

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2021/2022

Sotsiaalriik

Tihtilugu inimesed ei tea, milles seisnevad nende sotsiaalsed õigused: kellele ja milleks on mõeldud toimetulekutoetus ja töötutoetused; millist abi võib omavalitsuselt saada puudega inimene; [milline roll on vanematel oma alaealiste laste toimetuleku kindlustamisel](#); kelle ülesanne on tagada inimesele ravikindlustus; kes ja kui palju peaksid maksma eaka hooldekodukoha eest jne. Nii ei saada aru ka sotsiaalpoliitilistest valikutest ega osata neil teemadel valimistel kaasa rääkida. Lihtsam on nentida, et toetused on liiga väikesed ja riik peaks sotsiaalkaitsele kulutama rohkem, kui seni on kulutatud.

Nappide teadmiste tõttu võib juhtuda, et abivajaja või tema lähedane ei oska enda eest seista ega oma õigusi kaitsta. Ka on selge, et abi taotlemisel välditakse abist ilmajäämise hirmu tõttu vaidlusi abi andjaga. See omakorda loob võimaluse ametnike omavoliks ja meelevaldseteks otsusteks.

Olukorda aitaks parandada see, kui riik teeks rohkem teavitustööd, kontrolliks tõhusamalt ametnike tööd ning kui muutuks iseenesestmõistetavaks suhtumine, et vead parandatakse ja tegemata tööd tehakse ära viivitamata, lahkelt ja asjatundlikult. Samuti tuleb inimesele tagada kõik lihtsad ja taskukohased võimalused otsuste vaidlustamiseks ning vajaduse korral ka abivajaja ja abi osutaja omavaheliseks lepitamiseks.

Õiguskantslerile saadetud avaldused viitavad muu hulgas ka sügavale pettumusele ja umbusule Eesti riigi vastu. Selliseid tundeid on raske ette heita inimesele, kes on saanud teada, et tal oleks juba aastaid tagasi olnud õigus saada riigilt eritingimustel pensioni, ent saamata jäänud raha tagantjärele välja ei maksta ning olemasolevat pensioni selle võrra ka ei suurendata. Sellepärast on igati tänuväärsed algatused, mis avardavad [inimeste teadmisi pensioni maksmise süsteemi kohta](#). Ometi üksnes sellest ei piisa, et Eesti sotsiaalkaitse süsteemi mõista ning selle kujundamisel kaasa rääkida. Sotsiaalne sidusus eeldab, et iga Eestis elav inimene teab, milliseid toetusi ja teenuseid ta vajaduse korral riigilt (ka omavalitsuselt) saab, kust selleks tuleb raha ning mida peab inimene ise tegema, et ta toime tuleks.

Nii mõnigi kord saab õiguskantsler lahendada inimese mure suurema bürokraatiata ja ametliku ettepanekuta. Näiteks küsiti õiguskantslerilt, miks võetakse vajaduspõhise õppetoetuse määramisel perekonna sissetulekuna arvesse selle õe või venna sissetulek, kes on abielus ja loonud oma perekonna. Õiguskantsleri nõunikud ja Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialistid jõudsid ühiselt järeldusele, et abielus oleva õe või venna sissetulekut ei peaks vajaduspõhise õppetoetuse määramisel arvesse võtma. Kuna parajasti oli Riigikogu menetluses õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise eelnõu, esitas ministeerium parlamendile vastava ettepaneku ning seadust muudeti.

Paraku on olnud ka juhtumeid, kus isegi vaatamata lubadustele pole midagi tehtud: Pärnu Linnavalitsuse sotsiaalosakond hindas kahe puudega lapse pere abivajadust ja otsustas perele appi minna alles siis, kui taotluse esitamisest oli möödunud peaaegu aasta (vt [õiguskantsleri seisukoht](#)).

