

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
21.01.2004
RT III 2004, 5, 45

3-4-1-7-03 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 21. jaanuari 2004. a kohtuotsus sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks

RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUMI KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-7-03
Otsuse kuupäev	21. jaanuar 2004. a
Kohtukoosseis	Eesistuja Uno Lõhmus ning liikmed Tõnu Anton, Lea Kivi, Ants Kull ja Jüri Põld
Kohtuasi	Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg 4 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tartu Halduskohtu 27. juuni 2003. a otsus ja õiguskantsleri 2. juuli 2003. a taotlus
Asja läbivaatamise kuupäev	8. oktoober 2003. a
Istungil osalenud isikud	Õiguskantsleri esindaja Madis Ernits, Tartu Linnavalitsuse esindaja Jüri Mölder

Resolutsioon

Tunnistada, et sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg 4, mis kehtis 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003, oli põhiseadusega vastuolus osas, milles puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg-s 4 nimetatud eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse ega hüvitatud eluasemekulusid.

Asjaolud ja menetluse käik

1. Tartu Ülikooli arstiteaduskonna üliõpilane A. Maisurjan esitas 17. aprillil ja 16. mail 2003. a Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonnale avaldused toimetulekutoetuse saamiseks. Koos avaldusega esitas ta eluruumi kasutamise õigust tõendava dokumendina üürilepingu ühiselamus toa üürimiseks ja arstiteaduskonna tõendi, et talle ei maksta stipendiumi ja ta ei viibi akadeemilisel puhkusel.

Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakond keeldus 17. aprilli ja 16. mai 2003. a otsustega A. Maisurjanile toimetulekutoetuse maksmisest. Otsuste kohaselt ei vasta A. Maisurjani esitatud alalise eluruumi kasutamise õiguslikku alust tõendav dokument sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi *SHS*) § 22¹lg-s 4 nimetatule.

2. A. Maisurjan vaidlustas sotsiaalabi osakonna otsused Tartu Halduskohtus. Ta taotles otsuste tühistamist ja talle toimetulekutoetuse maksmist aprilli ja maikuu eest. 27. juunil 2003. a rahuldaskohus A. Maisurjani kaebuse ning tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata *SHS* § 22¹lg 4.

3. Veel enne A. Maisurjani kohtuasja algust tegi õiguskantsler 27. veebruaril 2003. a Riigikogule ettepaneku viia *SHS* § 22¹lg 4 põhiseadusega kooskõlla. 30. aprillil 2003. a toetas Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut ning kohustas sotsiaalkomisjoni algatama eelnõu sotsiaalhoolekande seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

Riigikogu sotsiaalkomisjon algatas sotsiaalhoolekande seaduse muutmise eelnõu 15. mail 2003. a. Riigikogu 30. juuni 2003. a erakorralisel istungjärgul katkestati sotsiaalkomisjoni ettepanekul eelnõu menetlemine. Parandusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 5. august 2003. 2. juulil 2003. a esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse *SHS* § 22¹lg 4 põhiseaduspärasuse kontrolliks. Õiguskantsler taotleb *SHS* § 22¹lg 4

kehtetuks tunnistamist osas, mis välistab võimaluse saada toimetulekutoetust nendel isikutel, kes kasutavad eluruumi sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg-s 4 sätestatust erineval alusel.

4.18. septembril 2003. a ühendas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mõlemad taotlused ühte menetlusse.

5.8. augustil 2003. a võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 5. septembril 2003. a (RT I 2003, 58, 388). Selle seadusega muudeti ka § 22¹lg 4 sõnastust.

Halduskohtu ja menetlusosaliste põhjendused

Tartu Halduskohtu põhjendused

6. Tartu Halduskohus otsustas, et SHS § 22¹lg 4 tuleb jätta kohtuasja lahendamisel kohaldamata, sest see on vastuolus põhiseaduse § 3 lg-ga 1, §-dega 10, 11 ja 12 ning § 28 lg-ga 2.

