



Õiguskantsler

Teie 12.01.2015 nr

Meie 30.04.2015 nr 6-4/150110/1501914

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Hooldajatoetuse määramise kord puudega lapse hooldajale**

Austatud []

Tänan Teid pöördumise eest, milles palusite mul kontrollida Palamuse Vallavolikogu 29.12.2014 määrusega nr 19 „[Hooldajatoetuse määramise kord puudega lapse hooldajale](#)“ kehtestatud hooldajatoetuse määramise tingimuste põhiseaduspärasust.

Otsustasin Teie avalduse menetlusse võtta ja kontrollida, kas hooldajatoetuse määramise tingimused Palamuse vallas rikuvad põhiseadusest tulenevat ebavõrdse kohtlemise keeldu. **Analüüsi tulemusena ma ei tuvastanud, et Palamuse Vallavolikogu määrusega kehtestatud hooldajatoetuse määramise kord oleks vastuolus põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin.

I Asjaolud ja vaidlusalused normid

1. Pöördusite minu poole palvega kontrollida Palamuse Vallavolikogu 29.12.2014 määrusega nr 19 „[Hooldajatoetuse määramise kord puudega lapse hooldajale](#)“ (edaspidi: *hooldajatoetuse määramise kord* või *kord*) kehtestatud tingimuste põhiseaduspärasust. Täpsemalt leidsite, et võrdse kohtlemise põhimõtet rikub hooldajatoetuse määramise korras sätestatud regulatsioon, mis näeb ette puudega lapse hooldajale hooldajatoetuse maksmise alates lapse kolmandast eluaastast, mitte lapse sünnist. Samamoodi pidasite võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevaks seda, et määrus ei võimalda hooldajatoetust maksta isikutele, kes saavad töötutoetust või töötuskindlustuse hüvitist, on ise raske puudega või saavad alla 3-aastase lapse hooldamise eest lapsehooldustasu. Täiendavalt tõite oma avalduses välja, et hooldajatoetuse määramise kord ei anna toetuse taotlejale õigust näha dokumente, mille alusel toetuse määramine või määramata jätmine otsustati; samuti ei anna kord vastust küsimusele, kui kaua menetletakse isiku taotlust hooldajatoetuse saamiseks.

2. Hooldajatoetuse määramise korra § 1 sätestab, et hooldajatoetus puudega lapse hooldajale on igakuine sotsiaaltoetus 3–18-aastase hooldusvajadusega puudega lapse hooldamise eest. Tulenevalt § 3 lõikest 1 on hooldajatoetuse määramise korra mõistes hooldajaks puudega lapse vanem, võõrasvanem, eestkostja või perehoolduslepingu alusel last hooldav isik. Hooldajatoetuse määramise korra § 5 lõike 5 järgi ei määrata hooldajatoetust:

- 1) taotlejale, kes saab töötutoetust või töötuskindlustuse hüvitist;
- 2) taotlejale, kellele on määratud raske või sügav puue;
- 3) taotlejale, kes saab lapsehooldustasu alla 3-aastase lapse hooldamise eest;
- 4) kui lapse hooldamine on püsivalt tagatud teiste sotsiaal- ja/või haridusteenustega, täiendavate toetuste või muu abi osutamisega.

3. Hooldajatoetuse määramise korra § 3 näeb ette, et hooldajatoetuse saamiseks tuleb esitada Palamuse Vallavalitsusele avaldus, millele on muu hulgas lisatud puude määramise otsus ja rehabilitatsiooniplaan. Korra § 4 lõike 2 järgi selgitab vallavalitsuse sotsiaaltöö spetsialist taotleja esitatud dokumentide, hindamismetoodika ja vestluse alusel välja puudega lapse hooldusvajaduse ja hooldaja võimalused hoolduse tagamiseks ning teeb vallavalitsusele ettepaneku hooldajatoetuse määramise kohta. Hooldajatoetuse määramise korra § 5 lõigetest 1 ja 2 tulenevalt otsustab toetuse määramise või sellest keeldumise vallavalitsus korraldusega, märkides selles dokumendis ka hooldusvajaduse ja hooldajatoetuse suuruse ning esitades toetuse määramata jätmise korral keeldumise põhjuse.

