



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-24-26
Otsuse kuupäev	31. jaanuar 2025
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Ivo Pilving, Juhan Sarv, Nele Siitam ja Urmas Volens
Kohtuasi	Töövõimetoetuse seaduse § 12 lg 4 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Halduskohtu 5. septembri 2024. a otsus asjas nr 3-24-1169
Menetlusosalised	Riigikogu Kevin-Marcus Hirbaum Eesti Töötukassa Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Sotsiaalkaitseminister
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- Jätta töövõimetoetuse seaduse § 12 lg 4 põhiseadusvastaseks tunnistamata.**
- Asendada avaldatavas otsuses kaebaja nimi tähemärgiga X.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- Eesti Töötukassa (vastustaja) tuvastas 15. jaanuari 2024. a otsusega Kevin-Marcus Hirbaumil (kaebaja) melliitdiabeedi diagnoosi tõttu osalise töövõime ajavahemikuks 27. detsembrist 2023 kuni 26. jaanuarini 2025. Kaebaja on sündinud 26. detsembril 2007 ja tema isa on surnud.
- Kaebaja esitas 1. veebruaril 2024 töövõimetoetuse määramise avalduse.
- Eesti Töötukassa** jättis 12. aprilli 2024. a **otsusega** töövõimetoetuse määramata. Vastustaja tugines töövõimetoetuse seaduse (TVTS) § 12 lg-le 4, mille kohaselt ei ole töövõimetoetust õigust saada isikul, kellele makstakse pensioni. Kaebajale oli Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi andmetel määratud toitjakaotuspension.

4. Kaebaja seaduslik esindaja esitas kaebaja nimel halduskohtule **kaebuse** Eesti Töötukassa 12. aprilli 2024. a otsuse tühistamiseks. Kaebaja eesmärk on saada toitjakaotuspension ja töövõimetoetust samal ajal. Kuna kaebaja isa on surnud, on talle määratud toitjakaotuspension. Kaebajal on tuvastatud osaline töövõime, kuid Sotsiaalkindlustusameti ning Eesti Töötukassa sõnul on ta kohustatud valima, kas talle makstakse toitjakaotuspension või töövõimetoetust. Kaebaja ei loobunud toitjakaotuspensionist, mistõttu ei saa vaatamata osalise töövõime tuvastamisele talle töövõimetoetust maksta. Kaebajat koheldakse ebavõrdselt lastega, kelle vanemad on elus ja kellele makstakse elatist. Kui kaebaja isa oleks elus ja nt maksaks elatist, siis oleks tal õigus saada töövõimetoetust.

5. Tallinna Halduskohus tunnistas 5. septembri 2024. a **otsusega** TVTS § 12 lg 4 Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks, rahuldab kaebuse ja tühistas Eesti Töötukassa 12. aprilli 2024. a otsuse.

6. TVTS § 12 lg 4 alusel oli vastustaja kohustatud keelduma kaebajale töövõimetoetuse maksmisest, sest talle oli määratud toitjakaotuspension. TVTS § 12 lg 4 on vastuolus PS § 12 lg-ga 1 ning § 28 lg-ga 2.

7. Riik kohtleb töövõimetoetuse maksmisel erinevalt kahte järgmist gruppi: 1) vähenenud töövõimega inimesi, kellele vanem maksab elatist; 2) vähenenud töövõimega inimesi, kellele makstakse toitjakaotuspension. Esimene grupp saab vanemalt elatist või riigilt makstavat elatisabi ning töövõimetoetust. Teine grupp saab üksnes toitjakaotuspension ilma töövõimetoetusega. Teine grupp on halvemas olukorras. Erisus teises grupis tekib sellest hetkest, kui laps saab 16-aastaseks, sest kuni selle hetkeni makstakse lapsele puudega lapse toetust (puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse (PISTS) § 6 lg 2).

8. Erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik põhjus. Riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) §-st 6 tuleneb, et juhul, kui isikul on õigus saada mitut liiki pensioni, määratakse üldjuhul tema enda valikul vaid üks. Sarnaselt toitjakaotuspensionile käsitatakse töötuskindlustushüvitist, haigushüvitist ja vanemahüvitist asendussissetulekutena, kuid erinevalt toitjakaotuspensionist ei takista need töövõimetoetuse saamist. Samuti on võimalik nii toitjakaotuspension kui töövõimetoetusega samal ajal saada palka. Kuigi eeltoodud näidete puhul on võimalik töövõimetoetuse vähendamine, välistab toitjakaotuspension saamine töövõimetoetuse saamise.

9. Eelnõude infosüsteemist (EIS) nähtub, et Sotsiaalministeerium esitas 19. juunil 2024 kooskõlastamiseks perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Selle kohaselt hakatakse edaspidi alaealistele toitjakaotuspension asemel maksuma toitjakaotustoetust. Toitja kaotanud lapsele osutatav riigi abi oleks edaspidi käsitatav toetusena.

