

Õiguskantsleri 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaade

Sotsiaalkaitse

Lõppenud ülevaateaastal tuli õiguskantsleril lahendada mitmeid hooldekoduteenust puudutavaid avaldusi. Inimesed kurtsid näiteks selle üle, et nüüd tuleb neil hooldekodukoha eest maksta rohkem, kui seadus ette näeb. Kaevati, et hooldekodud on suurendanud kohatasu liialt lühikese etteteatamisajaga ning on ähvardanud lepingu üles öelda, kui inimene muudetud lepingutingimustega (näiteks uue hinnaga) ei nõustu. Mõni inimene ei olnud rahul sellega, et peab elama hooldekodus ega saa elada oma kodus.

Mitu inimest kurtis, et neile määratud sotsiaaltoetust on vähendatud või selle maksmine lõpetatud. Harvad polnud ka juhtumid, kui oli muudetud sotsiaalteenuse korraldust või selle mahtu, ilma et seda oleks inimesele arusaadavalt põhjendatud.

Sagenenud on mured seoses piiriüleste sotsiaalkindlustusjuhtumitega. Inimesed kasutavad üha enam võimalust elada ja töötada mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis või mõnes muus välisriigis, kuid jätavad seejuures piisavalt üksikasjalikult läbi mõtlemata, millised on seesuguses elukorralduses sotsiaalsed tagatised. Nii võidakse end leida ootamatult olukorrast, kus on jäädud ilma õigusest Eesti riigi makstavale toetusele või hüvitisele.

Üldjuhul ei ole inimesel õigust saada ühel ja samal eesmärgil makstavaid toetusi üheaegselt mitmest riigist ning tal ei ole ka õigust valida, mis riigist ta soovib hüvitisi saada. Euroopa Liidu liikmesriikides määratakse toetused Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määruse nr 883/2004](#) alusel. Kui Eesti on sõlminud teise riigiga vastava lepingu, siis makstakse hüvitisi vastavalt sellele lepingule.

Erinevates reeglites võib olla mõnikord keeruline orienteeruda, vajaduse korral annavad nõu Eesti sotsiaalkindlustusasutused: Sotsiaalkindlustusamet, Tervisekassa, Eesti Töötukassa. Selgitavat üldist infot leiab ka nende asutuste veebilehtedelt. Mõnikord teeb asjaajamise tülikamaks see, et toetuste või pensionide määramiseks on riikidel vaja omavahel andmeid vahetada, aga see võtab aega.

Sotsiaalteenuste korraldamine

Hoolekandereform

2023. aasta keskel jõustusid seadusemuudatused (hoolekandereform), mille kohaselt tuleb linnadel ja valdadel katta ööpäevaringset hooldusteenust pakkuvate asutuste (hooldekodude) hooldustöötajate ja abihoidustöötajate palgakulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud, koolituse ja supervisiooni kulud (nn hoolduskulud). Hooldekodu elaniku või tema lähedaste kanda jäävad majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud (nn omaosalus). Vajaduse korral aidatakse inimest ka nende kulude kandmisel.

Õiguskantsler võrdles valdade ja linnade kehtestatud hoolduskulude katmise piirmäärasid tasuga, mida hooldekodud küsivad inimese hooldamise eest. Selgus, et mitme valla ja linna kehtestatud piirmäär ei võimalda katta ühegi hooldekodu teenuse hinnas sisalduvat inimese hooldamise kulu. Mõne valla või linna kehtestatud piirmäära arvestades ei ole inimesel võimalik saada kohta oma koduvalla või -linna hooldekodus ega ka inimese elukohast mõistlikul kaugusel asuvas hooldekodus, kui ta seda soovib.

Õiguskantsler saatis linnadele ja valdadele [märgukirja](#), milles palus neil rahastada väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust nii, nagu näeb ette sotsiaalhoolekande seadus. Tema poole pöördunud inimestele selgitas ta ka hooldekodukoha eest tasumise korda ja perekonna ülalpidamiskohustust. Ta märkis, et kui hooldekodu tõstab kohatasu, on inimesel õigus paluda abi oma koduvallalt või -linnalt. Peale selle võib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile [märku anda](#), kui hooldekoduga sõlmitud lepingusse on sisse pandud tarbijat ebamõistlikult kahjustavaid tüüptingimusi.