Kohus leidis, et abi andmisel tuleb lähtuda iga inimese tegelikust abivajadusest, mitte abivajaja eluruumi kasutamise õiguslikest alustest. Eluruumi on võimalik alaliselt kasutada ka muudel õiguslike alustel, kui on sätestatud SHS § 22¹lg-s 4. Halduskohtu arvates pole mainitud lõikes sätestatud piirangutele mõistlikku põhjendust. Välistades toimetulekutoetuse maksimise alaliste eluruumidena aktsepteeritavate eluruumide hulgast ühiselamud, diskrimineeritakse teatud sotsiaalselt seisundit omavat isikute gruppi, s.o üliõpilasi. Sotsiaalselt ebavõrdsust tekitatakse sellega ka üliõpilaste endi hulgas. Need üliõpilased, kes kasutavad alalist eluruumi SHS § 22¹lg-s 4 nimetatud alustel, saavad toetust, need aga, kes teevad seda muudel alustel, toetust ei saa. Üldjuhul otsustab ühiselamus elada üliõpilane, kelle varaline seisund on halvem.

Õiguskantsleri põhjendused

7. Õiguskantsler leiab, et SHS § 22¹lg 4 tuleks tunnistada kehtetuks osas, mis välistab võimaluse saada toimetulekutoetust nendel isikutel, kes kasutavad eluruumi SHS § 22¹lg-s 4 sätestatust erineval alusel. Nimetatud säte on vastuolus PS § 28 lg-ga 2 koosmõjus PS § 12 lg-ga 1.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg 4 alusel saab toimetulekutoetust taotleda iga üliõpilane, kelle aadressiandmed ei lange kokku tema perekonna aadressiandmetega, ning ta kasutab eluruumi SHS § 22¹lg-s 4 märgitud õiguslikul alusel. Toimetulekutoetust ei ole õigus saada isikul, kes kasutab eluruumi nimetatud sättes märkimata alusel. Samas sisaldab PS § 12 lg 2 nõuet, et kui riik on loonud teatud toimiva avalike teenuste süsteemi, ei tohi ta osasid oma kodanikke sellest teenusest osasaajate ringist meelevaldselt välistada. Õiguskantsleri arvates ei õigusta seadusandja toodud põhjendused SHS § 22¹lg-s 4 olevate piirangute kehtestamist ning tegelikult puudust kannatavate isikute välistamist toimetulekutoetuse saamiseks õigustatute hulgast. Riik peab oma sotsiaalsete kohustuste täitmisel lähtuma tegelikust abivajadusest – põhiseaduse § 28 lg-s 2 nimetatud puudusest.

Menetlusosaliste põhjendused

8. Justiitsministri arvates ei ole SHS § 22¹lg 4 vastuolus PS §-des 10 ja 11 ettenähtud õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Justiitsminister nõustub aga sellega, et säte võib sisaldada vastuolu PS § 12 lg-s 1 sisalduva võrdse kohtlemise nõudega. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg-s 4 sisalduv piirang käsitleb sarnases olukorras viibivaid isikuid põhjendamatult erinevalt, mistõttu ei ole märgataval osal puuduse all kannatavatel inimestel võimalik riigilt abi saada. Seadusandja ei ole esitanud mõistlikku põhjendust, miks abivajajaid sellisel moel eristatakse.

9. Kaebuse esitaja arvates on SHS § 22¹lg 4 vastuolus PS §-dega 3, 10, 11, § 12 lg-ga 1 ja § 28 lg-ga 2. Sotsiaalhoolekande seadus välistab ebamõistlikult ja ebaproportsionaalselt võimaluse saada toimetulekutoetust nendel isikutel, kes kasutavad eluruumi SHS § 22¹lg-s 4 sätestatust erineval alusel.

10. Tartu Linnavalitsuse hinnangul on SHS § 22¹lg 4 vastuolus PS §-dega 3, 10, 11, § 12 lg-ga 1 ja § 28 lg-ga 2. Põhiseaduse § 28 lg-st 2 tuleneb isiku õigus saada mitte lihtsalt abi, vaid piisavat abi. Sotsiaalhoolekande seadus on vastuolus põhiseaduse põhimõtete ja põhiseadusest tulenevate põhiõigustega ning seetõttu ka PS § 3 lg-ga 1.

