



ÕIGUSKANTSLER

Volikogu esimees Arvo Sakjas
Jõgeva Vallavolikogu
info@jogevavv.ee

Teie nr
Õiguskantsler 13.05.2009 nr 6-4/090124/0903108

Märgukiri

Austatud volikogu esimees

Minu poole pöördus avaldaja, kes vaidlustas Jõgeva Vallavolikogu 27.11.2008 määruse nr 22 „Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas“ § 4 lg 1 punkti 3 põhiseaduslikkuse.

Analüüsinud asjassepuutuvaid õigusakte ning avaldaja ja Teie seisukohti, leian, et:

Jõgeva Vallavolikogu 27.11.2008 määruse nr 22 „Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas“ § 4 lg 1 punkt 3 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igäihe õigusega saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega osas, milles kehtestatakse isikule, kellele kuulub kinnisvara, hooldekodusse paigutamise arvelevõtmise lisatingimuseks soov kinkida kinnisvara vallale.

Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Jõgeva Vallavolikogu võttis 27.11.2008 vastu määruse nr 22 „Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas“ (määrus).
2. Minu poole pöördus avaldaja paludes teostada järelevalvet määruse vastavuse üle põhiseadusele ja seadustele. Avaldaja hinnangul ei ole määruse § 4 lg 1 punkt 3, mille alusel võetakse hooldekodusse paigutamiseks arvele eakad ja/või puudega isikud kellele kuulub kinnisvara, mille võõrandamine võimaldaks iseseisva toimetuleku ja vajaliku hoolduse kindlustamise, kuid kes soovivad neile kuuluva vara kinkida vallale, põhiseadusega kooskõlas.
3. Võtsin avalduse menetlusse ning pöördusin 26.01.2009 Jõgeva Vallavolikogu esimehe poole teabe nõudmisega.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Jõgeva Vallavolikogu esimees vastas 26.02.2009. Oma vastuses nentis volikogu esimees, et määruse § 4 lg 1 punktis 3 sätestatule puudub seaduslik alus. Volikogu esimees selgitas, et vara vallale kinkimine hoolduskulude katteks on üheks abivajaja võimaluseks, mitte kohustuseks. Volikogu esimees tõi määruses sätestatud piirangute mõistliku põhjuse näitena omavalitsuse eelarve vahendite puuduse.

II Asjakohased sätted

4. Määruse § 4 lg 1 p 3 „Õigustatud isikud“:

„(1) Hooldekodusse paigutamiseks võetakse arvele eakad ja/või puudega isikud:

[...]

3) kellele kuulub kinnisvara, mille võõrandamine võimaldaks iseseisva toimetuleku ja vajaliku hoolduse kindlustamise, kuid kes soovivad neile kuuluva vara kinkida vallale.

[...]“

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Sotsiaalne põhiõigus ja võrdsuspõhiõigus

5. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) § 28 lõiges 2 on sätestatud õigus saada puuduse korral riigilt abi. Nimetatud õigus on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb PS §-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.

PS § 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.

6. Sotsiaalsete õiguste kujundamisel peab seadusandja arvestama ka võrdsuspõhimõttega. Kui riik on otsustanud mingeid hüved anda, ei tohi nende hüvede saamist piirata kriteeriumidega, mis rikuks võrdse kohtlemise nõuet.¹ Sotsiaalsete põhiõiguste seos võrdsuspõhiõigusega on tuntavam kui muude põhiõiguste puhul. PS § 12 esimese lõike esimene lause tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel. Riigikohus on korduvalt märkinud: "PS § 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. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt."²

7. PS § 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 PS ei piiritle. Seda võivad kannatada näiteks lapsed, vanurid, haiged, töövõimetud või puudega isikud.³

¹ Taavi Annus. Kommentaarid §-le 28. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. §-le 28 komm 13.

² Vt nt RKÜKm 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02; RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02.

³ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p.19.

8. Üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive tuvastamisel tuleb leida vastus küsimusele, kas on aset leidnud sarnaste isikute või isikute gruppide ebavõrdne kohtlemine. Kui selline ebavõrdne kohtlemine eksisteerib, on üldine võrdsuspõhiõigus riivatud. Seejuures tuleb ennekõike kindlaks määrata võrreldavate isikute grupid, kelle suhtes esineb kahtlus ebavõrdses kohtlemises, ning seejärel kirjeldada ebavõrdset kohtlemist. PS § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras olevaid isikuid.⁴

9. Määruse § 4 lg 1 punktiga 3 eristatakse hooldekodusse paigutamiseks arvele võtmisel isikut, kellele kuulub kinnisvara, isikust, kellele kinnisvara ei kuulu.

Hooldekodusse paigutamiseks võetakse arvele eakad ja/või puudega isikud, kellel on täidetud määruse § 4 lg 1 punktides 1 või 2 sätestatud tingimused ja kellele ei kuulu kinnisvara. Juhul, kui isikul on täidetud määruse § 4 lg 1 punktides 1 või 2 sätestatud tingimused ning talle kuulub kinnisvara, võetakse teda arvele hooldekodusse paigutamiseks ainult siis, kui tema soovib talle kuuluva kinnisvara kinkida vallale. Seega isikule, kellele kuulub kinnisvara, on määruse § 4 lg 1 punktiga 3 kehtestatakse lisatingimus – soov kinkida kinnisvara vallale. Selle tingimuse mittetäitmisel – kui isik ei soovi kinkida kinnisvara vallale – ei võeta isikut arvele hooldekodusse paigutamiseks.

10. Nende isikute ühiseks tunnuseks on see, et nendel on täidetud kõik teised hooldekodusse paigutamise kriteeriumid. Ainukeseks eristavaks tunnuseks on isikule kuuluva kinnisvara olemasolu või selle puudumine.

11. Ülal kirjeldatud põhjustel leian, et määruse § 4 lg 1 p 3 riivab osas, milles see eristab hooldekodusse paigutamiseks arvele võtmisel isikut, kellele kuulub kinnisvara, isikust, kellele kinnisvara ei kuulu, PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust.

2. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasus

12. Põhiõiguste, sealhulgas võrdsuspõhiõiguste olemasolu ja subjektiivse iseloomu tunnistamine ei tähenda, nagu oleks riivatud põhiõigus piiramatu. Vaid põhjendamatu põhiõiguse piiramine on põhiõiguse rikkumine. Ebavõrdne kohtlemine on lubatav, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus.⁵

13. Järgnevalt ongi vajalik selgitada, kas isikute erinevaks kohtlemiseks oli mõistlik põhjus ning kas ebavõrdne kohtlemine oli põhjendatud või meelevaldne. Ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.

14. Määruse vastuvõtmise arutelust Jõgeva Vallavolikogus ja määruse eelnõuga kaasnevast seletuskirjast ei selgu *expressis verbis*, mis põhjusel pidas vallavolikogu õigustatuks hooldust vajavate, hooldekodusse paigutamist taotlevate inimeste ebavõrdset kohtlemist.

Volikogu esimees tõi kogu määruses sätestatud piirangute mõistliku põhjuse näitena omavalitsuse eelarve vahendite puuduse.

⁴ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 40.

⁵ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 39; RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17.

Mina ei oska oletada, millistel eesmärkidel Jõgeva Vallavolikogus ebavõrdset kohtlemist õigustatuks pidas, ja seetõttu hindan volikogu esimehe esitatud üldist põhjendust – omavalitsuse eelarve vahendite puudust.