10. EIS-i on kooskõlastamiseks esitatud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja teiste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Sellega nähakse ette puudega lapse vanusepiiri tõstmise. Töövõimetoetuse seaduse muudatuse kohaselt tekiks õigus saada töövõimetoetust alles 18-aastaseks saamisel. Riik kavandab muudatust, mille kohaselt kuni 18-aastasel noorel oleks õigus saada puudega lapse toetust ja toitjakaotustoetust. Nende normidega soovib riik ebaõigluse kõrvaldada.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

11. Riigikogu hinnangul on TVTS § 12 lg 4 põhiseaduspärane.

12. Norm väljendab poliitilist tahet tagada erinevate sotsiaalsete riskide puhul ainult üks asendussissetulek. Vaidlusaluses sättes toodud piirangu kaotamise mõju võib riigieelarvele olla ulatuslik, mistõttu oleks seda tarvis eraldi kaaluda. Arvesse tuleb võtta ka perehüvitiste seaduses ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses Vabariigi Valitsuse plaanitavaid muudatusi, mida halduskohus otsuses kirjeldas.

13. Kaebaja on seisukohal, et riik peab toetuste maksmisel lähtuma suuremal määral üksikjuhtumi asjaoludest. Kaebaja on kooliealine ning tema puhul ei ole osalise töövõime aluseks olev asjaolu ajutine, mistõttu tuleks talle töövõimetoetust maksta olenemata sellest, et talle on määratud toitjakaotuspension. Pärast 16-aastaseks saamist peaks riik igal üksikjuhul hindama, kas laps peaks valima kahe sissetuleku vahel või mitte. Kaebajal oli enne 16-aastaseks saamist võimalik saada toitjakaotuspensioni kõrval ka puudega lapse toetust. Kaebajat koheldakse diskrimineerivalt ja ebaõiglaselt, sest pärast 16-aastaseks saamist ei ole tal ühe lapsevanema surma tõttu õigust saada toitjakaotuspensioni kõrval töövõimetoetust, millel on sisuliselt sama eesmärk kui puudega lapse toetusel.

14. Eesti Töötukassa hinnangul ei ole TVTS § 12 lg 4 põhiseadusega vastuolus.

15. PS § 28 lg-t 2 ei riivata sellega, kui kaebaja saab toitjakaotuspensioni ning vaatamata osalisele töövõimele ei maksta talle samal ajal ka töövõimetoetust. Toitjakaotuspensioni maksmisega on riik taganud isikule asendussissetuleku ning isikule on tagatud abi. Seejuures ei ole abi ilmselgelt ebapiisav PS § 28 mõttes.

16. Võrdsuspõhiõigust pole rikutud. Kaebajat pole erinevalt koheldud. Kaebajat ei kohelda erinevalt võrreldes alaealistega, kellel on osalise töövõime tõttu õigus saada töövõimetoetust, kuid kes ei saa toitjakaotuspensioni.

17. Õiguskantsler on seisukohal, et vaidlusalune säte on põhiseadusega kooskõlas.

18. PS § 28 lg-st 2 ega rahvusvahelisest õigusest ei tulene nõuet maksta toitja kaotanud ning püsivalt töövõimetule isikule kahte sotsiaalkindlustushüvitist (PS § 28 lg 2; Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi art 68 punkt c; piiriüleste juhtude kohta ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EÜ) 883/2004 art 53 p 1). On oluline, et riigi üks makstav sotsiaalkindlustushüvitis tagaks inimesele piisavad elatusvahendid.

19. TVTS § 12 lg 4 ei jäta inimest ilma PS § 28 lg-ga 2 ette nähtud abist. TVTS § 12 lg 4 kohaselt on inimesel võimalik valida toitjakaotuspensioni ja töövõimetoetuse vahel ning teha otsus suurema summa kasuks. Vaidlusalune norm välistab võimaluse, et elatusvahendite kaotuse korral hakkab inimene saama korraga mitut sama eesmärgiga sissetulekut. Praeguses asjas pole ka vaidlust selles, et emma-kumma hüvitise suurus ei vastaks PS § 28 lg-s 2 ja Eestile siduvas rahvusvahelises õiguses ette nähtud abi ulatusele.

20. Põhiseadus ei nõua seda, et 16- ja 17-aastastele lastele tuleks maksta töövõimetoetust. Vanemad peavad oma alla 18-aastast last ülal pidama, sõltumata sellest, kas laps õpib või töötab (perekonnaseaduse (PKS) § 97 p 1). Kuigi Eestis võivad ka 16- või 17-aastased lapsed töötada (töölepingu seaduse (TLS) § 7) või töö otsimiseks end töötuna arvele võtta (tööturumeetmete seaduse § 8 lg 4 p 1), on Riigikogu seadnud laste (eriti koolikohustuslike laste) töötamisele neid kaitsvad lisatingimused (TLS § 7 lg 2; § 49 lg 1, § 51 lg 2). Alaealine on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 9 lg 2).

16- ja 17-aastastel lastel pole õigust nõuda püsiva töövõimetuse korral riigilt abi (PS § 28 lg 2). Seetõttu pole vaidlusalune norm PS § 28 lg-ga 2 vastuolus.

21. TVTS § 12 lg 4 kehtib kõigi inimeste kohta, kellel on õigus saada toitjakaotuspensioni. Kuna PS § 28 lg 2 ei nõua, et püsivalt töövõimetule ja toitja kaotanud inimesele tuleb maksta korraga kaht sotsiaalkindlustushüvitist, ei saa ka rääkida ebavõrdsest kohtlemisest.

22. Eri vanusegruppidele kehtivad erinevad toitjakaotuspensioni ja elatise maksmise reeglid sõltuvalt sellest, kas abivajajad on 16–17-aastased, 18–20-aastased, 21–23-aastased või 24-aastased ja vanemad (PKS § 97, RPKS § 20 lg 2 p 1). Tuleb arvestada ka seda, et mõlemal vanemal on kohustus last ülal pidada ning elatise suurus ei võrdu alati miinimumelatisega. Seega on konkreetset kaebust arvestades võimalik luua järgmised võrdlusgrupid: a) 16- ja 17-aastased vähenenud töövõimega lapsed, kelle mõlemad vanemad on elus; b) 16- ja 17-aastased vähenenud töövõimega lapsed, kelle üks vanem on elus.