11. Riigikogu saatis Riigikohtule seaduse vastuvõtmist puudutavad materjalid, kuid jättis avaldamata arvamuse, kas vaidlusalune säte vastab põhiseadusele või mitte.

Asjassepuutuvad normid

12. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lg 1 redaktsioonis, mis kehtib alates 1. jaanuarist 2002 (RT I 2001, 85, 509):

«§ 22. Toimetulekutoetus

(1) Toimetulekutoetust on õigus saada üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast käesoleva seaduse § 22¹ lõigetes 5 ja 6 sätestatud tingimustel arvestatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.»

13. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4, mis kehtis 1. jaanuarist 2002. a kuni 5. septembrini 2003. a (RT I 2002, 61, 375 ... 2003, 58, 388):

«§ 22¹. Toimetulekutoetuse taotlemine

[...]

(4) Toimetulekutoetuse määramisel loetakse alalise eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks omandiõigust eluruumile, liikmelisust elamuühistus või eluruumi üürilepingut kooskõlas elamuseaduse §-ga 29.»

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukoht

I.

14. Õiguskantsleri ja Tartu Halduskohtu taotlused käsitlevad põhiseaduse § 28 lg-s 2 sätestatud õigust saada puuduse korral riigilt abi. Nimetatud õigus on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetest. Need mõlemad on põhiseaduse põhiprintsiibid.

Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.

15. Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. Põhiseaduse § 28 teise lõike teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. Maksukoormuse tõstmine ja vahendite ümberjaotamine võib aga põhjustada sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega.

16. Ometi ei tähenda Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused (vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 10. novembri 2003. a otsust asjas nr 3-3-1-65-03 – RT III 2003, 34, 349). Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust põhiseadusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab aga vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.

Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. Põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist. Erinevate võimuharude pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam, et sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.

17. Sotsiaalkindlustuse süsteemid loonud ning sotsiaalabi ette näinud riik peab ka kindlustama, et järgitaks põhiseaduse § 12 lg-s 1 sõnastatud võrdsuspõhiõigust. Sotsiaalsete põhiõiguste seos võrdsuspõhiõigusega on tuntavam kui muude põhiõiguste puhul. Põhiseaduse § 12 esimese lõike esimene lause tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel. Riigikohus on korduvalt märkinud: «Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi» (vt nt Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02 – RT III 2003, 10, 95, p 36).

18. Riigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel tuleb arvestada põhiseaduse §-s 27 sätestatuga. Mainitud paragrahvi 5. lõige kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Põhiseadusest tuleneb seega, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu põhiseaduse § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema. Põhiseaduse § 28 teise lõike esimeses lauses sätestatud riigi sotsiaalabi kohustuse ulatus sõltub seega ka põhiseaduse § 27 lg-s 5 nimetatud perekonna mõiste sisustamisest.

Perekonnaliikmete ülalpidamiskohustusi on reguleeritud mitme seadusega. Perekonnaseadus (RT I 1994, 75, 1326 ... 2003, 78, 527) paneb abikaasale kohustuse ülal pidada abivajavat töövõimetut abikaasat (§-d 21

ja 22), vanemale kohustuse ülal pidada oma alaealist last, samuti abi vajavat töövõimetut last ja täiskasvanud last, kes õpib põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses (§ 60). Abi vajava töövõimetu vanema ülalpidamiskohustus on ka täiskasvanud lapsel (§ 64), vanavanemal oma lapselapse suhtes ja vastupidi (§-d 65 ja 66) ning võõras- ja kasulapsel oma võõras- ja kasuvanema suhtes (§ 68). Vastastikune ülalpidamiskohustus on ka vendadel ja õdedel (§ 67). Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323 ... 2003, 58, 388) laiendab perekonnaliikme mõiste üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavatele või ühise majapidamisega isikutele (§ 22 lg 3). Kolleegium ei hinda käesolevas kohtuasjas nende seaduste koostoimet ega vastavust PS § 27 lg-le 5.