Õiguskantsler analüüsis ka võimalikke eksimusi hooldekodukoha eest tasu küsimises. [Õiguskantsler leidis](#), et linnavalitsus peab sotsiaalteenuse rahastuse ja inimese omaosaluse määramisel hindama abivajaja majanduslikku olukorda ning arvestama, et inimesele jääks raha ka isiklikuks otstarbeks. Kuna konkreetsel juhul ei olnud linn hinnanud abivajaja majanduslikku olukorda igakülgset, palus õiguskantsler seda uuesti hinnata ning tagada, et inimesele jääks pärast omaosaluse tasumist piisavalt raha, mida ta saab kasutada oma äranägemise järgi.

Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusele osales õiguskantsler menetlusosalisena ühes märgilises arutelus, kus Riigikohus analüüsis hoolekandereformiga

kaasnevate finantskohustuste jaotuse põhiseaduspärasust. Nimelt pöördusid Rápina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu ning Tartu Linnavolikogu Riigikohtu poole ja palusid kontrollida, kas väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamiseks õigustloovate aktide andmata jätmine on põhiseaduspärane.

Õiguskantsler leidis Riigikohtule esitatud [arvamuses](#), et kuigi Riigikogu kitsendas linnade ja valdade võimalusi otsustada, kuidas teha hooldekodukoht inimestele kättesaadavaks, tegi ta seda kaalukal eesmärgil ja põhiseaduspäraselt.

Kuna Riigikohtu poole pöördunud linna- ja vallavolikogud polnud tõendanud seda, et nad ei suuda sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetes 2 ja 5 sätestatud kohustusi täita, ei saanud õiguskantsler võtta seisukohta, kas neil linnadel ja valdadel on seaduse täitmiseks piisavalt raha. [Riigikohus leidis](#), et hoolekandereformi vaidlustatud osad on põhiseaduspärased.

Päevase üldhooldusteenuse korraldamine

Ühele pöördumisele vastates kerkis küsimus, kas vallad ja linnad peavad korraldama väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust ka päevase teenusena.

[Õiguskantsler selgitas](#), et linnad ja vallad peavad väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust pakkuma nii päevase kui ka ööpäevaringse teenusena (vt sotsiaalhoolekande seaduse § 20 lõikeid 2 ja 3, § 22 lg 2 ning ka [sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu \(98 SE\) algataja seletuskiri](#), lk 23: „Päevahoidu ehk päevast üldhooldusteenust võivad vajada isikud, kes öisel ajal on suutelised iseseisvalt hakkama saama oma kodus või on öisel ajal tagatud hooldus ning järelevalve mitteformaalse hoolduse kaudu.“). Kuna seadus ei seo päevase üldhooldusteenuse osutamist puude liigi või raskusastmega või muu terviseseisundiga, tuleb linnadel ja valdadel korraldada seda teenust kõigile abivajajatele. Päevane teenus oleks seejuures kooskõlas ka sotsiaalhoolekande põhimõtetega, mille järgi pakutakse inimesele esmajärjekorras sellist abi ja tuge, mis võimaldab tal elada kodus või saada kodusarnast keskkonda ja elukorraldust pakkuvat teenust (sotsiaalhoolekande seaduse § 3 lg 1 p 2¹).

Sotsiaalteenuse määramine

Puudega lapse vanem palus kontrollida, kas omavalitsusüksus võib temalt nõuda avalduse esitamist iga kord, kui ta vajab oma puudega lapsele lapsehoidjat. Varem sai vanem kasutada lapsehoidja abi 70 tundi kuus ning selle eest tasus kohalik omavalitsus. Seejärel teenuse mahtu vähendati, ilma et oleks selgitatud muudatuse põhjuseid.

[Õiguskantsler leidis](#), et sellist käitumist ei saa õigeks pidada. Otsuseid tuleb inimesele põhjendada. Põhjendamine on muu hulgas vajalik selleks, et abivajaja saaks kaitsta oma õigusi vaide- või halduskohtumenetluses. Õiguskantsler soovitas kohalikul omavalitusel uuesti hinnata lapsevanema hoolduskoormust ja selle alusel teha selgelt põhjendatud otsus. Kui teenuse mahtu vähendatakse, siis peab ka põhjendama, miks vanemal ei ole enam õigust kasutada lapsehoidja abi samas mahus nagu varem.