4. Pöördusin avaldusaluses asjas teabe ja selgituste saamiseks Palamuse Vallavalitsuse poole.

5. Palamuse Vallavalitsus selgitas mulle, et hooldajatoetuse maksmise korra kehtestamisel otsustati kasutada [puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses](#) (edaspidi: PIST) varem kehtinud regulatsiooni eeskuju. Kuni [28.02.2009 kehtinud PIST](#) § 8 nägi ette igakuise hooldajatoetuse maksmise vähemalt 3-aastast puudega last hooldavale isikule ja välistas hooldajatoetuse maksmise isikule, kellel endal oli raske või sügav puue. Palamuse Vallavalitsuse hinnangul on alla 3-aastaste laste, sealhulgas puuetega laste hooldamist võimalik korraldada [riiklike peretoetuste seaduse](#) ja [vanemahüvitise seaduse](#) alusel makstavate toetuste abil. Puudega vanemad saavad aga kehtiva PIST § 9 lõike 1 alusel taotleda riigilt puudega vanema toetust. Töötutel on seevastu võimalik taotleda Eesti Töötukassalt puudega lapse hooldusteenuse kulu hüvitist, mis on suurem kui Palamuse Vallavalitsuse makstav hooldajatoetus ja mida vallavalitsuse sõnul ei määrata siis, kui kohalik omavalitsus samalaadset toetust maksab.

II Minu seisukoht

6. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi: PS) § 12 lõike 1 esimene lause sätestab võrdse kohtlemise nõude, mis ei luba kohelda võrreldavas olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Võrdsuspõhiõigus pole piiramatu õigus. Isegi kui tegemist on võrreldavate isikutega, ei ole PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigust siiski rikutud, kui inimeste erinevaks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Täpsemalt on PS § 12 lõike 1 esimese lausega vastuolus vaid selline erinev kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.¹

7. Ka kohalik omavalitsus peab oma õigusloomes, sealhulgas toetuste maksmise tingimuste kehtestamisel arvestama võrdse kohtlemise nõuet. Võrdse kohtlemise aspektist ei ole aga kõik kohaliku omavalitsuse toetused ühesugused. Mõne toetuse puhul on kohalikul omavalitsusel suurem vabadus otsustada, kas, kellele ja mis tingimustel toetust maksta; mõne toetuse puhul on kohaliku omavalitsuse otsustusvabadus aga piiratud. Kõnealuse eristuse aluseks on see, kas toetus on mõeldud puudust kannatavale isikule või kas toetuse maksmist nõuab kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne. Kui tegemist on mõne sellise toetusega, on kohalik omavalitsus toetuse maksmise

¹ Riigikohus on leidnud, et kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt viimasel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda, on kohalik omavalitsus oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam. – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#), p 62.

tingimuste kehtestamisel oma valikutes piiratum. Kui tegemist ei ole sellise toetusega, on kohaliku omavalitsuse otsustusvabadus aga suurem.² Kuna puudega lapse hooldajatoetus ei ole suunatud puudust kannatavatele isikutele, samuti ei ole tegemist kohaliku omavalitsuse kohustusega, on kohalikel omavalitsustel puudega lapse hooldajatoetuse maksmise tingimuste kehtestamisel suurem otsustusvabadus. Selgitan seda lähemalt.