23. Vähenenud töövõime annab mõlemasse gruppi kuuluvatele lastele õiguse saada töövõimetoetust. TVTS § 12 lg 4 toob aga kaasa teise grupi erineva kohtlemise, sest nemad ei või töövõimetoetust saada, kui nad valivad toitjakaotuspensioni. Neil võrreldavatesse gruppidesse kuuluvatel lastel on õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja ka ülalpidamist, mis esimese grupi puhul jaguneb kahe vanema vahel.

24. TVTS § 12 lg 4 eesmärk on kasutada sotsiaalkindlustusvahendeid otstarbekalt ja säästlikult. Kui laps või lesk on kaotanud toitja või inimene on püsivalt töövõimetu, tuleb talle tagada esmalt sotsiaalkindlustushüvitist, mis võimaldab piisavad elatusvahendid. Kahe sotsiaalkindlustushüvitise samaaegne maksmine tähendaks seda, et riik tagaks kattuvast osast inimesele elatusvahendid kahekordselt.

25. Töövõimetoetuse suurus on keskmiselt 352 eurot kuus osalise töövõime korral ja 617 eurot kuus puuduva töövõime korral. Toitjakaotuspensioni suurus sõltub toitja vanaduspensioni suurusest ning toitjakaotuspensioni saama õigustatud pereliikmete arvust (RPKS § 21). 2023. aastal jäi 87 protsenti toitjakaotuspensioni väljamaksetest vahemikku 130–290 eurot. Suurim toitjakaotuspensioni väljamakse oli ligi 2150 eurot ning väikseim ligikaudu 30 eurot.

26. Toitjakaotuspension või töövõimetoetus katavad osaliselt ja võivad mõnel juhul katta eraldiseisvana lapse ülalpidamiskulud ka täielikult.

27. Kohtupraktika kohaselt ei ole tavapärasest igapäevaste vajaduste katmiseks määratud elatisest õige maha arvata puudega lapse toetust. Puuetega inimestele ettenähtud sotsiaaltoetusi makstakse puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks (PISTS § 1 lg 2). Nii makstakse lapsele puudega lapse toetust, aga kui laps saab 16-aastaseks, asendatakse see puudega tööealise inimese toetusega (PISTS §-d 6 ja 7). Samuti on võimalik saada õppetootust, et hüvitada õppimisel puudest tingitud lisakulusid näiteks gümnaasiumis või kutsekoolis, ja täiendkoolitustoetust, et katta tasemeõppe või täiendkoolituse kulutusi (PISTS §-d 10 ja 12).

28. Töövõimetoetus on mõeldud selleks, et tagada sissetulek inimesele, kelle töötamine on takistatud pikaajalise tervisekahjustuse tõttu (TVTS § 1 lg 1, § 11).

29. Kui ülalpidamist andma kohustatud vanemaid on kaks, võib eeldada, et kummagi kanda jääv osa on väiksem kui summa, mida peab maksma üksikvanem. Alati ei pruugi see nii olla, sest elatise suurus

sõltub muu hulgas ka vanemate varalisest seisust ning kohtul on võimalik määrata miinimumelatisest nii suurem kui ka väiksem elatis (PKS § 102 lg-d 2 ja 3, § 105 lg 2).

30. Ülalpidamist peavad andma ka vanavanemad, kui lapse vajadused jäävad piisavalt katmata (PKS § 96 lg 2, § 97 p 1, § 105). Kui elatist on vanemalt raske kätte saada, on võimalik, et vanavanematel tekib asenduskohustusena kohustus maksta lapsele elatist (PKS § 106 lg 2). Samuti on lapsel tingimuste täitmise korral õigus saada riigilt hüvitist ehk elatisabi nii kohtumenetluse kui ka täitemenetluse kestel (perehüvitiste seaduse (PHS) § 47 jj).

31. Riik ei pea maksma inimesele töövõime vähenemise korral sotsiaalkindlustushüvitist elatusvahendite tagamiseks, kui ta juba maksab talle sotsiaalkindlustushüvitist toitja kaotuse korral.

32. Justiits- ja digiminister on seisukohal, et vaidlusalune säte on vastuolus PS § 28 lg-ga 2 ning § 12 lg-ga 1.

33. Riik peab sotsiaalkindlustuse loomisel ja sotsiaalabi andmisel järgima PS § 12 lg-s 1 sõnastatud võrdsuspõhiõigust. Sotsiaalsete põhiõiguste seos võrdsuspõhiõigusega on tuntavam kui muude põhiõiguste puhul. Seadus ei keela korraga maksta toitjakaotuspensionit ja töötuskindlustushüvitist, toitjakaotuspensionit ja haigushüvitist või toitjakaotuspensionit ja vanemahüvitist. Nõustuda tuleb halduskohtu järelduse ja argumentidega võrdsuspõhiõiguse rikkumise kohta.