Sotsiaalkaitse lähtub inimväärikuse põhimõttest. Selle põhimõttega pole kooskõlas olukord, kus inimene peab oma elementaarseid vajadusi avalikule võimule pidevalt põhjendama ning nende vajaduste rahuldamine sõltub sellest, kas need saavad avaliku võimu heakskiidu.

Toimetulekutoetuse määramine

Toimetulekutoetuse maksmine ajateenijale

Ajateenija küsis õiguskantslerilt, kas Narva linnal oli õigus vähendada talle määratavat toimetulekutoetust.

Õiguskantsler [leidis](#), et Narva linna Sotsiaalabiameti kaalutusotsused toetust vähendada jäid iseenesest seaduse piiresse, kuna kehtiva seaduse järgi on võimalik ajateenija toimetulekutoetuse taotlusi lahendada mitmel moel.

Siiski ei saanud õiguskantsleri hinnangul pidada Sotsiaalabiameti konkreetseid otsuseid õiguspäraseks, sest pärast eluasemekulude tasumist ei jäänud ajateenijale raha isiklikeks kulutusteks. See ei ole kooskõlas inimväärikuse põhimõttega. Õiguskantsleri seisukoha järgi ei olnud otsused õiguspärased ka seetõttu, et jäi arusaamatuks, mis põhjusel toetust vähendati. Otsuse põhjendus, sealhulgas arvutuskäik, ei olnud kooskõlas viidatud õigusnormiga. Seetõttu palus õiguskantsler Sotsiaalabiametil otsused uuesti üle vaadata.

Õiguskantsler täpsustas, et Sotsiaalabiametil on õigus hinnata, kas ajateenija saaks oma korteri välja üürida ja kas seda on temalt mõistlik nõuda. Selleks tuleb ametil välja selgitada kõik olulised asjaolud: näiteks korteri väljaüürimise võimalused, sellega kaasnevad kulud ning see, kas ajateenijal on väljaloa ajal vaja enda korterit kasutada. Kui amet otsustab kaalumise

tulemusena, et linn maksab ajateenijale toimetulekutoetust ainult siis, kui ta korteri välja üürib, tuleb see selgelt seada toimetulekutoetuse määramise kõrvaltingimuseks.

Toimetulekutoetuse vähendamine ja maksmise lõpetamine

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kellele makstavat toimetulekutoetust esmalt vähendati ja seejärel selle maksmine lõpetati. Toimetulekutoetuse saaja ei nõustunud selle otsusega ja palus vallal see tühistada.

Vallavalitsus selgitas oma vastustes toimetulekutoetuse määramise ja maksmise põhimõtteid ning tegi etteheiteid, et avaldaja ei ole koostöövalmis. Vallavalitsus ei käsitanud avaldaja kirju vaidena ega andnud talle tähtaega vaides olevate puuduste kõrvaldamiseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles pole esitatud sõnaselget taotlust haldusakti muuta või see kehtetuks tunnistada, kuid avalduse sisust selgub, et inimene tegelikult soovib seda. Sellisel juhul tuleb teha haldusakti peale esitatud vastuväidete kohta vaideotsus, mis vastaks seaduse nõuetele. Põhjendus on muu hulgas vajalik selleks, et inimene saaks oma õigusi tõhusalt kaitsta vaide- või halduskohtumenetluses.

Piiriülene sotsiaalkindlustus

Õigus peretoetustele, kui kumbki vanem elab eri riigis

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kes ise elab ja töötab Eestis, kuid lapse teine vanem elab ja töötab Lätis. See tõi kaasa olukorra, kus Sotsiaalkindlustusamet peatas perele lapsetoetuste maksmise, sest laste peamine elukoht oli ameti hinnangul ebaselge.

Õiguskantsler [leidis](#), et Sotsiaalkindlustusamet ei ole seadust rikkunud. Inimesel ei ole üldjuhul õigust saada ühel ja samal eesmärgil makstavaid toetusi üheaegselt mitmest Euroopa Liidu liikmesriigist. Samuti ei ole inimesel õigust valida, mis riigist ta soovib toetusi saada. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrusega nr 883/2004](#) on kehtestatud reeglid, mille järgi maksab perehüvitsi eelkõige see riik, kus lapsevanem töötab ja makse maksab. Kui kumbki vanem töötab eri riigis, maksab toetust see riik, kus laps elab. Eraldi reeglid kehtivad juhul, kui laps elab mitmes riigis – sel juhul selgitatakse välja lapse peamine elukoht.