19. Põhiseaduse § 28 lg 2 nimetab ühe alusena, millal isikul on õigus saada riigilt abi ning riigil kohustus talle abi anda, puudust. Puudust kannatada võivate isikute ringi põhiseadus ei piiritle. Seda võivad kannatada näiteks lapsed, vanurid, haiged, töövõimetud või puudega isikud. Kuid puudust võib kannatada ka täiskasvanu, kes õpib või on töötu.

20. Põhiseadus ei täpsusta, millal isik kannatab puudust ehk millal pole tagatud tema esmavajaduste rahuldamine, mistõttu põhiseaduse tõlgendamiseks tuleb uurida ka rahvusvahelisi lepinguid, millega Eesti Vabariik on ühinenud.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti (RT II 1993, 10/11, 13) art 11 tunnustab «igäühe ja tema perekonna õigust adekvaatsele elatustasemele».

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93) art 13 (1) järgi peab riik «tagama, et iga piisavate elatusvahenditeta isik, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi [...]». Sotsiaalharta kohustab riike looma esmajoones sotsiaalkindlustussüsteemi (art 12(1)), mis tagavad hüvitise saamise teatud olukordades (haigus, töövõimetus, emadus, töötus, perekond, vanadus, surm, lehestumine, tööõnnetused ja kutsehaigused). Sotsiaalkindlustussüsteemid eeldavad inimeste enda panust vahendite kogumiseks fondidesse, millest tehakse väljamakseid. Põhiseadus ei räägi sõnaselgelt riigi kohustusest luua sotsiaalkindlustussüsteemi. Sotsiaalharta kohaldamise praktika lähtub puuduse hindamisel riigi poolt kindlaksmääratud elatusmiinimumist, mis tähendab, et puudustkannatav on isik, kelle vahendid ei taga elatusmiinimumi. Talle antava abi suurus ei tohi seetõttu olla riigi elatusmiinimumiga ilmselges mittevastavuses.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta järgi, mis täna pole küll Eestile õiguslikult siduv dokument, tunnustab liit õigust saada sotsiaal- ja eluasemeabi, tagamaks inimväärse eksistentsi kõigile, kellel pole piisavaid vahendeid.

21. Riigikogu on sidunud puuduse olemasolu eelkõige toimetulekupiiriga, mille suuruse üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega (SHS § 22). Sama sätte järgi peaks toimetulekupiirile vastav sissetulek tagama inimese või perekonna minimaalsed tarbimiskulud toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks (vt § 22 lg 1). Seaduse muutmise eelnõu juurde kuuluvad 14. veebruari 2001. a seletuskirjas märgitakse, et muud kaubad ja teenused esmavajaduste rahuldamiseks on eelkõige hädapärased hügieenitarbed, ravimid, visiiditasu arstiabi saamiseks, samuti tasu kingsepa osutatavate tööde ning sauna ja transporditeenuste eest (lk 5). Toimetulekupiiri määramisel ei võeta arvesse minimaalseid eluasemekulutusi, mis muudab raskeks toimetulekupiiri ja elatusmiinimumi võrdlemise. Statistikaameti hinnangul oli 2002. aastal elatusmiinimum 1389 krooni.

Seaduse «2003. aasta riigieelarve» järgi oli toimetulekupiiri suuruseks 500 krooni (RT I 2003, 3, 18 § 6 lg 6), perekonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus on 80 protsenti sellest summast (SHS § 22 lg 1¹). Käesolevas kohtuasjas ei ole vaidlusküsimuseks, kas seadusega määratud toimetulekupiir tagab elatusmiinimumi ja inimväärse elu. Seetõttu esitas kohus eespool vaid üldpõhimõtted.

II.

22. Riigi abi andmine puuduse korral, abi saamise tingimused ja kord on reguleeritud sotsiaalhoolekande seadusega. Seadus lähtub põhimõttest, et riigil on kohustus anda abi siis, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad (§ 3 lg 1 p 3). Puudustkannataval isikul on õigus saada toimetulekutoetust. Selle toetuse saamise õigus on Eesti alalisel elanikul, Eestis seaduslikul alusel elaval välismaalasel ja Eestis viibival pagulasel (SHS § 4 lg 1).