15. Märgin esiteks, et määruse § 9 lg 1 p 1 sätestab, et hooldekodu hoolduskulud kaetakse mh hooldust vajava isiku igakuisest sissetulekust (vähemalt 85%). Määrusega on reguleeritud eakate ja puudega isikute üldhooldekodusse suunamine (määruse § 1). Nimetatud isikutele on riikliku pensionikindlustuse seadusega tagatud sissetulekud vanadus-, rahva- või töövõimetuspensioni näol.⁶

Seega on hooldust vajaval isikul sõltumata sellest kas ta omab kinnisvara, mille võõrandamine võimaldaks iseseisva toimetuleku ja vajaliku hoolduse kindlustamise, või mitte, seadusega tagatud igakuine sissetulek pensioni näol, millest vähemalt 85% läheb hoolduskulude katmiseks.

16. Teiseks kaetakse hooldekodu hoolduskulud vastavalt määruse § 9 lg 1 punktile 2 seadus- ja/või lepingujärgse ülalpidaja(-te) osalusest.

Ka PS § 27 lg 5 kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Perekonnaliikmete ülalpidamiskohustused on reguleeritud perekonnaseadusega. Perekonnaseadus 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).

Mina ei hinda käesolevas ettepanekus määruse § 9 lg 1 punkti 2 vastavust perekonnaseadusele ja PS § 27 lõikele 5, vaid rõhutan, et hooldust vajava isiku hooldekodu hoolduskulud on võimalik katta ka perekonnaliikmete osalusest sõltumata sellest kas isik omab kinnisvara või mitte.

17. Kolmandaks märgin, et riigieelarve seaduse § 9 lg 2 p 1 alusel eraldatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse toetust lisaks sihtotstarbelistele eraldistele ka eelarvete tasandusfondi kaudu. Kuna eelarvete tasandusfondi jaotamisel võetakse aluseks rahvastikuregistri andmed omavalitsuse üksuste lõikes, on kohalikud omavalitsused saanud toetust ka nende isikute eest, kellel on sissekirjutus nende territooriumil, aga kes on paigutatud hoolekandeesutustesse. 2009. aastal arvestatakse eelarvete tasandusfondis iga tööealise elaniku kohta ca 5800 krooni ja vanema kui 65. aastase elaniku kohta ca 8400 krooni.

18. Öeldust järeldeb, et hooldekodu hoolduskulude katmisel osalevad hooldust vajav isik ise oma igakuise sissetuleku kaudu ja selle isiku perekonnaliikmed oma osaluse kaudu ning kohalikku omavalitsust toetab selles ka riik tasandusfondi kaudu.

Seega ei saa määruse § 4 lg 1 punktis 3 sätestatud riive mõistlikuks põhjuseks pidada kohaliku omavalitsuse eelarve vahendite puudust.

Samale seisukohale jõudis ka Riigikohtu põhiseaduse järelevalve kolleegium öeldes, et „ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle

⁶ Vt riikliku pensionikindlustuse seaduse §-d 7, 14 ja 22.

otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist⁷.

19. Eeltoodust tulenevalt jõudsin järeldusele, et hooldust vajavate, hooldekodusse paigutamist taotlevate inimeste ebavõrdseks kohtlemiseks polnud Jõgeva Vallavolikogul mõistlikku põhjust ning võrdsusõiguse rikkumine ja õiguse saada riigilt puuduse korral abi eiramine oli ilmselgelt asjakohatu.

IV Kokkuvõte

Kokkuvõttes leian, et Jõgeva Vallavolikogu 27.11.2008 määruse nr 22 „Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas“ § 4 lg 1 punkt 3 on vastuolus põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igäihe õigusega saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega osas, milles kehtestatakse isikule, kellele kuulub kinnisvara, hooldekodusse paigutamise arvelevõtmise lisatingimuseks soov kinkida kinnisvara vallale.

Sellest lähtuvalt soovitan Jõgeva Vallavolikogul viia määruse § 4 lg 1 punkt 3 kooskõlla põhiseadusega. Selleks Jõgeva Vallavolikogu poolt kavandatavatest või astunud sammudest palun mind teavitada 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Natalia Bolmat 693 8411 E-post: igor.aljosin@oiguskantsler.ee
Igor Aljošin 693 8411 E-post: igor.aljosin@oiguskantsler.ee

⁷ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p.39.