Selline olukord võib mõjutada ka õigust linnade ja valdade makstavatele toetustele.

Konkreetsel juhul oli küsimuse all õigus lapsehoiuteenuse toetusele, mille saamiseks peab nii lapse kui ka tema vanema elukoht olema rahvastikuregistri andmetel teatud ajavahemikul pidevalt ühes ja samas vallas või linnas.

Lapsehoiuteenuse toetust maksavad linnad ja vallad vabatahtlikult, seadus selle toetuse maksmist ette ei näe. Riigikohus on öelnud, et linnad ja vallad võivad vabatahtlikult maksta toetusi üksnes neile inimestele, kes on rahvastikuregistri järgi selle linna või valla elanikud.

Peretoetuste maksmine, kui üks vanematest ei tööta ja elab lapsega Eestis

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kes elas Eestis ning avalduse esitamise ajal ei töötanud. Lapse teine vanem, avaldaja endine abikaasa, töötas Soomes. Kuna avaldaja lõpetas töötamise, siis peatas Sotsiaalkindlustusamet talle lapsetoetuse maksmise.

Euroopa Liidu [määrus](#) nr 883/2004 näeb ette, et peretoetusi maksab üldjuhul see riik, kus inimene töötab. Kui mõlemad vanemad töötavad, maksab peretoetusi see riik, kus laps elab. Määrus ei välista võimalust, et kui peretoetused on ühes riigis suuremad, maksab see riik teises riigis elavale perele lisatoetusi.

Senikaua kui avaldaja töötas Eestis, vastutas peretoetuste maksmise eest Eesti riik. Seetõttu maksis talle töötamise ajal lapsetoetust Sotsiaalkindlustusamet. Kuna Soome lapsetoetus on suurem kui Eesti lapsetoetus, võis Soome riik maksta lapse Soomes töötavale vanemale lisatoetust.

Kui avaldaja lõpetas töötamise, läks vastutus lapsetoetuste maksmise eest üle Soomele. Seetõttu peatas Sotsiaalkindlustusamet avaldajale lapsetoetuse maksmise. Perele jätkas lapsetoetuste maksmist Soome riik, kes maksis toetust lapse Soomes töötavale vanemale, kuid avaldaja seda ei teadnud.

Euroopa Liidu määrus näeb ette ka seda, et kui lapsevanem, kellele makstakse peretoetusi, ei kasuta seda toetust oma lapse ülalpidamiseks, siis maksab peretoetuste eest vastutav asutus toetust sellele inimesele, kes last tegelikult kasvatab.

Inimesele selgitati, et ta võib nõuda teiselt lapsevanemalt, et see maksaks lapse ülalpidamiseks ettenähtud toetused vabatahtlikult avaldajale edasi. Niisugusel juhul on lapsevanemal õigus pöörduda abi saamiseks ka Soome sotsiaalkindlustusasutuse KELA poole.

Töövõimetoetuse suurus, kui inimene elab teises Euroopa Liidu liikmesriigis

Õiguskantsleri Kantselei algatusel arutati Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Eesti Töötukassaga töövõimetoetuse suuruse arvestamise üht erisust. Kõne all oli olukord, kus inimesel tuvastati Eestis osaline või puuduv töövõime, ent ta elas teises Euroopa Liidu liikmesriigis, tema töövõimet oli varem määratud tähtaja lõppemise tõttu uuesti hinnatud ning töövõimetoetuse maksmise kohta tehti uus otsus.

Senise praktika kohaselt vähendas Eesti riik niisugusel juhul inimesele makstavat toetust, kuna tema välisriigis elamise periood pikenes. Seega maksti inimesele iga kord pärast tema töövõime uut hindamist varasemast väiksemat toetust ja seda isegi siis, kui teises liikmesriigis elamine seal riigis toetuse suurendamist kaasa ei toonud.

