

Põhiõigus sotsiaalkindlustusele

Riigikohtu praktika põhiseaduse § 28 lõike 2 sisustamisel^{*1}

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõike 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõime- tuse, toitja kaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Pikka aega on Eesti õiguspraktikas valitsenud arvamus, et põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud mõiste „puudus“ hõlmab muu hulgas õigust saada riigi abi vanaduse, töövõime- tuse ja toitja kaotuse korral. Sel- lise käsitluse puhul ei ole vanadus, töövõime- tuse ja toitja kaotus põhiseaduse mõttes iseseisvad sotsiaalsed riskid, vaid need on osa puudusega hõlmatud riskidest. Sellest järeldub, et riik on abi andmise kohustuse täitnud, kui inimesel on õigus saada sotsiaaltoetuste seaduse^{*2} (SHS) alusel toimetulekutoetust.

Eestile siduvad rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu õigus käsivad vanadust, töövõime- tust ja toitja kaotust eraldiseisvate sotsiaalsete riskidena, mille saabumisel on inimesel kindlustusperioodi, vanuse ja muude seaduses sätestatud tingimuste täitmisel õigus saada abi sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu. Sellisel juhul ei ole vanaduse, töövõime- tuse ja toitja kaotuse riskide saabumisel abi saamise tingimuseks see, et inimene on puuduses, vaid abi antakse puudusest sõltumata. Sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskideks loe- takse rahvusvaheliste lepingute ja Euroopa Liidu õiguse kohaselt ka töötuks jäämist ning laste ülalpidamist.

Artikli eesmärk on uurida, kuidas on Riigikohus põhiseaduse § 28 lõike 2 sisustanud ning kuidas on Riigikohtu seisukoht aja jooksul muutunud.

Artiklis käsitletakse riigi tagatud õigust saada rahalist abi sissetulekute vähenemise või kulutuste suu- renemise tõttu. Õigust mitterahalistele hüvitistele (nt õigust saada tervishoiuteenuseid) artiklis ei käsitleta.

1. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud õigus saada abi puuduse korral

Puuduse mõistet käsitles Riigikohus ühes oma 2004. aastal tehtud otsuses. Riigikohus leidis, et põhi- seaduse § 28 lõikes 2 sätestatud termin „puudus“ tähendab seda, et inimese ja perekonna võimalused ei ole toimetulekuks piisavad ning riik peab tagama puudust kannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.^{*3} Seega tuleb abi osutada neile, kes ei ole suutelised ennast iseseisvalt piisavas ulatuses kindlustama.

Lisaks on Riigikohus teistes lahendites selgitanud, et toimetulekutoetus on ette nähtud minimaalsete tarbimisvajaduste rahuldamiseks ja ei kata ettevõtlusega seotud kulutusi. Kohus on öelnud ka seda, et puu- duse tekkimise põhjus ei ole oluline. Samuti ei ole oluline inimese varasem elujärg. Oluline on see, kas taotlejal on esmavajadustega kaasnevate tarbimiskulutuste tegemiseks piisavalt varalisi vahendeid.^{*4}

Õigust riigi abile puuduse korral on rikutud, kui riik jätab puudust kannatavale inimesele äraelamiseks minimaalselt vajalikud vahendid tagamata. Nende vahendite andmata jätmise alandaks puuduses oleva

¹ Artikkel põhineb autori ettekandel 37. õigusteadlaste päeval Tartus 6. oktoobril 2022.

² SHS § 131–134. – RT I, 30.12.2015, 5; 10.11.2022, 21.

³ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16, 20–22.

⁴ RKHKo 01.06.2018, 3-16-1759, p 18.

inimese inimväärikust. See moonutaks põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud õiguse olemust ning läheb vastuollu nii põhiseaduse §-ga 10 kui ka §-ga 11.^{*5}

Puuduse korral abi taotlemisel arvestatakse kogu leibkonna sissetulekut. Riigikohus on põhiseadusele viidates mitmel korral kinnitanud, et puudust kannatava inimese nõudeõigus riigi vastu langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised tema eest hoolitsema.^{*6}

