekutoetuse taotluste menetlemisel toimida järgmiselt:

- SHS § 22 lõike 2 teist lauset on korrektne tõlgendada selliselt, et toimetulekutoetuse taotlemisel tuleb taotleja perekonnaliikmeteks arvata vaid need isikud, kes lisaks samas eluruumis elamisele on ühise majapidamisega või kasutavad ühiselt üht või enam tuluallikat. Seega ei ole õige lugeda toimetulekutoetuse taotleja täisealist last või vanemat toetuse taotleja perekonnaliikmeks üksnes asjaolu tõttu, et nad elavad koos samas eluruumis.
- SHS § 22 lõike 2 teise lause tõlgendamisel tuleb PKS § 183 lg 3 käsitleda erisättena. PKS § 183 lg 3 kohaselt peab eestkostja hoidma enda ja eestkostetava vara eraldatuna ega tohi kasutada eestkostetava vara oma huvides. Seega kui toimetulekutoetust taotleva perekonna liikmete hulgas on täisealine perekonnaliikmest eestkostetav, kelle eestkostjaks on kas toimetulekutoetuse taotleja või mõni muu perekonnaliige ning puudub kohtulahend, mis mõistaks eestkostetavalt eestkostja kasuks välja elatise või muu tasu, ei tohi eestkostetavat toimetulekutoetuse määramisel perekonnaliikmeks lugeda. Seega tuleb KOV-del toimetulekutoetuse taotluste menetlemisel jälgida, et toimetulekutoetuse määramisel ei satuks perekonnaliikmete hulka täisealisi eestkostetavaid, kelle eestkostjaks on toimetulekutoetuse taotleja või mõni muu perekonnaliige, v.a juhul, kui eestkostetavalt on mõistetud välja elatis (PKS § 97 p 3 alusel) või tasu eestkoste teostamise eest (PKS § 192 alusel).
- Eelmistele punktidele lisame selgitusena, et PKS kohaselt on perekonnaliikmetel vastastikune hoolitsuskohustus ja PS kohaselt on riik kohustatud puuduses isikut abistama alles siis, kui perekonnaliikmed (st täisealine eestkostetav) ei ole võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema. Seega toimetulekutoetuse taotlejale, kes elab samas eluruumis oma abikaasa, lapse või vanemaga, kellega ta ei oma ühist majapidamist ega kasuta ühist tuluallikat, samuti sellisele toimetulekutoetuse taotlejale, kes elab samas eluruumis täisealise eestkostetavaga, kelle eestkostjaks on kas toimetulekutoetuse taotleja või mõni muu perekonnaliige, võib kohalik omavalitsus soovitada taotleda kohtu kaudu endale (ja vajadusel teistele perekonnaliikmetele) elatist. Juhul, kui kohalik omavalitsus seda võimalust kasutab ning vastava soovitus toimetulekutoetuse taotlejale teeb, tuleb silmas pidada, et selleks, et tagada taotleja õigus inimväärikale äraelamisele ajaks, mil isik pöördub kohtusse, ja kuni kohtuotsuse tegemiseni, peaks haldusorgan jälgima, et abivajava isiku toimetulekupiir oleks tagatud. Alles siis, kui inimene ei ole kohaliku omavalitsuse seatud perioodi (näiteks 2-3 kuu) jooksul esitanud dokumenti elatise saamise või elatise sisse nõudmise kohta, võib KOV jätta SHS § 22<sup>3</sup> lg 3 p 2 alusel toimetulekutoetuse määramata. Kuna tegemist on kaalutusotsusega, siis valla- ja linnavalitsustel tuleb teha otsus toimetulekutoetuse määramise või mittemääramise kohta iga üksikjuhtumi pinnalt eraldi.
- Rõhutame, et faktiliste asjaolude kontrollimisel (näiteks koos elavate isikute puhul ühise majapidamise kontrollimine) tuleb kohalikul omavalitsusel kasutada haldusmenetluse seaduse §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtet, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Toimetulekutoetuse andmisest keeldumise otsus peab olema põhjendatud.

Kuivõrd vajaduspõhise peretoetuse määramisel loetakse perekonnaliikmete hulka muuhulgas SHS § 22 lõikes 2 nimetatud isikud, juhime tähelepanu, et eeltoodud juhustest tuleks lähtuda ka perekonna määratlemisel vajaduspõhise peretoetuse avalduste menetlemisel.

### **Toimetulekutoetus ja täiendavad sotsiaaltoetused**

Soovime välja tuua, et toimetulekutoetus on üheks abistamismeetmeks teiste meetmete kõrval, mis on mõeldud puuduses olevate isikute abistamiseks. Toimetulekutoetus on universaalne ja sihtotstarbeline toetus kõigile neile, kes selle saamise tingimustele vastavad, see tähendab, et selle maksmisel ei süveneta isiku või perekonna konkreetsetesse vajadustesse, vaid kõigile tagatakse rahalised vahendid toimetulekupiiri ulatuses.

Juhul, kui abivajavate isikute puhul tuvastavad KOV-d erandlikke asjaolusid, mille tõttu vajadus sotsiaaltoetuste järele on suurem, siis on KOV-del õigus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi SHS § 23 lg 1 alusel. Siinkohal tuletame meelde, et kui toimetulekutoetuse maksmiseks eraldatud vahenditest piisab kohalikul omavalitsusel toimetulekutoetuse maksmiseks aasta lõpuni, siis võib toimetulekutoetuste maksmiseks eraldatud vahendite ülejäägist samal eelarveaastal vastavalt SHS § 42 lõikele 4 maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud tingimustel ja korras. See annab võimaluse paindlikumalt reageerida majanduslikes raskustes olevate isikute vajadustele.

Lisaks toimetulekutoetuse vahendite ülejäägile võivad KOV-d täiendavate sotsiaaltoetuste maksmiseks kasutada ka sotsiaaltoetuste ning -teenuste osutamise toetust, mida kohalikele omavalitsustele eraldatakse tasandus- ja toetusfondi vahenditest.

### **Toimetulekutoetuse regulatsiooni kavandatud muudatused**

Täiendavalt anname teada, et Sotsiaalministeerium on töötanud välja sotsiaalseadustiku sotsiaalhoolekande eriosa, mille raames planeeritakse muuta ka toimetulekutoetuse regulatsiooni. Sotsiaalhoolekande eriosa on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks käesoleva aasta III kvartalis. Sotsiaalseadustiku hoolekande eriosa koostamise raames arvestame ka ülalviidatud Riigikohtu otsusega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Rait Kuuse  
Sotsiaalala asekanter

Kaili Hendla 626 9723  
kaili.hendla@sm.ee