Sotsiaalkindlustusametit tuleb kiita suhtumise eest, et probleemi lahendamiseks piisab ametnike omavahelisest kiirest suhtlusest. Ühel juhul pöördus õiguskantsleri poole pensionär, kellelt Sotsiaalkindlustusamet oli soovinud tagasi saada talle vanglas oldud aja jooksul makstud pensioni. Paraku oli Sotsiaalkindlustusameti ettekirjutus vigane. Seadustele oli viidatud valesti, osa viiteid ja selgitusi oli puudu ning otsusest võis välja lugeda, et inimesele tuleb pensioni juurde maksta, mitte aga alusetult makstud pension tagasi nõuda. Õiguskantsleri nõunik selgitas Sotsiaalkindlustusametile, milles ettekirjutuse vead seisnesid. Sotsiaalkindlustusamet lubas inimesele saata uue ja parandatud ettekirjutuse ning tema taotluse alusel ka igakuisest pensionist kinni peetavat osa vähendada.

Tunnustust väärrib ka see, et Sotsiaalkindlustusamet muutis omal algatusel vanemahüvitise tagasinõudmise halduspraktikat, kui õiguskantsleri nõunik juhtis tähelepanu sellele, et haldusaktid vanemahüvitise tagasinõudmiseks ei vastanud perehüvitiste seadusega ja sotsiaalseadustiku üldosa seadusega ette nähtud tingimustele.

Õiguskantsler soovitas halduspraktikat muuta ka Eesti Haigekassal ja Eesti Töötukassal. Esimene soovitus puudutas [ravikindlustuskaitse peatamist](#) ja teine [töövõimetoetuse suuruse ümberarvutamist](#).

Abi vähendamine

Õiguskantslerile esitatud avaldusest selgus, et inimese ravikindlustus võib katkeda enne, kui

tal on võimalik täita oma maksukohustust. See võib juhtuda siis, kui ühel kuul jäetakse maksukohustus täitmata ning järgmine sotsiaalmaksu deklaratsiooni esitamise tähtpäev langeb puhkepäevale. See tähendab, et inimene võib ravikindlustuseta jääda temast sõltumatu juhusliku asjaolu tõttu.

Sellise probleemiga võivad kokku puutuda nii juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed, ettevõtlustulu maksu maksjad kui ka inimesed, kes saavad töö- ja teenustasu võlaõigusliku lepingu alusel. Nende inimeste kindlustuskaitse sõltub sellest, kas nende eest on ühes kalendrikuus makstud või deklareeritud sotsiaalmaksu vähemalt sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses. Ravikindlustuse seadus ütleb, et kui kahel järjestikusel kuul ei ole sotsiaalmaksu miinimumkohustust täidetud, siis inimese kindlustuskaitse katkeb.

[Õiguskantsler leidis](#), et avalduses kirjeldatud olukorrale on raske leida õigustust, mis oleks kooskõlas ravikindlustuse seaduse mõttega. Seega soovitas õiguskantsler Eesti Haigekassal oma halduspraktikat muuta või teha Sotsiaalministeeriumile ettepanek ravikindlustuse seaduse muutmise kohta.

Õiguskantslerilt küsiti ka töövõimetoetuse suuruse ümberarvutamise tähtaegade kohta. Nimelt vähendatakse inimese töövõimetoetust, kui tema kuusissetulek ületab seadusega kindlaks määratud summat. Kui kuusissetulek on aga suurem selle tõttu, et inimesele maksti enne puhkusele jäämist puhkusetasu ning talle järgmisel kuul makstav töötasu jääb seetõttu tavalisest väiksemaks, siis arvutatakse töövõimetoetuse suurus uuesti ümber ning Eesti Töötukassa maksab inimesele vahesumma välja tagantjärele. Seadus ümberarvutamise tähtaega ei sätesta.