34. Sotsiaalkaitseminister on seisukohal, et vaidlusalune säte on põhiseadusega kooskõlas.

35. Vanema surma korral pakub riik abi sotsiaalse riski (s.o toitja kaotuse) tõttu. Pereliikmel on õigus saada riigi abi ja toitjakaotuspensionit, mida makstakse kuni 18-aastastele lastele ning alla 24-aastastele õppuritele. Toitjakaotuspensioniga võtab riik enda kanda surnud vanema ülalpidamiskohustuse, kandes vanema pensioniõiguse üle lapsele.

36. Töövõimetoetus on töötasu asendav sissetulek, mida makstakse isikule, kellel on tuvastatud osaline töövõime või töövõime puudumine. Eeldatakse, et vähenenud töövõime tõttu ei saa isik piisavalt elatist teenida. Töövõimetoetus on individuaalne asendussissetulek, mis katab töövõimetus riski.

37. Erinevate sotsiaalsete riskide esinemisel ei maksta korraga mitut liiki pensionit. Samal põhimõttel ei maksta inimesele töövõimetoetust, kui ta saab mõne teise sotsiaalse riski esinemise tõttu pensionit. Riik tagab mitme erineva sotsiaalse riski realiseerumisel ühe asendussissetuleku. Tegemist on majandus- ja sotsiaalpoliitilise valikuga. PS § 28 lg 2 ei nõua seda, et kui ühe inimese puhul realiseerub samal ajal mitu sotsiaalset riski, siis tuleb rakendada korraga kõiki toetusmeetmeid. Seadusandja jättis inimesele valikuõiguse. Asendussissetulekute maksmisel peab arvestama riigi rahalise võimekusega. TVTS § 12 lg 4 mõte on tagada ressursside eesmärgipärane jaotus ja aidata tegelikke abivajajaid.

38. Elatisabi on riigi abi kohtu-, täite- või pankrotimenetluse ajal alaealisele lapsele, kelle vanem või vanemad ei täida ülalpidamiskohustust või ei tee seda seaduses sätestatud ulatuses. Sellisel juhul võtab riik last ülal pidama kohustatud vanemalt üle lapsele elatise maksmise kohustuse ning nõuab selle hiljem vanemalt sisse. Seega on elatisabi riigi ajutine abi lapsele, mitte asendussissetulek PS § 28 lg 2 tähenduses.

39. Elatis ja elatisabi ei ole töötasu asendavad sissetulekud (asendussissetulekud). Seega ei tähenda elatist ja töövõimetoetust saavate vähenenud töövõimega inimeste erinev kohtlemine põhiseaduses

sätetatud võrdse kohtlemise printsiibi rikkumist, kuna isikute erinev kohtlemine tuleneb nende erinevast olukorrast ja selleks on olemas põhjendus.

40. Kui töövõimetoetust ning toitjakaotuspensioni makstaks samal ajal, tekiks uus ebavõrdse kohtlemise olukord, sest teised pensionisaajad ei saa samal ajal töövõimetoetust. Ühtlasi võib märkimisväärselt suurenda töövõimetoetuse saajate arv.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

41. TVTS § 12 „Õigus töövõimetoetusele“ lg 4:

„(4) Töövõimetoetusele ei ole õigust isikul, kellele makstakse pensioni, vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust, prokuröri töövõimehüvitist või välisteenistuse seaduse või avaliku teenistuse seaduse alusel makstavat abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu.“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

42. Kolleegium käsitleb esmalt toitjakaotuspensioni ja töövõimetoetuse olemust (I). Seejärel selgitatakse põhiseadusvastaseks tunnistatud ja kohaldamata jäetud normi asjassepuutuvust (II) ja selle normiga riivatavaid põhiõigusi (III) ning hinnatakse normi põhiseaduspärasust (IV).

I

43. Toitjakaotuspension on riikliku pensioni üks alaliik. Tegu on solidaarsuspõhimõttele tugineva igakuise rahalise sotsiaalkindlustushüvitisega toitja kaotuse korral, mida makstakse riigieelarves riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest (RPKS § 2, § 5 p 3). Õigus saada toitjakaotuspensioni on toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetel (RPKS § 20 lg 1). Toitjakaotuspensioni on õigus saada ka toitja lapsel, kes on alla 18-aastane (või alla 24-aastane gümnaasiumi või kutseõppeasutuse statsionaarses õppes või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis õppiv õpilane või ülikoolis või rakenduskõrgkoolis täiskoormusega õppiv üliõpilane) või sellest vanem, kui tal on vastavalt töövõimetoetuse seadusele tuvastatud osaline või puuduv töövõime enne 18-aastaseks (või statsionaarses õppevormis või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või täiskoormusega õppijal enne 24-aastaseks) saamist (RPKS § 20 lg 2 p 1). Toitja lapsele määratakse toitjakaotuspension, kui toitjal oli surma päevaks pensionistaaž, mis oleks olnud vajalik temale vanaduspensioni määramiseks, või seaduses nimetatud vanusele vastav Eestis omandatud pensionistaaž (RPKS § 20 lg 4). Toitjakaotuspension arvutatakse toitja vanaduspensionist lähtudes (toitja vanaduspension koosneb baas-, staaži-, kindlustus- ja ühendosast) ning ühe perekonnaliikme puhul on see vanaduspensionist 50% (RPKS § 21 lg-d 1 ja 2). Esmane kohustus last ülal pidada lasub ka toitjakaotuspensioni maksmise korral elus oleval vanemal. Toitjakaotuspension ei pea katma lapse kõiki kulutusi, vaid sellel on esmajoones abistav iseloom.