2. Õigus saada abi sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu

Riigikohus sedastas alles suhteliselt hiljuti, 20. oktoobril 2020 pensionireformi kohta tehtud otsuses, et riik peab teatud põhiseaduse § 28 lõikes 2 nimetatud sotsiaalsete riskide maandamiseks looma sotsiaalkindlustussüsteemi ja hoidma seda toimivana.^{*7}

Sotsiaalkindlustussüsteem tähendab Riigikohtu arvates üldjuhul inimese enda panustamisel toimuvat vahendite kogumist fondidesse, millest kindlustusjuhtumi realiseerumisel tehakse inimesele perioodilisi rahalisi väljamakseid, sõltumata tema tegelikust abivajadusest.^{*8} Erinevalt riigi tagatud abist puuduse korral aitab sotsiaalkindlustussüsteem hoida inimese elatustaset nii, et see ei langeks põhjendamatult madalale.^{*9} Seadusandja võib otsustada, kas anda sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu abi ise vahetu riigihalduse vormis või korraldada abi andmine muu isiku, sealhulgas avalik-õiguslike või eraõiguslike isikute kaudu. Olenemata sellest, kas tegemist on riigiasutuse või muu juriidilise isiku kaudu osutatud abiga, peab riik tagama sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkuse.^{*10}

Kohus märkis ka seda, et põhiseadusest ei tulene, et Riigikogul oleks kohustus eelistada üht sotsiaalkindlustussüsteemi ülesehitamise viisi teisele või kasutada ühe süsteemi kõrval teist. Vajalikud otsused peab sotsiaalkindlustussüsteemi ülesehitamisel tegema Riigikogu.^{*11}

Sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid ja nendele vastavad sotsiaalkindlustuse liigid on rahvusvaheliselt kokku lepitud. Need sotsiaalsed riskid hõlmavad vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse kõrval ka muid sotsiaalseid riske.

Viidatud kokkulepetest on üks kõige olulisemaid Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta.^{*12} Selle konventsiooni on ratifitseerinud 63 riiki.^{*13} Eesti ei ole selle konventsiooniga ühinunud, kuid on ratifitseerinud analoogse, kõrgemad standardid kehtestava Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi^{*14} ning parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta^{*15}, mille artikkel 12 näeb ette õiguse sotsiaalkindlustusele.^{*16} Samuti kohalduvad Eestile Euroopa Liidu määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta^{*17} ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta.^{*18} Eesti on võtnud sotsiaalkindlustusalaseid kohustusi ka ILO meretöö konventsiooni^{*19} ratifitseerimisega.

Rahvusvaheliselt kokku lepitud, sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskid on järgmised:

⁵ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKPJKo 05.05.2020, 5-20-1, p 19.

⁶ RKPJKo 21.04.2004, 3-4-1-7-03, p 18; RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 39; RKTko 25.04.2018, 2-16-100215, p 16.3.2.

⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 44.

⁸ Samas.

⁹ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 41.

¹⁰ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 45, 46, 48 ja 54.3.

¹¹ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 62.

¹² Convention C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102.

¹³ Ratifications of C102 – Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102). Arvutivõrgus: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247:NO (09.12.2022).

¹⁴ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimise seadus. – RT II 2004, 6, 17.

¹⁵ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. – RT II 2000, 15, 93; RT II, 29.05.2012, 2.

¹⁶ Vt ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksit ja ka Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee praktika kokkuvõtet: Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, June 2022. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>, 10.04.2023.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta. – ELT L 166, 30.04.2004, lk 1.

¹⁸ ELT L 326, 26.10.2012, lk 391–407. Vt eelkõige art 34 (sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi) ja 35 (tervishoid).

¹⁹ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni meretöö konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 08.03.2016, 3. Vt selle lisa „Eeskirjad ja koodeks“, eeskiri 4.5 „Sotsiaalkindlustus“.

- a) haigestumine^{*20};
- b) sissetuleku kaotus ajutise töövõimetuse (haigestumise) tõttu;
- c) tööõnnetuse või kutsahaiguse tõttu tekkinud sissetuleku kaotus ning arstiabi saamisega seonduvad kulutused;
- d) sissetuleku kaotus pikaajalise töövõimetuse tõttu;
- e) teatud vanusesse jõudmine;
- f) sissetuleku kaotus toitja surma tõttu;
- g) sissetuleku kaotus töötuks jäämise tõttu;
- h) rasedus, sünnitus ja nende tagajärjed ning sellest tingitud sissetuleku ajutine kaotus^{*21};
- i) laste ülalpidamisega seotud kulud;
- j) matus^{*22}.