8. Puudega lapse hooldajatoetuse maksmise eesmärgiks on ennekõike puudega lapse toetamine,³ võimaldades talle paremate elutingimuste pakkumist. Samuti võib puudega lapse hooldajatoetuse maksmise eesmärgina näha puudega last kasvatavate isikute igapäevatöö väärtustamist. Juhul kui puudega lapse hooldajatoetust makstakse ka töötavale isikule, võib puudega lapse hooldajatoetuse maksmine soodustada puudega lapse hooldamise kõrvalt tööl käimist ja aidata seeläbi kaasa pere- ja tööelu ühendamisele. Kuigi kahjuks on sageli puudega last kasvatavad pered ka majanduslikes raskustes, ei ole puudega lapse hooldajatoetuse maksmise aluseks otseselt puudus, vaid puudega lapse hooldusvajadus. Samuti ei tähenda puudus igasugust toimetulekuraskust, vaid on seotud eelkõige toimetulekupiiriga.⁴ Puudust kannatavateks isikuteks loetakse neid, kelle sissetulek jääb alla toimetulekupiiri ja kellel seetõttu ei jätku oma sissetulekust esmavajaduste rahuldamiseks. Sellistel isikutel on õigus saada [sotsiaalhoolekande seaduses](#) (edaspidi: SHS) sätestatud tingimustel toimetulekutoetust.

9. Puudega lapse hooldajatoetuse maksmist ei saa pidada ka kohaliku omavalitsuse kohustuslikuks ülesandeks, mille täitmist saaks kohalikult omavalitsuselt nõuda, kuna seadusest ei tulene kohalikule omavalitsusele puudega lapse hooldajatoetuse maksmise otsest kohustust. Kuni 01.03.2009 maksis puudega lapse hooldajatoetust riik PISTS § 8 alusel, kuid selle sätte kehtetuks tunnistamisel ja kohalikele omavalitsustele rahaliste vahendite üleandmisel ei kehtestanud seadusandja kohalikele omavalitsustele puudega lapse hooldajatoetuse maksmise kohustust ega määranud kindlaks toetuse maksmise tingimusi. Täpsemalt märgitakse vastava muudatuse ette näinud seaduse eelnõu seletuskirjas, et omavalitsus võib puudega lapse hooldajatoetuse asemel pakkuda ka lastele hooldusteenuseid, sealhulgas lapsehoiuteenust, et vanematel oleks võimalik tööl käia. Seletuskirja järgi on kohalikel omavalitsustel õigus kehtestada toetuse maksmiseks vajalik kord, kusjuures toetuse maksmise tingimused võivad olla paindlikumad kui seni kehtinud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses.⁵

10. Kuigi Vabariigi Valitsuse määrus, millega jaotatakse riigieelarvest vahendeid kohaliku omavalitsuse üksustele, näeb ette, et sotsiaaltoetuste ja -teenuste osutamise toetus sisaldab muu hulgas vahendeid puuetega laste hooldamise toetuse maksmiseks,⁶ ei tulene ka sellest puudega lapse hooldajatoetuse maksmise kohustust. Nimetatud määrus ei sea kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaaltoetuste ja -teenuste osutamise toetusest saadud vahendite kasutamiseks piiranguid, samuti ei

² Samas.

³ Analoogselt on Riigikohus leidnud, et puudega täiskasvanu hooldajale makstud hooldajatoetuse eesmärgiks oli puudega inimese toetamine. – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#), p 49.

⁴ Seda, et puudus on eelkõige seotud toimetulekupiiriga, on öelnud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma otsuses asjas nr [3-4-1-7-03](#), p 21.

⁵ Seletuskirjas tuuakse näide, et kohalik omavalitsus võib hooldajatoetust maksta ka töötavale hooldajale, kuna puudega lapse hooldamise kõrvalt on võimalik töötada kodus, osalise tööajaga ja teiste paindlike töövõtuvormidega. – Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 370 SE III [seletuskiri](#), lk 80.

⁶ Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määruse nr 16 „[Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord](#)“ § 4 lõige 1 punkt 2.

ole puudega laste hooldamise toetuseks saadud vahendite kasutamine piiratud ainult puuetega lastega või nende hooldamisega.⁷

11. Niisiis on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, milliseid toetusi, soodustusi ja teenuseid ta lisaks põhiseadusest ja seadusest tulenevatele kohustuslikele teenustele pakub.⁸ Täiendavate toetuste maksmisel on kohalikul omavalitsusel õigus ise otsustada ka toetuse maksmise tingimused. SHS § 23 näeb ette, et täiendavaid sotsiaaltoetusi on valla- või linnavalitsusel õigus määrata ja maksta kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Puudega lapse hooldajatoetus on üks sellistest täiendavatest sotsiaaltoetustest, mille määramiseks ja maksmiseks kehtestab SHS § 23 alusel tingimused ja korra kohaliku omavalitsuse volikogu. Palamuse vald on puudega lapse hooldajatoetuse määramise tingimuste kehtestamisel pidanud vajalikuks maksta toetust hooldusvajadusega puudega lapse hooldamise eest ja välistada toetuse saajate hulgast need, kes tema hinnangul saavad juba piisavat toetust riigilt.