44. Töövõimetoetuse eesmärk on pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega isikute töötamise ja tööle saamise toetamine ning neile seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses sissetuleku tagamine (TVTS § 1 lg 1). Nimetatud eesmärgist lähtudes makstakse töövõimetoetust sissetuleku tagamiseks isikule, kellel on tuvastatud osaline või puuduv töövõime (TVTS § 11). Kuivõrd haridus ja kvalifikatsioon toetavad ja soodustavad töö leidmist, makstakse töövõimetoetust muu hulgas ka isikule, kes omandab põhi-, kesk-, kutse- või kõrgharidust (TVTS § 12 lg 1 p 8). Töövõimetoetust rahastatakse riigieelarvest (TVTS § 4). Töövõimetoetust on õigus saada 16-aastaselt kuni

vanaduspensioniealisel inimesel, kes viibib Eestis TVTS § 2 lg-tes 1 ja 2 sätestatud alustel. Töövõimetoetuse arvutamise aluseks on igal aastal indekseeritav päevamäär. Osalise töövõime korral on ühe kalendripäeva toetus 57% päevamäärast (TVTS § 13 lg 2 p 1 ja § 14), mis andis 2024 ühe kalendripäeva toetuse suuruseks 11,7 eurot ehk keskmiselt 356,85 eurot kuus.

45. Töövõimetoetuse seadus lähtub põhimõttest, et üldjuhul kahte asendussissetulekut isikule korraga ei maksta. TVTS § 12 lg 4 mõtteks on vältida asendussissetulekute kumuleerumist (selle kohta vt töövõimetoetuse seaduse eelnõu (678 SE – Riigikogu XII koosseis) seletuskiri, lk 24).

46. Seadusandja pole sotsiaalkaitseüsteemi mõisteaparaadi kujundamisel olnud järjekindel. Hoolimata sellest, et osalise töövõime korral nimetab seadusandja makstavat raha toetuseks, kuid toitja kaotuse korral pensioniks, on mõlema puhul keskne eesmärk tagada vastava sotsiaalse riski realiseerumise korral asendussissetulek. Ühel juhul on tegemist tõise või õppimise tõttu puuduva sissetuleku asendamisega, teisel juhul vanema ülalpidamist asendava sissetulekuga.

II

47. Kaebaja on osalise töövõimega alaealine, kelle üks vanem on surnud ja kellele makstakse toitjakaotuspension. Kehtiva seaduse järgi peab ta valima toitjakaotuspension ja töövõimetoetuse vahel.

48. Vastustaja keeldus 12. aprilli 2024. a otsusega kaebajale töövõimetoetuse maksmisest TVTS § 12 lg 4 alusel, sest talle juba maksti toitjakaotuspension. TVTS § 12 lg 4 on sõnastatud imperatiivselt, välistades üheselt võimaluse määrata kaebajale mõlemad hüvitised korraga. Viimati viidatud normi põhiseaduspärasusest sõltub seega halduskohtule esitatud tühistamiskaebuse rahuldamine. Kollegium loeb TVTS § 12 lg 4 praeguses asjas asjassepuutuvaks normiks osas, mille kohaselt ei maksta töövõimetoetust vähemalt 16-aastasele lapsele, kellel on tuvastatud töövõime vähenemine.

III

49. Halduskohtu hinnangul on TVTS § 12 lg 4 vastuolus PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega, samuti ei taga asjassepuutuv norm kaebajale PS § 28 lg 2 esimeses lauses sätestatud õigust saada riigilt abi töövõimetoetuse ja toitjakaotuse korral. Halduskohtu hinnangul puudub mõistlik põhjus, kohtlemaks vähenenud töövõimega alaealisi, kellel on vähenenud töövõime ja kellele makstakse toitjakaotuspension, erinevalt nendest vähenenud töövõimega alaealistest, kellele makstakse elatist või kellele riik on määranud elatisabi.

Põhiõigus saada riigi abi töövõimetoetuse korral

50. PS § 28 lg 2 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikul on õigus saada abi vanaduse, töövõimetoetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. PS § 28 lg 2 teises lauses seisab, et abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. PS § 28 lg 4 kohaselt on puuetega inimesed riigi ja kohaliku omavalitsuse erilise hoole all.

51. PS § 28 lg 2 esimene lause nimetab riskid – vanadus, töövõimetus, toitjakaotus ja puudus –, mille realiseerumise korral on isikul õigus nõuda riigilt abi (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 41). Lisaks on selle sättega kaetud riskina käsitatud töötust (RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51; RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 11). PS § 28 lg-d 2 ja 4 pakuvad kaitset ka puude kui riski realiseerumise korral (selle kohta vt ka RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 28).

52. Põhiseadusega nõutav minimaalse abi ulatus ning sisu võib erinevate sotsiaalsete riskide puhul olla erinev. Näiteks õigus saada abi puuduse korral annab isikule õiguse riigilt nõuda ja paneb riigile kohustuse anda abi, mis tagaks isikule äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid ja teenused. Puudusena põhiseaduse mõttes tuleb mõista olukorda, kus inimesel ei ole äraelamiseks minimaalselt vajalikke vahendeid (RKPKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16; 05.05.2020, 5-20-1/15, p 18). Seevastu riigi kohustus kindlustada inimesele abi vanaduse korral läheb kaugemale minimaalsete eluks vajalike vahendite tagamise kohustusest. Riigi pakutava vanadusabi eesmärk on lisaks vaesusriski vähendamisele luua süsteem, mis tagaks, et inimeste elatustase ei langeks võrreldes nende tööea-aegse elatustasemega põhjendamatult madalale (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 41).