Nimetatud kümnest sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskist ei ole Eesti võtnud rahvusvahelisi kohustusi ainult tööõnnetuse, kutsahaiguse ja matusega seotud rahaliste hüvitiste tagamiseks.

Seega ei ole sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide ja nende vastavate sotsiaalkindlustuse liikide loetelu lõputu, vaid on üsna täpselt piiritletud. Aja jooksul on tekkinud uusi hüvitiste liike, kuid senini ei ole sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide loetelu pikendatud.

Tuleb siiski märkida Euroopa Nõukogus ja Euroopa Liidus kokkulepitud kohustust maksta rahalist hüvitist vägivallakuritegude ohvritele, et vähemalt mingil määral heastada ohvrite sissetuleku kaotust ja suurenenud kulutusi. Vägivallaohvrile hüvitise maksmise kohustus tuleneb Eesti poolt ratifitseeritud Euroopa Nõukogu vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise konventsioonist^{*23} ning Euroopa Liidu direktiivist 2004/80^{*24}, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist. Mõlemad dokumendid näevad ette kohustuse tagada kahju kasvõi osaline hüvitamine, kui inimene langes Eestis vägivallakuriteo ohvriks. Eestis makstakse vägivallakuriteo ohvritele riigi poolt hüvitist ohvriabi seaduse^{*25} (OAS) alusel.

Teine teema, mille üle Euroopas diskuteeritakse, on pikaajalise hooldusega seotud kulutuste katmine.

3. Põhiseaduse § 28 lõike 2 tõlgendamise võimalused

Põhiseaduse § 10 kohaselt ei välista põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Sel alusel on Riigikohus võtnud seisukohta, et põhiseaduse § 28 lõike 2 kaitseala tuleb tõlgendada laialt.^{*26}

Ehkki Riigikohus käsitles oma pensionireformi otsuses^{*27} vaid õigust vanaduspensionile, võib sellest otsusest järeldada, et põhiseaduse § 28 lõikes 2 sisalduvatel terminitel, mis eelnevad terminile „puudus“ – s.t „vanadus“, „töövõimetus“ ja „toitjakaotus“ –, on iseseisev õiguslik tähendus. Vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse riskide saabumisel osutatavat abi ei saa üldjuhul taandada sotsiaalabiks ega hõlmata õigusega saada riigilt abi ainult puuduse korral. Seega sisaldab õigus saada riigi abi vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse korral põhiõigust sotsiaalkindlustusele.

Võttes arvesse Riigikohtu senist praktikat ja eriti poolt pensionireformi kohta tehtud otsust, on sotsiaalsete põhiõiguste ulatuse ja sisu kindlaksmääramiseks võimalik vähemalt kaks seisukohta.

- a. Põhiseadusest võib tuleneda õigus sotsiaalkindlustusele ka nende sotsiaalsete riskide korral, mis ei ole otseselt põhiseaduse § 28 lõikes 2 märgitud, nagu näiteks laste ülalpidamine. Sellist seisukohta saab põhjendada eri põhiõiguste koosmõjuga, aga ka Eesti võetud rahvusvaheliste kohustuste ning Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaga.

²⁰ Antud juhul tuleb tagada arstiabi, s.t mitterahalise abi saamine, mida käesolevas artiklis ei käsitleta.

²¹ Antud juhul on tegemist nii rahalise kui ka mitterahalise abiga. Mitterahalise abi andmist käesolevas artiklis ei käsitleta.

²² Vt nt Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi lisa 2.

²³ Vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II 2005, 32, 109.

²⁴ Nõukogu direktiiv 2004/80/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist. – ELT L 261, 06.08.2004, lk 15–18.

²⁵ RT I, 06.01.2023, 1.

²⁶ RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 11; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51.

²⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3.

- b. Laiendatakse eelkõige puudusega seotud olukordi ning õigus sotsiaalkindlustusele on sotsiaalse põhiõigusena tagatud sel juhul ainult vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse korral.

Mõlemal juhul on siiski vaja ka terminitest „töövõimetus“ ja „toitja kaotus“ tulenevaid põhiõigusi täpselt sisustada.

