



ÕIGUSKANTSLER

Teie 29.05.2011 nr

Õiguskantsler 10.06.2011 nr 6-1/110812/1103033

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole 30.05.2011 avaldusega, milles palusite kontrollida sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 26 põhiseaduspärasust.

Teie arvates ei vasta nimetatud regulatsioon põhiseadusele (edaspidi PS), kuna ei ole kooskõlas Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalthartaga (edaspidi Harta). Nimelt ei luba Harta Teie arvates seada puuetega inimesele (ennekõike lapsele) invatransporditeenuse osutamist kohaliku omavalitsuse poolt sõltuvusse tal perekonna olemasolust või perekonna heaolust. Viitasite oma avalduses Harta I osa artiklis 14, II osa artikli 15 lõikes 3 ning V osa artiklites E ja G sätestatule.

Mõistan Teie avaldust nii, et Teie küsimus puudutab SHS § 26 lg 1 punktis 4 sätestatud invatransporditeenuse osutamist kohaliku omavalitsuse poolt, täpsemalt sellest, et teenuse osutamine isikule sõltub isiku ja tema perekonna abivajadusest.

Olles tutvunud Teie avalduse ja asjakohaste õigusaktidega **leian, et SHS § 26 lg 1 p 4 ei ole vastuolus PS § 28 lõikega 2 osas, mis lubab puuetega inimesele invatransporditeenuse osutamise kohaliku omavalitsuse poolt teha sõltuvaks isiku ja tema perekonna abivajadusest.**

Alljärgnevalt tutvustan Teile oma seisukohta lähemalt.

I Vaidlustatud säte

SHS § 26 lg 1 punkt 4 sätestab:

„§ 26. Puuetega isikute sotsiaalhoolekanne

- (1) Puuetega isikutele teiste inimestega võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks valla- või linnavalitsus:

[...]

- 4) korraldab invatransporti;

Õiguskantsleri Kantselei

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

[...].“

II Õiguskantsleri seisukoht

1. Teie avalduse lahendamiseks kontrollin SHS § 26 lg 1 p 4 vastavust PS § 28 lõikele 2 osas, mis lubab puuetega inimesele invatransporditeenuse osutamise kohaliku omavalitsuse poolt teha sõltuvaks isiku ja tema perekonna abivajadusest.

2. Vastavalt PS § 28 lõikele 2 on isikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, kusjuures abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Seega sätestab põhiseaduse § 28 lg 2 õiguse sotsiaalabile puuduse korral.

3. Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ning saamise tingimusi, vaid jätab selle seadusandja otsustada. Seadusandja otsustusõigus on piiratud vaid rahvusvaheliste kohustuste ning põhiseaduse muude normide ja põhimõtetega. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel peab seadusandlik võim arvestama põhiseaduse §-st 10 tulenevate sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetega.¹ Riigikohus on leidnud, et õiguse abile tuumaks on puudust kannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise tagamine. Igäühel on § 28 kohaselt õigus piisavale abile, mitte ainult abile. Et § 28 kohaselt on riik kohustatud abistama igasuguse puuduse korral, on vajalik tagada isikule teatud miinimumsissetulek.²

4. Samas ei nõua põhiseadus sotsiaalsete õiguste puhul nende automaatset tagamist avaliku võimu poolt. Seadusandja on õigustatud kehtestama sotsiaalabi saamiseks reegleid, mis soodustavad igäühe enese vastutust sotsiaalse heaolu eest. Riik (ei keskvoim ega kohalik omavalitsus) ei pea andma abi juhul, kui isikul enesel või tema perekonnal on piisavad vahendid või sissetulek toimetulekuks.³ Ka Riigikohus on maininud, et riigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel tuleb arvestada PS §-s 27 sätestatuga. PS § 27 lg 5 kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Põhiseadusest tuleneb seega, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu PS § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema.⁴ Perekonna ülalpidamise kohustusi on reguleeritud mitme seadusega, mh perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seadusega.

5. Eeltoodu alusel saab jõuda järeldusele, et avalik võim on kohustatud sotsiaalabi andma ainult seda vajavale isikule või perekonnale ja selle abi andmise otsustamisel tuleb arvestada ka perekonna ülalpidamise kohustustega.