53. PS § 28 lg-s 2 sätestatud põhiõiguste kaitseala riivatakse, kui riik jätab abivajajale põhiseadusega nõutava piisava abi tagamata (RKPKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 26; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31; 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16).

54. Seadusandjal on sotsiaalsete põhiõiguste kujundamisel avar otsustusruum (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 44). Seadusandja on lähtunud põhimõttest, et üldjuhul kahte sotsiaalkindlustushüvitist korraga ei maksta, ja see põhimõte on kehtinud Eestis pikka aega (vt 26. juunil 1998 vastu võetud RPKS § 5 lg 2; 5. detsembril 2001 vastu võetud RPKS § 6). Võib juhtuda, et inimese abivajadus on põhjustatud mitme PS § 28 lg-s 2 nimetatud riski üheaegselt realiseerumisest. Sellisel juhul on viimati osutatud sättest tulenev riigi kohustus täidetud, kui inimene saab vähemalt ühe riski alusel makstavat hüvitist, mis samas tagab talle piisava abi. PS § 28 lg 2 alusel antava riigi abi eesmärk pole kompenseerida kõiki sissetulekuid, mis inimesel võivad riski realiseerumisel saamata jääda. Inimväärseks toimetulekuks (nt toidu- ja eluasemekuludeks) vajaliku rahasumma suurus ei olene iseenesest sellest, kui palju on põhjusi, mis takistavad inimesel hankida vajalikke elatusvahendeid muul moel kui riigi abina. On tõsi, et mõnel juhul kaasneb täiendava riskiga ka lisakulu (nt kulu ravimitele) või vajadus abivahendite või teenuste järele. Sellisel juhul on suurem ka see abi, mida riik peab inimesele andma. PS § 28 lg-st 2 lähtuv riigi kohustus tuleb lugeda täidetuks, kui ühe sotsiaalse riski realiseerumisel pakutav toetus on piisav, et katta minimaalselt vajalikul tasemel ka teise riski realiseerumise tõttu tekkinud lisavajadus.

55. Kolleegium arvestab põhiseaduse tõlgendamisel mh järgnevaga. Rahvusvaheline õigus ei nõua, et juhul, kui toitja kaotanud inimene on ka püsivalt töövõimetu, peaks riik maksma talle elatusvahendite tagamiseks korraga kahte sotsiaalkindlustushüvitist. Rahvusvahelise õiguse kohaselt ei pea riik maksma haridust omandavale alaealisele töövõimetoetust. Piiratud töövõime korral tuleb riigil maksta asendussissetulekut inimesele, kellelt saab tema vanust arvestades eeldada enese ülalpidamist tööga, kuid kes ei ole tervises seisundi tõttu võimeline sel viisil tulu teenima. Lastelt enda ülalpidamist ei eeldata (lapse õiguste konventsiooni art 18 lg 1 ja art 27 lg 2). Euroopa Liidu õiguse ja rahvusvaheliste lepingute kohaselt tuleb riigil piirata alla 18-aastaste, eriti aga koolikohustuslike laste töötamist (Nõukogu 22. juuni 1994. a direktiiv 94/33/EÜ; Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon (nr 182) „Lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevuse viivitamatu keelustamine“ ja töölevõetava isiku vanuse alammäära konventsioon (nr 138); Lapse Õiguste Komitee üldkommentaar nr 20 (lapse õigused teismeeas, 2016) ja üldkommentaar nr 17 (lapse õigus puhkusele, jõudeajale, mängule, meelelahutuslikule tegevusele, kultuurile ja kunstile, 2013)).

56. Kolleegiumi hinnangul laieneb põhiõigus saada abi töövõimetus korral inimestele, kellelt põhiseaduse kohaselt võib eeldada sissetuleku teenimist tööga. PS § 27 lg 3 kohaselt on vanemate kohustus hoolitseda lapse eest, sh anda talle ülalpidamist. Seaduse tasandil täpsustavad seda kohustust PKS § 96 lg 1 ja § 97 p-d 1 ja 2. Kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni on noor koolikohustuslik (PGS § 9 lg 2). PS § 27 lg-s 4 sisaldub riigi kohustus kaitsta vanemaid ja lapsi

ülalpidamise takistuste korral. Nendest kohustustest ja PS § 28 lg-st 2 järeldub, et põhiseaduse kohaselt ei pea riik pakkuma haridust omandavale alaealisele asendussissetulekut puuduva töövõime tõttu. Siiski võib seadusandja otsustada, et töövõimetoetust makstakse ka alaealistele. Haridust omandava alaealise vajaduse puudest tingitud täiendava abi (nt toetavate teenuste) järele saab tuvastada puude raskusastme hindamise käigus. Puudest tingitud lisakulude hüvitamist ning toetavaid teenuseid on õigus nõuda ka inimesel, kes saab samal ajal toitjakaotuspensionini.