Valik põhiseaduse § 28 lõike 2 kahe tõlgendamisvõimaluse vahel ilmestab seda, kuivõrd me põhiõiguste kontekstis väärtustame oma inimesi. Küsimus on selles, kas Eesti inimestel on teatud sotsiaalsete riskide esinemise tõttu sissetuleku vähenemise või kulutuste suurenemise korral põhiõigus riigi abile ka siis, kui nad ei ole veel puuduses või puudusesse langemise ohus. Selline küsimuse püstitus ei tähenda, et inimene ei peaks sotsiaalkaitseüsteemi panustama või et riigil tuleks põhiseadusest tulenevalt tagada inimestele sotsiaalse riski saabumisel asendussissetulek 100% ulatuses. Riigil ei ole ka kohustust maksta kodaniku-palka. Küsimus on põhimõtteline: kas teatud sotsiaalsete riskide saabumisel on Eesti inimestel põhiõigus saada abi sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu või piirdub sotsiaalne põhiõigus peamiselt sotsiaalhoolekandeline abi (s.t toimetulekutoetuse) tagamise kohustusega?²⁸

Riigikohtu senise praktika põhjal tundub, et pigem on aluseks võetud sotsiaalhoolekandelisel abil põhinev arusaam ning sotsiaalse riski olukordi analüüsid arvestatakse seda, kas riski realiseerumine on kaasa toonud või võib kaasa tuua puuduse.

Järgnevas ülevaates on esitatud näited selle kohta, kuidas on Riigikohus seni sotsiaalkindlustusega hõlmatud riske põhiseaduse alusel käsitlenud.

4. Õigus saada abi põhiseaduse § 28 lõikes 2 nimetatud sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide korral

4.1. Õigus saada abi vanaduse korral

Eestis makstakse kindlustatud inimesele vanaduspensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse²⁹ (RPKS) jt seaduste alusel.

Riigikohus kinnitas 20. oktoobril 2020 tehtud otsuses, et põhiseaduse § 28 lõike 2 esimesest lausest tuleneb muude subjektiivsete õiguste seas eraldiseisev õigus saada riigilt abi vanaduse korral ning seda abi tuleb anda sotsiaalkindlustuse vormis.³⁰

Riigikohus märkis, et sarnaselt muude põhiseaduse § 28 lõikes 2 nimetatud sotsiaalsete riskidega ei ole ka vanaduse korral riik siiski ainuvastutav, vaid enda toimetuleku eest vastutab nii inimene ise kui ka tema perekond. Inimese enda vastutus seisneb eeskätt riigi loodud sotsiaalse kaitse süsteemidesse panustamises. Ehkki põhiseadus ei kohusta riiki tingimusteta tagama, et isikule vanaduses antav abi on puuduse korral antavast abist suurem, peaks vanaduse korral tagatud abi olema seda suurem, mida suurem on olnud inimese panus.³¹

Kohtulahenditest tuleneb ka see, et ametipensionid ei kuulu üldjuhul põhiseaduse § 28 lõike 2 kaitsealasse. Tegu on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt antava hüve või soodustusega.³²

4.2. Õigus saada abi töövõimetuse korral

Põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud õigus kaitsele töövõimetuse korral on mahukas õigus. Sotsiaalne risk on sel juhul töövõimetusest tingitud olukord, mille tõttu jääb inimesel saamata tööine tulu. Põhimõtteliselt võiks töövõimetuse risk hõlmata sissetuleku kaitset haigusest põhjustatud ajutise töövõimetuse, pikaajalise

²⁸ Vrd nt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 34. Lõike 1 kohaselt liit tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele, millega hõlmatud riskid on rasedus ja sünnitus, haigus, tööõnnetused, ülalpeetavaks muutumine, eakus ja töökoha kaotus. Lõike 3 kohaselt tunnustab ja austab liit õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele. Sellisel juhul on hõlmatud riskiks sotsiaalne tõrjutus ja vaesus ning kaitstavad subjektid on vaid need inimesed, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid. Artikli 34 sõnastus väljendab Euroopa Liidu liikmesriikide kokkulepet, et tuleb ennetada inimeste sattumist vaesusesse ja toetada teatud sotsiaalsete riskide esinemisel inimeste toimetulekut sotsiaalkindlustussüsteemide kaudu.