6. Riigi sotsiaalabi andmine puuduse korral, abi saamise tingimused ja kord on reguleeritud mitmes seaduses, üks neist on SHS. SHS § 2 p 1 kohaselt on sotsiaalhoolekandeks sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise või määramisega seotud toimingute süsteem. Sotsiaalhoolekanne on individuaalne konkreetsele vajadusele suunatud abi üldistest rahalistest vahenditest. Seda abi võimaldatakse ainult juhul, kui muust abist, eelkõige ülalpidamiskohustuslike perekonnaliikmete abist, ei piisa.⁵

¹ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 16.

² T. Annus. Kommentaarid põhiseaduse § 28 juurde. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 307-308, komm 10.2.

³ T. Annus, B. Aaviksoo. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Sotsiaalministeerium, 2002, lk 55. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Oigus_20sotsiaalhoolekandele_20final_1.pdf.

⁴ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 18.

⁵ G. Tavits. Sotsiaalhooldusõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 11.

7. Kohaliku omavalitsuse korraldatavad sotsiaalteenused puuetega isikutele on sotsiaalhoolekande süsteemi osaks ning need loetleb SHS § 26 lg 1, üheks neist on invatransporditeenus. Täpsemalt on nimetatud teenus sätestatud SHS § 26 lg 1 punktis 4, mille alusel puuetega isikutele teiste inimestega võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks korraldab valla- või linnavalitsus invatransporti. Nii selle kui ka teiste SHS-s sätestatud puuetega isikutele suunatud sotsiaalteenuste osutamisel tuleb arvestada sotsiaalhoolekande põhimõtetega, millised on sätestatud SHS § 3 lõikes 1. Nendeks on mh inimõiguste järgimine, isiku vastutus enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest ning abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad. Lisaks sellele peab kohalik omavalitsus sotsiaalabi osutamisel hindama isiku abivajadust vastavalt SHS § 29 punktile 1.

8. Invatransporditeenus on riigi tasandil reguleeritud, kohaliku omavalitsuse poolt osutatav ja kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav teenus. Nagu eespool öeldud, on seadusandjal sotsiaalsetes küsimustes lai otsustusruum. Sama kehtib ka kohaliku omavalitsuse poolt kohalikku piirkonda puudutavate sotsiaalsete otsustuste tegemisel. Sotsiaalhoolekande teenuseid osutatakse isikule üldjuhul ainult tema reaalsel abivajadust silmas pidades, st juhul, kui isikul või tema perekonnal puuduvad piisavad vahendid. Invatransporditeenuse osutamise otsustamisel peab kohalik omavalitsus hindama isiku ja tema perekonna abivajadust, arvestades igal konkreetsel juhtumil ka isiku perekonnaliikmete ülalpidamiskohustusi. Kui isikul enesel või tema perekonnal on piisavad vahendid, teiste sõnadega kui isikul või tema perekonnal ei ole abivajadust, ei pea kohalik omavalitsus ilmtingimata teenust osutama.

9. Põhiseaduse §-st 28 tulenevate õiguste sisustamisel tuleb arvestada ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega, sealhulgas Hartas sätestatuga. Harta ei luba Teie arvates seada puuetega inimesele invatransporditeenuse osutamist kohaliku omavalitsuse poolt sõltuvusse tal perekonna olemasolust või perekonna heaolust. Viitasite oma avalduses Harta I osa artiklis 14, II osa artikli 15 lõikes 3 ning V osa artiklites E ja G sätestatule.

10. Pean vajalikuks siin välja tuua Harta vastavad sätted.

Harta I osas on määratletud lepingupoolte tegevuse eesmärgid tingimuste loomiseks, milles võib lepingupool rakendada Harta selles osas loetletud õigusi ja põhimõtteid. Üheks selliseks õiguseks on Harta I osa art 14 järgi igaihe õigus kasutada sotsiaalhoolekande teenuseid.

Harta II osa art 15 lg 3 kohaselt kohustuvad lepingupooled edendama puuetega inimeste täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust meetmete abil (kaasa arvatud tehnilised abivahendid), mille eesmärk on suhtlemis- ja liikumistakistuste ületamine ning transpordi, eluaseme ja kultuuritegevuse ning vaba aja veetmise võimaluste kättesaadavaks tegemine.