57. Halduskohus pidas TVTS § 12 lg-t 4 põhiseadusvastaseks põhjusel, et erinevalt kaebajast on õigus saada töövõimetoetust temaga samavanustel piiratud töövõimega inimestel, kelle vanem on elus ja maksab elatist või kes saavad riigilt elatisabi. Halduskohtu hinnangul puudus nende inimeste erinevaks kohtlemiseks asjakohane ja mõistlik põhjus. Samas ei kontrollinud halduskohus seda, kas kaebajale antav riigi abi toitja kaotuse või osalise töövõime tõttu oleks eraldi PS § 28 lg 2 mõttes ebapiisav. Kuivõrd halduskohus keskendus võrdsuspõhiõiguse analüüsile, ei võimalda kohtu tuvastatud asjaolud kolleegiumil hinnata, kas TVTS § 12 lg 4 on vastuolus PS § 28 lg-ga 2 põhjusel, et see jätab kaebaja, arvestades tema vajadusi, ilma põhiseaduse kohaselt nõutud minimaalsest abist.

Võrdsuspõhiõigus

58. PS § 12 lg-s 1 on sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus, mis keelab seadusandjal kohelda sarnases olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb esmalt määrata kindlaks võrdluse lähtekohad ja tuua välja võrreldavad grupid (RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47). Selleks tuleb tuvastada võrreldavad grupid, millel on suurim ühisosa (RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 63 ja seal viidatud kohtupraktika). Võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist, kui kaebajaga sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse halvemini (RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 48 ja seal viidatud praktika).

59. Kolleegiumi hinnangul on põhikohtuasja asjaoludel asjakohane võrrelda järgmisi gruppe:

- 1) haridust omandavaid 16- kuni 21-aastaseid vähenenud töövõimega inimesi, kes saavad toitjakaotuspensionini (kaebaja grupp) ja
- 2) haridust omandavaid 16- kuni 21-aastaseid vähenenud töövõimega inimesi, kellele riik maksab elatisabi (võrdlusgrupp).

60. Töövõimetoetust on õigus saada inimesel, kes on saanud 16-aastaseks (TVTS § 2 lg 1). Toitjakaotuspensionini on õigus saada alla 18-aastasel inimesel ja lisaks 18–24-aastasel inimesel, kes õpib gümnaasiumi või kutseõppeasutuse statsionaarses õppes või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või ülikoolis või rakenduskõrgkoolis täiskoormusega (RPKS § 20 lg 2 p 1). Elatisabi on õigustatud saama alaealine ehk alla 18-aastane inimene ja lisaks täisealine kuni 21-aastaseks saamiseni, kui ta omandab põhi-, kesk- või kõrgharidust või õpib kutseõppe tasemeõppes (PHS § 48 lg 1 p 2).

61. Nende gruppide ühiseks tunnuseks on see, et mõlemasse kuuluvad inimesed on 16- kuni 21-aastased, nad omandavad haridust ja neil on vähenenud töövõime. Neid inimesi ühendab ka see, et üks vanematest nende ülalpidamisse ei panusta. Kui kaebaja puhul on see tingitud vanema surmast, siis võrdlusgruppi kuuluva inimese vanem on jätnud ülalpidamiskohustuse täitmata. Kui üks vanem on surnud, siis maksab riik lapsele toitjakaotuspensionini. Kui vanem on küll elus, aga ta jätab lapse ülalpidamise kohustuse täitmata (nt elatise maksmata), siis panustab riik lapse ülalpidamisse elatisabi maksmisega. Alaealisele makstav toitjakaotuspension ja elatisabi teenivad olulises ulatuses

sama eesmärgi, s.o toetada alaealise ülalpidamist olukorras, kus ta jääb ilma ühe vanema antavast ülalpidamisest (vt RPKS § 20 lg 1 ja PHS § 47).

62. Neid kaht gruppi koheldakse erinevalt. Kaebaja gruppi kuuluvatele inimestele ei maksta toitjakaotuspensioni saamise korral töövõimetoetust. Samas on võrdlusgrupil riigi elatisabi saamisel õigus saada samal ajal ka töövõimetoetust. See tähendab, et elatisabi saajatele pakub riik korraga kahte sissetulekut, toitjakaotuspensioni saajatele seda aga ei võimalda. TVTS § 12 lg 4 kohtleb seega kaebaja gruppi kuuluvaid inimesi ebasoodsamalt. Sellega riivatakse võrdsuspõhiõigust.

IV

63. PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga, seega piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus. Erineva kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust (RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 32). Erineva kohtlemise õigustamiseks peavad olema kaalukamad põhjused, kui erinev kohtlemine mõjutab negatiivselt ka isiku mõnda muud põhiõigust, samuti siis, kui see põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel (nt rass, vanus, geneetilised omadused, ka emakeel) (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 32).

64. Mida suurem on erineva kohtlemise raskus, seda kaalukamad peavad olema ebavõrdse kohtlemise põhjendused. Kui seadusandjal on valikute tegemisel avar otsustusruum, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 37). Lisaks, mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47).

65. TVTS § 12 lg 4 eesmärk on kasutada riigi raha säästlikult. See on legitiimne põhjus võrdsuspõhiõiguse riivamiseks (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 115; 21.11.2023, 5-23-1/19, p 81).