23. Tartu Halduskohus tunnistas sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks kohtuasjas, milles vaidlustati Tartu Linnavalitsuse keeldumist määrata toimetulekutoetust üliõpilasele, kes kasutas üürilepingu alusel osa ühiselamutoast. Kohtu hinnangul ei võimalda SHS § 22¹lg 4 maksta toimetulekutoetust, kui abitaotleja kasutuses on eluruumi üks tuba või osa toast. Halduskohtu arvates piirab see säte ühiselamus elavate üliõpilaste põhiseaduslikku õigust saada riigilt puuduse korral abi.

24. Õiguskantsleri arvates välistab sotsiaalhoolekande seadus toimetulekutoetuse saamise võimaluse nendel isikutel, kes kasutavad eluruumi SHS § 22¹lõikes 4 sätestatust erineval alusel.

25. Halduskohtu otsus ja õiguskantsleri taotlus käsitlevad sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg 4 redaktsiooni, mis kehtis 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003. Kohtuotsus ja õiguskantsleri taotlus langevad ühte väites, et seadus välistab toimetulekutoetuse saajate hulgast isikud, kelle kasutuses olev eluruum ei vasta SHS § 22¹lõikes 4 kirjeldatule. Nende isikute väljaarvamine sotsiaaltoetuse saamiseks õigustatud subjektide ringist pole taotlejate

arvates kooskõlas põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud õigusega saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise printsiibiga.

III.

26. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leiab, et taotluste põhjendatuse üle otsustamiseks on esmalt vaja selgusele jõuda, kellel ja mis tingimustel on õigus saada toimetulekutoetust ja milline on olnud selle maksmise praktika.

27. Puudustkannatavatele perekondadele ja üksikisikutele sotsiaalabi andmine reguleeriti algselt Vabariigi Valitsuse 2. septembri 1993. a määrusega nr 276 (RT I 1993, 61, 852). Selle määrusega kinnitati erineva suuruse ja koosseisuga perekondade tarbimiskoeffitsiendid ja arvestusliku vaesuspiiri suurus. Arvestuslikust vaesuspiirist väiksema sissetulekuga perekondadele nähti ette sotsiaalabi. Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 1993. a määrusega nr 316 (RT I 1993, 67, 956) kehtestati eluasemetoetus väikese sissetulekuga perekondadele eluasemekulude osaliseks kompenseerimiseks.

28. 1. aprillil 1995. a jõustus sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323), mille alusel on isikul, kelle kuusissetulek on alla Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud minimaalsest tarbimiskulutustest lähtuvat toimetulekupiiri, õigus saada toimetulekutoetust. Toimetulekutoetust maksis valla- või linnavalitsus Vabariigi Valitsuse kehtestatud tingimustel ja korras (§ 22). Vabariigi Valitsus kehtestas 23. detsembri 1996. a määrusega nr 318 riiklike sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja korra (RT I 1996, 91, 1615). Sotsiaalhoolekande seadus jättis määratlemata, kas toimetulekutoetus hõlmab ka eluasemetoetuse. Viidatud määruses oli aga kirjas, et alates 1. jaanuarist 1997 makstakse eluasemetoetust ja toimetulekutoetust ühtse toimetulekutoetusena. Selle määruse tunnistas Vabariigi Valitsus kehtetuks 1. jaanuarist 2002 põhjendusega, et sotsiaalhoolekande seaduses 9. oktoobril 2001. a tehtud muudatuste ja täienduste tulemusena on samad küsimused sätestatud seaduses.

29.A. Maisurjani taotluse ja kaebuse menetlemise ja õiguskantsleri taotluse esitamise ajal kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse redaktsiooni järgi oli toimetulekutoetust õigus saada üks elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast seaduses määratud ulatuses alalise eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri (§ 22 lg 1). Toimetulekupiiri suuruse kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega ja selle suuruseks on viimastel aastatel olnud 500 krooni.

30. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 ja järgnevad paragrahvid ei sätesta sõnaselgelt, et puudustkannataval isikul või perekonnal on lisaks toimetulekutoetusele õigus saada ka eluasemetoetust. Seadus eluasemetoetust ei maini. Vaid varem nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse nr 318 ja senise praktika põhjal saab järeldada, et seadus mõistab toimetulekutoetust kitsamas ja laiemas tähenduses. Toimetulekutoetus laiemas mõttes hõlmab toimetulekutoetust kitsamas mõttes ja eluasemetoetust. Sotsiaalminister kinnitas kirjas Riigikohtule, et seaduse alusel oli õigus ja võimalus maksta üliõpilasele puuduse korral toimetulekutoetust toimetulekupiiri ulatuses koos tema õppimise ajal kasutada olnud eluruumi kuludega.

31. Järgnevalt vaeb kolleegium, kas sotsiaalhoolekande seadus lubas maksta puudustkannatavale inimesele või perekonnale toimetulekutoetust, kui tal puudusid eluruumi kulud või eluruum ei vastanud SHS § 22¹lg-s 4 kirjeldatud tunnustele.

Tartu Linnavalitsuse arvates on toimetulekutoetuse maksmine seatud SHS § 22¹lõike 4 järgi sõltuvusse sellest, millisel õiguslikul alusel abivajav isik alalist eluruumi kasutab. Seaduse sellise tõlgendusega nõustus ka halduskohus, kes kirjutas otsuses, et SHS § 22¹lg 4 võimaldab maksta toimetulekutoetust vaid juhul, kui alaline eluruum on abitaotleja omandis või ta on elamuühistu liige või on sõlminud elamuseaduse §-le 29 vastava üürilepingu. Sama seisukohta jagab õiguskantsler.

Sotsiaalministeerium näib tõlgendavat seadust teisiti. 11. detsembri 2003. aasta kirjas Riigikohtule teatas ministeerium, et toimetulekutoetust maksti ka sellele puuduses elavale isikule või perekonnale, kellel ei olnud jooksvat kuul tasumisele kuuluvaid eluruumi alalisi kulusid, tingimusel et tal oli alaline või püsiv elukoht selle omavalitsuse territooriumil.

32. Riigikohus ei nõustu ülalkirjeldatud tõlgendusega, mille õiguskantsler ja halduskohus on andnud sotsiaalhoolekande seadusele. Seaduse § 22 lg 1 järgi on toimetulekutoetuse saamiseks oluline, et isiku või perekonna kuu netosissetulek on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Puuduse olemasolu on ainus sisuline tingimus toimetulekutoetuse saamiseks, mis vastab SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtetele ja ülesannetele. Üksi elaval inimesel või perekonnal tekib õigus saada toimetulekutoetust igal juhul siis, kui tal puuduvad tulud või kui netotulud on alla toimetulekupiiri, mis 2003. aastal oli üks elava isiku ja perekonna esimese liikme kohta 500 krooni ja perekonna teise ja iga järgneva liikme kohta 20% sellest summast väiksem. Puudustkannataval inimesel või perekonnal on õigus saada ka eluasemetoetust. Eluasemetoetus katab eluruumi alalised kulud kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud piirmäära ulatuses.

Sotsiaalhoolekande seaduse §-d 22¹, 22², 22³ reguleerivad toetuse taotlemise, selle arutamise ja määramise ning eluruumi alaliste kulude kindlaksmääramise korda, menetluslikke küsimusi, mis peavad kindlustama, et toetust saab inimene või perekond, kes seda vajab, ja et sissetuleku ja kulutuste suurus oleks tõendatud ja põhjendatud.

33. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 3 p 1 järgi peab toimetulekutoetuse taotleja esitama valla- või linnavalitsusele, kelle halduspiirkonnas ta alaliselt või püsivalt elab, dokumendi, mis tõendab alalise eluruumi kasutamise õigust. See dokument on oluline nii eluaseme kulutuste mahaarvamiseks kui netosissetulekust kui eluasemetoetuse suuruse kindlaksmääramisel. Sama paragrahvi lõikest 4 nähtub, et puudustkannatava inimese või perekonna netosissetulekust saab maha arvata vaid selliste eluruumide alalised kulud, mille kasutamise õiguslik alus on nimetatud selles lõikes.