Eesti Töötukassa teatas inimesele, et ümberarvutamine võtab aega kuni poolteist kuud. Seda põhjendas Eesti Töötukassa tähtajaga, millal saadakse Maksu- ja Tolliametilt andmed sissetuleku kohta. Avalduse lahendamisel selgus, et Eesti Töötukassa küsib Maksu- ja Tolliametilt neid andmeid ainult üks kord kuus. Õiguskantsler [palus](#) Eesti Töötukassal korraldada, et sissetuleku andmeid küsitaks seesuguse sagedusega, mis võimaldaks töövõimetoetuse suuruse uuesti arvutada ja maksta see välja senisest lühema tähtaja jooksul. Eesti Töötukassa lubas töövõimetoetuse ümberarvutamise protsessi koos Maksu- ja Tolliametiga üle vaadata ning korraldada nii, et kõik taotlused lahendataks viivitusega ja mõistliku aja jooksul.

Õiguskantsleril paluti ka kontrollida, kas Tapa Vallavolikogul oli õigus tunnistada kehtetuks 28. septembri 2017 määrust, mille alusel maksti vallas elavatele üliõpilastele sihtstipendiumi.

Avalduses väideti, et üliõpilased, kes astusid kõrgkooli 2021. aasta sügisel, olid stipendiumi saamise võimalusega juba arvestanud.

2017. aastal vastu võetud määruse järgi oli üliõpilasel võimalik saada vallalt tuhat eurot stipendiumi, kui ta oli täitnud määruses esitatud tingimused. Need tingimused nägid ette, et inimene pidi olema rahvastikuregistri andmete kohaselt Tapa valla elanik, ta pidi olema omandanud Tapa valla koolis vähemalt põhihariduse, õppima kõrgkoolis täiskoormusel ning olema kogunud esimese semestri jooksul vähemalt 75 protsenti kinnitatud õppekava ainepunktidest.

Õiguskantsler [leidis](#), et kuna semestri lõpuni ei olnud palju aega jäänud ning võis olla üliõpilasi, kelle kohta oli võimalik 30. detsembril 2021 kindlalt öelda, et nad koguvad semestri lõpuks 75 protsenti ainepunktidest, ei saanud täielikult välistada seda, et osa üliõpilasi oli selleks ajaks täitnud kõik stipendiumi taotlemise tingimused.

Stipendiumi maksmise eesmärk oli premeerida kõrgharidust omandama asunud Tapa valla elanikke, et nad seoksid ka tulevikus oma elu vallaga. Samas ei olnud valla määruses sätteid, mis oleksid selle eesmärgi täitmisele kaasa aidanud. Ühtlasi selgus, et stipendiumi maksmisega seda eesmärki tegelikult ka ei saavutatud.

Tapa valla 2022. aasta eelarve kinnitamise protsessis oli selgeks saanud, et vallal ei jätku raha mitmete kulude katmiseks ja hädavajalike investeeringute tegemiseks. Seega, mida kauem oli jõus määrus, mis ei täitnud oma eesmärki, seda rohkem kulutas vald maksumaksja raha sihipäratult, jättes samal ajal finantseerimata valla muud ülesanded.

Mõned kuud enne stipendiumi maksmise määruse kehtetuks tunnistamist olid toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimised. Demokraatia põhimõtte kohaselt on volikogul õigus olude muutudes muuta ka õigussuhteid. Sestap oli stipendiumi maksmise lõpetamine avalikes huvides ning kaalus üles ka nende üliõpilaste ootuse, kes olid täitnud stipendiumi saamise tingimused ja lootsid stipendiumi saada ka 2021. aastal.

Hoolekanne

Õiguskantslerilt küsiti, kas omavalitsus võis toimetulekutoetuse määramisel võtta arvesse kohustusliku kogumispensioni fondist välja võetud vara, mida inimene oli kasutanud laenude tagasimaksmiseks. Enne 1. juulit 2022 kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) järgi ei arvestatud toimetulekutoetuse määramisel inimese kulude hulka tema võlgu (v.a õppelaen)

ning olemasolevateks elatusvahenditeks peeti ka inimese kogutud sääste (näiteks teise samba pensionifondi väljamakset) ja tema käsutuses olevat laenuraha (v.a õppelaen).