²⁹ RT I 2001, 100, 648; RT I, 18.02.2022, 7.

³⁰ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 41, 44.

³¹ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 42.

³² RKPJKo 16.03.2021, 5-20-7, p 442.

tervisekahjustuse tõttu töövõime vähenemise, raseduse ja sünnitusega seotud ajutise töövõimetuse ning miks mitte ka tööõnnetuse ja kutsehaiguse riski saabumise korral.

Eestis makstakse kindlustatud inimesele ravikindlustuse seaduse^{*33} (RaKS) alusel ajutise töövõimetuse hüvitist. Pikaajalise töövõimetuse korral makstakse inimesele töövõimetoetuse seaduse^{*34} (TVTS) alusel töövõimetoetust. Pereküsitiste seaduse^{*35} (PHS) alusel makstakse alates 1. aprillist 2022 lapse emale raseduse ja sünnituse korral ühe vanemahüvitise liigina ema vanemahüvitist. Kuni selle ajani maksti naisele RaKS alusel rasedus- ja sünnitushüvitist. Tööõnnetuse ja kutsehaigusega seotud riski saabumisel riigi tagatud hüvitisi reguleerivad RaKS, TVTS ning töötervishoiu ja tööohutuse seadus.^{*36}

Meil ei ole seni ühtki Riigikohtu otsust, mis avaks üksikasjalikult põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud õiguse riigi abile töövõimetuse korral. Seega selgub alles tulevikus, kuidas Riigikohus põhiõiguse riigi abile töövõimetuse korral sisustab.

Vanemahüvitise kohta on Riigikohus märkinud, et see on ette nähtud sellest sõltumata, kas inimene elab puuduses või mitte. Riigikohtu arvates ei ole vanemahüvitis riigi abi puuduse korral, vaid riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt antav hüve või soodustus, mitte aga põhiseaduse § 28 lõike 2 alusel abi andmine.^{*37}

Riigikohus ei ole seni kaalunud, kas põhiseaduse § 28 lõike 2 kaitsealas on ajutine töövõimetus raseduse ja sünnituse tõttu. Sellisel juhul oleks riik kohustatud tagama sellises olukorras naisele sissetuleku (ema vanemahüvitise).

Tööõnnetuse ja kutsehaiguse risk on Eestis kaetud sotsiaalkindlustussüsteemiga vaid osaliselt. Kahju täieliku heastamise eest kannab vastutust tööandja või tema õigusjärglane. Võlaõigusseaduse^{*38} 7. peatüki kohaselt vastutab tööandja siiski vaid sel juhul, kui tema tegevus või tegemata jätmine on selle tööõnnetuse või kutsehaiguse põhjustanud.

Võrreldes muude rahvusvaheliselt kokkulepitud, sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskidega on meil tööõnnetuse või kutsehaiguse tõttu abi vajavate inimeste olukord kõige vähem kaitstud. Inimesed on sageli pidanud oma õiguste kaitseks pöörduma kohtusse ning haruldane ei ole see, et need kohtuasjad jõuavad Riigikohtusse. Riigikohus ei ole üheski oma otsuses märkinud, et kahju hüvitamine tööõnnetuse või kutsehaiguse korral on põhiseaduse § 28 lõike 2 ja/või § 25 kaitsealas. On siiski üks 2006. aastal tehtud otsus, mis puudutas mittevahalise kahju hüvitamist tööõnnetuse korral. Nimelt ütles Riigikohus, et ka sel juhul tekib mittevahalise kahju hüvitamise võimalus põhiseaduse § 25 alusel nende kaasuste puhul, mis on tekkinud pärast põhiseaduse jõustumist 1992. aastal.^{*39}

4.3. Õigus saada abi toitja kaotuse korral

Kindlustatud inimese surma korral makstakse tema lastele jt pereliikmetele toitjakaotuspensioni RPKS ja teiste seaduste alusel.