66. Riigi raha säästlik kasutamine on üldiselt kaalukas eesmärk (RKÜKo 21.11.2023, 5-23-1/19, p 94). Riik peab kulutama säästlikult, et rahastada mõistlikul määral enda kõiki ülesandeid (RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 112). Kui sotsiaalvaldkonna kulutused suurenevad, siis vähendab see riigi võimalusi täita muid ülesandeid või suurendab maksukoormust ja sellega kaasnevat põhiõiguste riiveid. Praeguses asjas pole väidetud ja kohus pole leidnud, et kaebaja elatusvahendid – mille hulka kuulub ka elusolevalt vanemalt saadav ülalpidamine – oleks pärast toitjakaotuspensioni või alternatiivselt töövõimetoetuse saamist PS § 28 lg 2 mõttes ebapiisavad. Eeldusel, et kaebajale on ülalpidamise ning riigi abi koostoimes tagatud piisavad elatusvahendid, ei ole riigil põhiseadusest tulenevat kohustust maksta kaebajale korraga mõlemat sotsiaalkindlustushüvitist (vrd Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi art 68 punkt c; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. a määruse (EÜ) nr 883/2004 art 53 punkt 1). Nii välditakse riigi väljaminekute kumuleerumist ja ülemäärast rahalist koormust riigieelarvele.

67. Elatisabi on üks perehüvitise liik ja selle eesmärk on toetada lapse ülalpidamist, kui kohustatud isik ei täida ülalpidamiskohustust (PHS § 3 lg 2 ja § 47). Elatisabi on õigustatud saama nii alaealine laps kui ka laps, kes täisealisena omandab põhi-, kesk- või kõrgharidust või õpib kutseõppe tasemeõppes, kuid mitte kauem kui 21-aastaseks saamiseni (PHS § 48 lg 1). Laps ei ole õigustatud elatisabi saama, kui vanema asemel täidab ülalpidamiskohustust asenduskohustuse raames teine isik (PHS § 48 lg 2). Elatisabi suurus on 200 eurot kalendrikuus (PHS § 49 lg 3, § 50 lg 1 ja § 50¹ lg 2). Elatisabi maksmine lõpetatakse võlgniku surma korral (PHS § 54 lg 1 p 4 ja lg 3 p 1). Elatisabi

määramisel läheb elatisnõue üle riigile ning riigil on õigus võlgnikult elatisnõue sisse nõuda (PHS §-d 57 ja 58).

68. Toitjakaotuspension ja elatisabi teenivad ühest küljest sama eesmärki, s.o tagada lapsele ülalpidamine olukorras, kus laps jääb ühelt vanemalt saadavast ülalpidamisest ilma. Teisalt on elatisabi andmise, selle saamise ja tagasinõudmise tingimused teistsugused kui toitjakaotuspensioni puhul. Elatisabi eelduseks oleva ülalpidamiskohustuse täitmata jätmine pole käsitav ühegi PS § 28 lg-ga 2 hõlmatud sotsiaalse riskina, mille vastu riik peab kaitset pakkuma. Elatisabi andes täidab riik PS § 27 lg-st 4 tulenevat kohustust kaitsta lapsi.

69. Kuigi elatisabi rahastatakse riigieelarvest (PHS § 3 lg 1), tekib riigil elatisabi maksmisel nõudeõigus vanema vastu, kes jättis lapse ülalpidamise kohustuse täitmata (vt PHS §-d 57 ja 58). Elatisabi andmisel ei vabane elatisvõlgnik elatise maksmise kohustusest, vaid tal tuleb kohustus täita riigile, kes on eelduslikult vaid ajutiselt võtnud vastava kulu (sh tagasinõude laekumata jäämise riski) enda kanda. Toitjakaotuspensioni makstakse riigieelarvest riikliku pensionikindlustuse kuludeks määratud vahenditest, korvamaks vanema surmast tingitud ülalpidaja kaotust. Kuigi ka toitja on sotsiaalmaksu kaudu mõningal määral panustanud, siis erinevalt elatisabist jääb kogu toitjakaotuspensioni kulu igal juhul riigi kanda.

70. Käsitletava erineva kohtlemise on paljuski toonud kaasa asjaolu, et võrdlusgruppi kuuluval inimesel on kaks vanemat, kellel mõlemal on lapse ülalpidamise kohustus. Kaebaja grupis panustab lapse ülalpidamisse üks vanem. Põhiseaduse kohaselt pole nõutav, et riik tagaks inimeste täieliku faktilise võrdsuse (vt nt RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 24).

71. TVTS § 12 lg 4 võimaldab kaebajal otsustada kas toitjakaotuspensioni või töövõimetoetuse kasuks. Kaebajale on tagatud ka muud õigused, mis on ette nähtud vähenenud töövõimega inimestele, nt õigus saada riigi rahastusega abivahend ja sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuseid (sotsiaalhoolekande seaduse § 47 lg 1 ja § 59 lg 1). Ühtlasi on kaebajal lisakulutusi põhjustava puude korral õigus taotleda õppetootust (PISTS § 10).

72. Kahe grupi erineva kohtlemise intensiivsust vähendab asjaolu, et põhiseadus ei nõua töövõimetoetuse maksmist haridust omandavale alaealisele. Sellest tulenevalt on seadusandjal töövõimetoetuse kujundamisel ka avaram otsustusruum. Lisaks pole halduskohus hinnanud, et kaebaja kannataks PS § 28 lg 2 mõttes puudust.

73. Eeltoodust tulenevalt on kolleegium seisukohal, et elatisabi ja toitjakaotuspensioni erinevusi arvesse võttes ei ole TVTS § 12 lg-st 4 tingitud võrdsuspõhiõiguse riive niivõrd intensiivne, et see kaaluks üles isikute erineva kohtlemise põhjused. Erinev kohtlemine ei ole meelevaldne.

74. Seetõttu jätab kolleegium TVTS § 12 lg 4 põhiseadusvastaseks tunnistamata.

(allkirjastatud digitaalselt)