Õiguskantsler [selgitas](#), et põhiseaduse järgi ei vastuta riik inimese võetud laenude tagasimaksmise eest ega pea toimetulekutoetust andes kaudselt tema võlgu tasuma.

Riigikogul on õigus otsustada, mil määral ja kuidas riik puudust kannatavatele inimestele abi osutab. See sotsiaalpoliitiline valik sõltub riigi majanduslikust olukorrast (Riigikohtu otsus nr 5-20-1/15, p 20). Ometi ei tähenda see, et riik ei võiks olla heldem ja arvestada puuduses olevat inimest abistades ka tema võetud laene või jätta puutumata inimese pensionipõlveks või matusteks kogutud säästud.

Riigikogu [muutis seadust](#) ning alates 1. juulist 2022 saab toimetulekutoetuse määramisel võtta (piiratud ulatuses) eluasemekuluna arvesse ka eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakset.

Õiguskantsleri poole pöördus Tallinna linnalt toimetulekuabi taotlenud inimene. Nõmme Linnaosa Valitsus oli palunud temalt luba kodu külastamiseks, mis jättis abipalujale mulje, et kui ta luba ei anna, jäetakse ta toetusest ilma. Nõmme sotsiaalhoolekande osakond põhjendas kodukülastuse vajadust õiguskantsleri nõunikule aga sellega, et toimetulekuabi taotleja ei pruugi tegelikult elada Tallinnas. Samas pole linna makstava toetuse määramisel oluline, kas abivajaja elab Nõmmel või näiteks Mustamäel.

Õiguskantsler [ei pidanud](#) linnaosavalitsuse põhjendust asjakohaseks. Kodukülastus peab olema sisuliselt põhjendatud, otsuse tegemisel hinnatakse taotleja viimase kolme kuu tulusid ja kulusid. Kodukülastust välistada siiski ei saa, seda võib teha taotleja esitatud väidete kontrollimiseks. Näiteks kui inimene on ravimite hinna kompenseerimist taotledes selgitanud, et tema pangakontolt maha võetud suurem summa on kulunud küttekolde remondile vms, võib osutada vajalikuks kohapeal järele uurida, kas inimese väited vastavad tõele.

Õiguskantsleri poole pöördus ratastooliga liikuv inimene, kes kurtis, et ta pole vallavalitsuselt saanud piisavalt abi oma korterile juurdepääsu hõlbustamiseks. Vallavalitsusega suheldes selgus, et esialgu soovis inimene majasisest tõstukit, kuid seda ei saanud trepikotta paigaldada. Välitõstukist ta mitmel põhjusel loobus, eelistades sellele trepironijat.

Õiguskantsler [leidis](#), et omavalitsuse üks ülesandeid on aidata ka välja selgitada, kuidas oleks võimalik inimest tegelikult aidata. Vajaduse korral peaks omavalitsus kutsuma appi eksperdi, kes oskab hinnata inimese abivajadust ja pakkuda konkreetseid lahendusi. Samuti peaks

inimene saama proovida, kas pakutud abivahend talle sobib. Vallavalitsus lubas igakülgset toetust, kuni inimene on saanud oma korterile juurdepääsuks sobiva abivahendi.

Õiguskantsler tegeles ka puudega lapse pere murega. Kohalik omavalitsus hindas pere abivajadust alles siis, kui taotluse esitamisest oli möödunud peaaegu aasta. Seejärel otsustas omavalitsus lapsevanema abistamiseks määrata talle üksnes hooldajatoetuse. Toetavate teenuste kohta otsuseid ei tehtud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et abivajajaga tuleb ühendust võtta nii kiiresti, kui olukord seda nõuab. Pärast abivajaduse hindamist peab omavalitsus otsustama, kas ja millist abi pere vajab ning kui suures ulatuses ja mis tingimustel seda antakse. Omavalitsus ei saa piirduda vaid hinnangute andmisega. Abi andmise otsused tuleb teha kümne tööpäeva jooksul.