Õiguse kohta saada riigi abi toitja kaotuse korral on Riigikohus mõne sõna öelnud. Riigikohus märkis juba 1995. aastal ühes oma lahendis, et põhiseaduse § 28 kohaselt on kodanikel õigus riigi abile toitja kaotuse korral.^{*40} Sama kordas kohus ka ühes 2011. aastal tehtud otsuses.^{*41}

Kohus ei sidunud kummagi kaasuse puhul seda riski õigusega saada abi puuduse korral. Nende kohtulahendite põhjal tekib küsimus, kas juba siis pidas Riigikohus silmas, et õigus riigilt toitja kaotuse korral abi saada on iseseisev õigus, mis kuulub sotsiaalkindlustuse valdkonda. Tõsikindel sellises järelduses olla ei saa, kuid pensionireformi otsuse valguses võiks vast sellise järelduse teha.

³³ RT I 2002, 62, 377; RT I, 20.06.2022, 53.

³⁴ RT I, 13.12.2014, 1; 04.03.2022, 8.

³⁵ RT I, 08.07.2016, 1; 07.06.2022, 3; vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. – ELT L 188, 12.07.2019, lk 79–93.

³⁶ RT I 1999, 60, 616; RT I, 09.11.2022, 4.

³⁷ RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 68; RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25, p 63.

³⁸ RT I 2001, 81, 487; RT I, 15.03.2022, 15.

³⁹ RKTko 22.05.06, 3-2-1-37-06, p 10.

⁴⁰ RKTko 25.05.1995, III-2/3-13/95.

⁴¹ RKHKo 12.05.2011, 3-3-1-12-11, p 16.

5. Õigus saada abi põhiseaduse § 28 lõikes 2 nimetamata, sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskide korral

5.1. Õigus saada abi töötuse ja töötusingute korral

Eestis makstakse töötuna arvele võetud inimesele töötuskindlustuse seaduse^{*42} (TKindLS) alusel töötuskindlustushüvitist. Kui inimese töötuskindlustusstaaz on lühem kui 12 kuud, kuid ta on töötuna arvelevõtmi-
sele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega, makstakse töötuna arvele võetud inimesele tööturutoetuste ja -teenuste seaduse^{*43} alusel töötutoetust.

Riigikohus on mitmel korral arutanud riigi tagatud abi töötuse korral. Kohus on just nende juhtumite puhul meenutanud, et põhiõiguste esemelist kaitseala tuleb tõlgendada võimalikult laialt.^{*44}

Riigikohus on nendes otsustes sedastanud, et õigus saada töötuse korral hüvitist on põhiseaduse § 28 lõike 2 esemelises kaitsealas.^{*45} Kohtuotsustest järeldub, et põhiseadus ei kohusta riiki looma töötuse riski kaitseks sotsiaalkindlustussüsteemi. Piisab, kui abi antakse siis, kui inimene on puuduses või puudusesse sattumise ohus.^{*46}

Seda järeldust kinnitab asjaolu, et ka 11. mail 2017 tehtud otsuses juhatuse liikme töötuskindlustushüvitise saamise õiguse kohta leidis kohus, et töötuskindlustuse riskiks on kindlustatud inimese tõise sissetuleku kaotus olukorras, kus tal ei ole muud töist sissetulekut.^{*47} Kui inimesel puudub sissetulek, siis sellest võib järeldada, et tõenäoliselt on ta kui mitte puuduses, siis vähemalt puudusesse langemise ohus.

Ehkki Riigikohus on töötuse riski saabumise sidunud õigusega saada abi puuduse korral, võib töötuks jäänud inimene kehtivate seaduste alusel saada abi rohkem kui siis, kui talle makstaks toimetulekutoetust. Töötutoetuse saamisel on oluline see, kui suur on inimese enda muu sissetulek, ning alles siis, kui see ületab töötutoetuse suuruse, töötutoetust ei maksta. Töötuskindlustushüvitise suurus sõltub inimese varasemast sissetulekust.^{*48} Toimetulekutoetuse saamisel võetakse aga arvesse kogu leibkonna sissetulek.^{*49} Kui üks pereliige töötab, siis ei pruugi perel tekkida õigust saada toimetulekutoetust. Ka toetuste taotlemise menetlused on erinevad: töötuse korral ei pea inimene abi taotlema igal kuul, nagu seda tuleb teha toimetulekutoetuse saamiseks.