Ministeeriumid ja Eesti Töötukassa jõudsid Õiguskantsleri Kantselei vahendusel kokkuleppele, et kui Euroopa Liidu teises liikmesriigis inimese töövõimetoetust, töövõimetuspensioni või muud samal eesmärgil makstavat toetust ei suurendata, siis Eesti riik osalise töövõimega või puuduva töövõimega inimesele makstavat töövõimetoetust enam ei vähenda.

Arutelude tulemusel tegi Sotsiaalministeerium Euroopa Liidu Komisjoni juures olevale võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse halduskomisjonile ettepaneku täiendada Euroopa Liidu määruse nr 883/2004 lisa IX kandega Eesti töövõimetoetuse kohta. Komisjon kiitis Eesti ettepaneku heaks. Määruse IX lisa muudatus jõustub pärast seda, kui Euroopa Parlament on selle heaks kiitnud.

Peale selle täpsustas Riigikogu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettepanekul töövõimetoetuse seaduse § 13 lõike 5 sõnastust. Seadusemuudatus jõustus 15. mail 2024.

Rahvusvaheline kaitse ja sotsiaalsed õigused

Eestis elava ajutise kaitse saaja õigus peretoetustele

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kelle Ukraina kodanikust elukaaslasele peatati lapsetoetuse ja lasterikka pere toetuse maksmine.

Sotsiaalkindlustusameti andmetel on paljud Ukrainast Eestisse tulnud pered saanud samaaegselt toetust nii Eestist kui ka Ukrainast. [Perehüvitiste seadus](#) (PHS) sätestab, et perehüvitise saamise õigust ei ole Eesti elanikul, kes saab mõne teise riigi samaliigilist hüvitist

(PHS § 4 lõige 4). [Eesti Vabariigi ja Ukraina sotsiaalkindlustusleping](#) näeb ette, et peretoetusi maksab see riik, kus perekond elab. Kui õigus saada peretoetust tekib mõlema lepingupoole õigusaktide alusel, maksab hüvitist see riik, kus laps elab (lepingu artikkel 10).

Niisuguses olukorras võib Sotsiaalkindlustusamet peatada peretoetuste maksmise ja paluda peretoetuste maksmise kohta teavet Ukraina pädevalt asutuselt või ka toetuse saajalt. Selline olukord võib olla inimesele tülikas, kuid tuleb siiski välja selgitada, kas inimesel on õigus Eesti riigilt toetust saada.

Rahvusvahelise kaitse taotlejatele tervishoiuteenuste osutamine

Õiguskantslerile esitatud avaldusest selgus, et Sotsiaalkindlustusamet ei võimalda väljaspool majutuskeskust elavatel rahvusvahelise kaitse taotlejatel saada tervishoiuteenuseid nii, nagu seaduses on ette nähtud.

Asjaolude täpsustamisel selgus, et etteheide vastab tõele. Sotsiaalkindlustusamet on asunud seisukohale, et väljaspool majutuskeskust elavatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele tagatakse juurdepääs arstiabile samadel alustel ja korras nagu kõigile teistele ravikindlustuseta inimestele. See tähendab, et rahvusvahelise kaitse taotlejad peaksid Sotsiaalkindlustusameti hinnangul saama üksnes vältimatut arstiabi ja tasulisi teenuseid.

Niisugune seisukoht läheb vastuollu [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 32 lõike 1 punktiga 3 ja § 36 lõikega 2. Need sätted näevad ette, et ka omal soovil väljaspool majutuskeskust elavatel rahvusvahelise kaitse taotlejatel on õigus saada tervishoiuteenuseid majutuskeskuse kaudu. Samasuguse korra kehtestab ka sotsiaalministri määrus.

Sellest tulenevalt [leidis](#) õiguskantsler, et Sotsiaalkindlustusamet rikkus seadust.

Sotsiaalkindlustusamet ei saa keelduda talle õigusaktidega pandud teenuste korraldamisest sellel põhjusel, et ameti hinnangul tuleks õigusakte muuta.

Õiguskantsler märkis, et rahvusvahelise kaitse taotlejatele tuleb anda asjakohaseid selgitusi, kuidas nad vajadusel arsti juurde pääsevad. See teave tuleks avaldada ka näiteks rahvusvahelise kaitse taotleja teabelehel ning Sotsiaalkindlustusameti ja majutuskeskuse veebilehel.