Harta V osa artikli E alusel tagatakse Hartas sätestatud õiguste kasutamine diskrimineerimata kedagi sellistel alustel nagu rass, nahavärvus, sugu, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, tervis, kuulumine rahvusvähemusse, sünnipära või muu selline tegur.

Harta V osa artikkel G sätestab, et kui Harta I osas sätestatud õigusi ja põhimõtteid efektiivselt ellu viia ning neid tulemuslikult rakendada, nagu nähakse ette Harta II osas, ei saa nende suhtes kehtestada mingeid neis osades ette nähtud piiranguid ega kitsendusi, välja arvatud seadusega ette nähtud ja demokraatlikus ühiskonnas teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja vabaduste, ühiskonna huvide, riigi julgeoleku, rahva tervise ja moraali kaitseks vajalikud piirangud. Hartas sätestatud õiguste ja kohustuste piiranguid, mida Harta võimaldab, ei tohi rakendada mingil muul eesmärgil peale selle, milleks need on ette nähtud.

11. Ülalnimetatud Teie poolt mainitud Harta sätetest, ega ka Harta muudest sätetest ei tulene, et riik peab tagama puuetega inimesele invatransporditeenuse tingimusteta ja piiranguteta, mh perekonna olemasolust, perekonna heaolust ning isiku ja tema perekonna abivajadusest sõltumata.

Harta sätestab eelkõige riigi üldised kohustused edendada puuetega inimeste sotsiaalhoolekannet. Harta II osa art 15 lg 3 paneb riigile kohustuse rakendada meetmeid puuetega isikutele mh transpordi võimaluste kättesaadavaks tegemiseks. Pööran Teie tähelepanu sellele, et Harta nimetatud säte, ega ka Harta muud sätted ei pane riigile kohustust võimaldada puuetega inimesele invatransporditeenust tingimusteta ja piiranguteta ning ülalnimetatud asjaoludest sõltumata.

12. Harta II osa artikleid, sh art 15 lg 3, tuleb rakendada siseriiklike õigusaktide kaudu.⁶ Siin tuleks märkida, et puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus näeb ette rea toetusi, mis on vajalikud puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamiseks puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu. Puudest tingitud lisakuludeks loetakse kulutused mh ka transpordile (puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 lg 2²). Nimetatud seaduse alusel makstavate toetuste saamiseks ei ole isiku reaalne abivajadus oluline, need makstakse kõigile puuetega isikutele vastavalt seaduses sätestatud tingimustele. Seega on teatud osa puuetega isiku transpordivajadusest kaetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavate toetuste kaudu. Lisaks sellele, nagu eespool öeldud, osutab kohalik omavalitsus abivajavatele puuetega isikutele invatransporditeenust. Sellega saab pidada miinimumnõudena täidetuks Harta II osa art 15 lõikes 3 nimetatud riigi kohustust rakendada meetmeid puuetega isikutele mh transpordi võimaluste kättesaadavaks tegemiseks. See ei välista loomulikult muude täiendavate meetmete rakendamist riigi poolt puuetega isikutele transpordi kättesaadavuse tagamiseks.

III Kokkuvõte

Eeltoodust järeldan, et SHS § 26 lg 1 p 4 on kooskõlas PS § 28 lõikes 2 sätestatud igäühe õigusega riigi abile osas, mis lubab puuetega inimesele invatransporditeenuse osutamise kohaliku omavalitsuse poolt teha sõltuvaks isiku ja tema perekonna abivajadusest.

Märgin, et täiendavate selgituste saamiseks sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud põhimõtete ja invatransporditeenuse osutamise kohta võite pöörduda seaduse välja töötanud Sotsiaalministeeriumi poole.

Täna Teid veel kord pöördumise eest. Loodan, et minu selgitusest oli Teile abi.

Austusega

Indrek Teder

Igor Aljošin 693 8411

E-post: igor.aljosin@oiguskantsler.ee

⁶ Vt parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seaduse eelnõu (210 SE I) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=992850016.