Riigikohtu käsitlus ei välista, et põhiseadusega oleks kooskõlas olukord, kus inimene saab töötuse korral ainult toimetulekutoetust. Selline tõlgendus võiks aga olla vastuolus põhiseaduse § 123 lõikega 2, mille kohaselt peavad Eesti seadused olema kooskõlas Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega.

5.2. Õigus saada abi lapse ülalpidamise korral

Laste ülalpidamist toetab riik eelkõige PHS alusel makstavate lapsetoetustega.

Riigikohus ei ole kaalunud, kas laste ülalpidamine kui iseseisev sotsiaalne risk on põhiseaduse § 28 lõike 2 kaitsealas. Abi andmise kohustus laste ülalpidamise korral võiks tuleneda ka § 28 lõike 2 ja § 27 lõike 4, mis sätestab vanemate ja laste kaitse, koosmõjust.

Seni on Riigikohus ühes oma lahendis märkinud, et vanematel on põhiseaduse § 27 lõike 3 järgi õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Eelnevast tulenevalt on vanemad kohustatud oma lapsi ülal pidama ja seda kohustust ei mõjuta see, et vanemalt on laste hooldusõigus ära võetud.^{*50} Olukorras, kus riik kannab perekonnast eraldatud lapse ülalpidamisega seotud kulud, ei täida riik vanema eest tema ülalpidamiskohustust. Riigikohtu seisukoht on, et sel juhul täidab riik põhiseaduse §-st 28 tulenevat kohustust hoolitseda puudust kannatavate laste eest.^{*51}

⁴² RT I 2001, 59, 359; RT I, 05.10.2022, 6.

⁴³ RT I 2005, 54, 430; RT I, 18.02.2022, 5.

⁴⁴ RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 11; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51.

⁴⁵ RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 11; RKHKm 28.11.2013, 3-3-1-51-13, p 18; RKÜKo 22.04.2014, 3-3-1-51-13, p 14; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51.

⁴⁶ RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 12.

⁴⁷ RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 41 ja 57.

⁴⁸ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, § 42, § 26 lg 1 ja 2. – RT I 2005, 54, 430; RT I, 18.02.2022, 5; TKindLS § 6 lg 1 ja 2, § 9 lg 1–5; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 41 ja 57.

⁴⁹ SHS § 131 lg 2.

⁵⁰ RKTko 25.04.2018, 2-16-100215, p 16.3.1.

⁵¹ Samas, p 16.3.2.

Tuleb nimetada, et põhiseaduse § 28 lõike 4 kohaselt on lasterikkad pered riigi ja kohalike omavalituste erilise hoole all. Riigikohus on ühes riiklike peretoetuste asjas öelnud, et põhiseaduse § 28 lõiget 4 tuleb mõista nii, et see annab lisaks põhiseaduse §-s 27 tagatule lasterikastele peredele täiendava kaitse, mis peab olema võrdses olukorras olevate lasterikaste perede laste ja nende vanemate jaoks võrdne.^{*52}

6. Hüvitis kui varaline põhiõigus

Õigus rahalisele hüvitisele võib olla mitte ainult sotsiaalne, vaid ka varaline põhiõigus.

Rahalised hüvitised on varalise õigusena Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni^{*53} esimese protokolli artikli 1 kaitsealas. Seejuures on varalise õigusena kaitstud nii sundkindlustusmaksest kui ka seadusega kehtestatud üldiste maksutulude arvel finantseeritud sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabina makstavad rahalised õigused ja nõuded.^{*54}

Riigikohus on õigust rahalisele hüvitisele kui varalist õigust käsitletud mitmes kohtulahendis, kuid need puudutavad seni vaid sotsiaalkindlustushüvitiste maksmist. Nende lahendites märgib Riigikohus, et omandipõhiõiguse kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.^{*55}

Riigikohus on leidnud, et rahaliste hüvitiste piiramise võimalus on seda väiksem, mida sihtotstarbelisem on hüvitiste finantseerimine. Nii on sihtotstarbelise sundmaks (nt töötuskindlustusmaks) kaudu finantseeritud töötuskindlustushüvitise saamist võimalik piirata vähem kui üldiste maksude kaudu finantseeritud hüvitise saamist. Põhjuseks on see, et sundmaks eeldab vastutasu saamist, mida riiklikest maksudest finantseeritud hüvitiste puhul ei ole.^{*56}

Veel on Riigikohus kinnitanud sotsiaalkindlustuse kui varalise õiguse kohta seda, et põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte ei kaitse iga pettumuse eest, mis on tingitud inimesele soodsate reeglite muutmisest ebasoodsamaks. Kaitset väärrib inimese ootus siis, kui tal oli mõistlik alus usaldada regulatsiooni püsijäämist ja ta oli juba asunud oma õigusi realiseerima.^{*57}

7. Kokkuvõte

Põhiseaduse § 28 lõige 2 sisaldab õigust riigi abile puuduse korral ja õigust sotsiaalkindlustusele.