Seega on kolleegiumi arvates käesoleva kohtuasja põhiküsimus, kas SHS § 22¹ lg-s 4 nimetatud eluruumi alaliste kulude välistamine toimetulekutoetuse ja selle suuruse arvestamisel ja eluasemetoetuse maksmata jätmise neile, kes sellistes eluruumides elavad, on kooskõlas põhiseaduse § 12 lg-ga 1 ja § 28 lg-ga 2 nende koostoimes. Teisisõnu, kas põhiseaduse nimetatud sätted õigustavad olukorda, et osa puudustkannatavaid inimesi ja perekondi on jäetud ilma õigusest saada eluasemetoetust. Kulutusi eluasemele ei arvestata kitsamas mõttes toimetulekutoetuse määramisel ja arutamisel.

IV.

34. Kolleegium märgib, et 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003 kehtis SHS § 22¹ lg 4 redaktsioonis, mille kohaselt sai toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks olla eluruumi üürileping, mis vastas elamuseaduse §-le 29. See elamuseaduse säte määratles eluruumi üürilepingu eseme. Paragrahvi 29 teise lõike järgi ei saanud üürilepingu esemeks olla toa osa või tuba, mis on seotud teise toaga ühise sissekäiguga, samuti kaudselt köetav tuba ega abiruumid. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 ei lubanud seega toimetulekutoetuse suuruse arvestamisel arvata isiku või perekonna netosissetulekust maha kulutusi selliste eluruumide kasutamise eest, mis ei vastanud elamuseaduse §-le 29. Näiteks ei arvestatud kulutusi juhul, kui ühiselamutuba kasutasid mitu inimest ühiselt või kui isik üüris korteri ühte tuba või osa toast. Hüvitatavad ei olnud ka sellised eluasemekulutused, mis ei ületanud kohaliku omavalitsuse kehtestatud kulutuste piirmäära.

Kõneksolevas lõikes viidatud elamuseaduse § 29 tunnistati kehtetuks 1. juulil 2002. a jõustunud võlaõiguseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadusega (RT I 2002, 53, 336), kuid sotsiaalhoolekande seaduse viide elamuseaduse tühistatud paragrahvile säilis. Õiguskantsleri arvates õiguslik olustik toimetulekutoetuste taotlemise osas sisuliselt ei muutunud, sest võlaõiguseaduse § 272 lõike 4 järgi ei kohaldata eluruumide üürimise kohta sätestatud muuhulgas üürilepingutele, mille esemeks on eluruum, mis on osa üürileandja poolt kasutatavast eluruumist, mille üürileandja on suuremas osas sisustanud, ja üürilepingutele, mille esemeks on eluruum, mis on antud üürile haridust omandavale isikule.

Kolleegium nõustub õiguskantsleri arvamusel, et õiguslik olustik sotsiaalhoolekande seaduses osundatud elamuseaduse § 29 kehtetuks tunnistamise tõttu ei muutunud, kuid mitte seetõttu, et võlaõiguseaduse § 272 lg 4 näeb ette elamuseaduse kehtivuse kaotanud §-le 29 sarnase regulatsiooni. Õigusteoorias on tunnustatud põhimõte, et kui viidatud sätet sisaldav õigusakt peaks tühistatama, kuid viitav akt jääb muutmata, siis kehtivad viidatud sätted viitava sätte kehtejõu mõjul edasi ning kuuluvad selle sätte sisuna kohaldamisele, hoolimata sellest, et viidatud õigusakt või selle osa on tühistatud. Seetõttu tuleb SHS § 22¹ lg 4 tõlgendamisel võtta arvesse elamuseaduse §-s 29 sätestatud.