Kui puuduse korral tuleb inimesele tagada tema esmavajaduste rahuldamine, siis sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu makstakse hüvitisi sellest sõltumata, kas inimene on puuduses või mitte.

Sotsiaalkindlustussüsteem peab tagama, et inimese elatustase ei langeks tema varasema elustandardiga võrreldes põhjendamatult madalale. Siiski ei pea sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu makstav hüvitis olema igal juhul puuduse korral makstavast abist suurem. Hüvitise suuruse võib seada sõltuvusse sellest, kui palju on inimene ise eelnevalt sotsiaalkindlustussüsteemi panustanud.

Puuduse korral peab abi andmise tagama riik ning selleks tuleb vahendid ette näha riigieelarves. Põhiõigus sotsiaalkindlustusele tähendab aga seda, et riigil on kohustus luua abi andmiseks sotsiaalkindlustussüsteem ja Riigikogul on õigus otsustada, kas riik osutab abi ise vahetu riigihalduse vormis või korraldab abi andmise muu isiku, sealhulgas avalik-õiguslike või eraõiguslike isikute kaudu. Siiski peab riik tagama sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkuse.

Riigikohtu senise praktika kohaselt on kindlustatud inimesel õigus sotsiaalkindlustusele vanaduse korral. Riigikohus on samuti käsitletud õigust riigi abile toitja kaotuse korral, kuid ei seostanud seda õigust ei õigusega sotsiaalkindlustusele ega õigusega sotsiaalabile. Põhiõigust riigi abile töövõimetuse korral ei ole Riigikohus käsitletud.

⁵² RKÜKo 19.10.2020, 3-18-1672, p 46.

⁵³ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon [terviktekst]. – RT II 2000, 11, 57.

⁵⁴ Vt nt EIKo 30.09.2003, 40892/98, *Koua Poirrez vs. Prantsusmaa*, p 37; EIKo 12.04.2006, 65731/01 ja 65900/01, *Stec jt vs. Ühendkuningriik*, p 53; EIKo 13.12.2016, 53080/13, *Bélané Nagy vs. Ungari*, p 80, 82; EIKo 08.10.2019, 53068/08, *Fedulov vs. Venemaa*, p 66.

⁵⁵ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 88; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 38 ja 39; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 66, 81.

⁵⁶ RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 54.

⁵⁷ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 89, 90; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 66; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 73.

Põhiõigus riigi abile töötuse ja lapse ülalpidamise korral on Riigikohtu senise praktika kohaselt pigem riigi poolt tagatud abi puuduse korral. Rahvusvaheliste kokkulepete kohaselt tuleks nende riskide korral abi anda pigem sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu ning Eesti on endale ka vastavad kohustused sotsiaalkindlustuse valdkonnas võtnud.

Rahaliste hüvitiste saamisele tingimusi kehtestades tuleb Riigikogul arvestada põhiseaduse § 32 lõikes 2 sätestatuga.

Riigikohus võiks sotsiaalhüvitiste maksimisega seotud juhtumeid lahendades sagedamini kaaluda, kas tegemist on sotsiaalse põhiõigusega või mitte, ja kui on, siis kas sellisel juhul on põhiseaduse mõttes ja Eesti poolt võetud rahvusvahelisi kohustusi arvestades tegemist sotsiaalkindlustusega hõlmatud riskiga või abi andmisega puuduse korral. Suurem selgus võimaldaks inimestel oma õiguste suhtes suurema kindlustunde saada.

Autorist: *Mag. iur.* Merle Malvet on Õiguskantsleri Kantselei vanemnõunik. Kirjutis väljendab autori isiklike seisukohti.