35. Toimetulekutoetuste määramise praktika lubab järeldada, et sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg 4 kohaldamise praktika polnud ühetaoline ega järjekindel. Nii teatas Tartu Linnavalitsus Riigikohtule, et Tartu Linnavolikogu 7. veebruari 2002. a otsus nr 496 lubas linnavalitsusel arvestada toimetulekutoetuse määramisel alalise eluruumi kasutamise õigusliku alusena lisaks sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lg-s 4 loetletule ka muid seaduses sätestatud eluruumi kasutamise õiguslikke aluseid, sealhulgas elamist ühiselamus. Linnavolikogu tühistas selle otsuse 27. märtsil 2003. a ja alates 1. aprillist 2003. a ei määratud üldse toimetulekutoetust isikule, kes kasutas ühiselamus toaosa. Üksinda ühiselamutuba kasutaval üliõpilasel oli Tartu praktika kohaselt endiselt õigus saada toimetulekutoetust. Ka sotsiaalministeeriumi Riigikohtule saadetud selgituste järgi sai üliõpilasele laiemas mõttes toimetulekutoetuse arutamisel ja määramisel arvestada ühiselamu kasutamise kulusid.

36. Riigikohus leiab, et kuigi SHS § 22¹ lg 4 kohaldamispraktika oli erinev, tähendas see säte, et toimetulekutoetuse määramisel neile puudustkannatavatele inimestele ning perekondadele, kelle eluase ei vastanud elamuseaduse §-s 29 sätestatule, ei saanud võtta arvesse eluasemekulusid ja neile ei makstud eluasemetoetust. Neile puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kelle eluruum aga vastas elamuseaduse §-le 29, tuli laiemas mõttes toimetulekutoetuse määramisel võtta arvesse eluasemekulutusi kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirmäärades ja maksta ka eluasemetoetust. Seega kohtles seadus puudustkannatavaid inimesi ja perekondi erinevalt, sõltuvalt sellest, kus nad elasid.

37. Sellise tõdemuse tõttu peab kolleegium järgmise sammuna hindama, kas puudustkannatavate inimeste ja perekondade erinevaks kohtlemiseks oli mõistlik põhjus ning kas ebavõrdne kohtlemine oli põhjendatud või meelevaldne. Tunnistades seadusandja avarat otsustusruumi, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.

38. Õiguskantsler osundab ebavõrdse kohtlemise võimalikele põhjendustele, milleks tema arvates on põhjendamatute toimetulekutoetuse taotluste (nt taotlus kompenseerida kulutused hotellitoale) vältimine, toimetulekutoetuse taotluste administreerimisel tekkivate tehniliste probleemide ärahoidmine ja riigi finantsmajandusliku tasakaalu säilitamine.

Sotsiaalhoolekande seaduse 1. jaanuaril 2002. a jõustunud muudatuste, § 22¹ nende hulgas, arutelust Riigikogus ja eelnõuga kaasnevast seletuskirjast ei selgu, mis põhjusel pidas Riigikogu õigustatuks puudustkannatavate inimeste ebavõrdset kohtlemist. Riigikohus ei oska oletada, millistel eesmärkidel Riigikogu ebavõrdset kohtlemist õigustatuks pidas, ja seetõttu hindab kolleegium õiguskantsleri esitatud võimalikke põhjendusi.

39. Kolleegium märgib, et põhjendamatud taotlused suurte eluasemekulude hüvitamiseks on välditavad, kui seadusandja annab kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada eluasemekulude piirmäära. Ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega. Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist.

40. Eeltoodust tulenevalt jõuab kolleegium järeldusele, et puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdseks kohtlemiseks polnud mõistlikku põhjust ning võrdsusõiguse rikkumine ja õiguse saada riigilt puuduse korral abi eiramine oli ilmselgelt asjakohatu.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹lg 4 oli 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003 kehtinud redaktsioonis vastuolus põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igapäevase õigusega saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega osas, milles osale puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse eluasemekulusid ja neile ei makstud eluasemetoetust.

Uno LÕHMUS

Tõnu ANTON

Lea KIVI

Ants KULL

Jüri PÕLD