12. Toetuse maksmise tingimusi hinnates tuleb silmas pidada seda, et kohalikul omavalitsusel on alati võimalik puudega lapse hooldajatoetuse saamiseks õigustatud isikute ringi laiendada. Nii näiteks võib Palamuse vald pidada edaspidi põhjendatuks hooldajatoetuse maksmist ka töötutoetust või töötuskindlustushüvitist saavatele töötutele, kui tööhõiveprogrammi muutmise või lõppemise tõttu ei ole töötutel enam võimalik taotleda Eesti Töötukassalt puudega isiku hooldamisest tingitud hooldusteenuse kulu hüvitamist.⁹ Samamoodi võib Palamuse vald anda toetuse saamise õigus ka alla 3-aastast puudega last kasvatavale isikule, kui puudega lapse hooldamist ei ole enam võimalik tagada riiklike toetuste abil.

13. Eeltoodut arvestades ei ole mul alust arvata, et Palamuse valla hooldajatoetuse määramise korraga kehtestatud tingimused rikuksid põhiseaduse §-ga 12 kaitstavat võrdse kohtlemise põhimõtet.

14. Täiendavalt märgin, et ma ei näe põhiseadusega vastuolu ka selles, et hooldajatoetuse määramise korras puudub säte, mis annaks taotlejale õiguse näha dokumente, mille alusel toetuse määramine otsustatud on. Kuna hooldajatoetuse saamise õiguse üle otsustamisel on tegemist haldusmenetlusega [haldusmenetluse seaduse](#) (edaspidi: HMS) mõistes, kohaldub HMS neis küsimustes, mida hooldajatoetuse määramise kord ei reguleeri. Seega tuleb Palamuse Vallavalitsusel hooldajatoetuse määramisel arvestada lisaks enda hooldajatoetuse määramise korras sätestatule ka nende nõuetega, mis tulenevad haldusorganile HMS-st, nende hulgas dokumentidega tutvumise võimaldamise (HMS § 37),¹⁰ menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise (HMS § 40) ja haldusakti põhjendamise (HMS § 56) nõudega. HMS ei nõua haldusorganilt kõikide kohustuste täitmist siis, kui isiku taotlus rahuldatakse ehk antakse välja soodustav haldusakt. Näiteks tuleneb HMS § 56 lõikest 4, et haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui isiku taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata. Kui aga isiku taotlus hooldajatoetuse määramiseks jäetakse rahuldamata või

⁷ Vabariigi Valitsuse määruse „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord” eelnõu seletuskiri, lk 12-13. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fin.ee/tasandus-ja-toetusfond> (nime alt: toetusfondi baasmääruse SK).

⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 61.

⁹ Vt hooldusteenuse kulu hüvitamise kohta lähemalt Vabariigi Valitsuse 12.12.2013 määruse nr 174 „Tööhõiveprogramm 2014–2015” § 12.

¹⁰ HMS §-s 37 reguleeritud dokumentidega tutvumise õigus näeb ette, et igaljuhul on õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas. Haldusorgan võib keelduda toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumast siis, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Toimikuga ja dokumentidega tutvumine toimub üldjuhul haldusorgani tööruumides ametiisiku juuresolekul. Haldusorgan võib teha sellest korrast erandeid. Dokumentidest väljavõtete või koopiade tegemine ning kulude hüvitamine toimub avaliku teabe seaduses sätestatud korras.

rahuldatakse väiksemas osas, kui isik soovinud on (näiteks otsustatakse toetust maksta vaid 50%-lises määras), tuleb Palamuse Vallavalitsusel kinni pidada kõigist HMS-s sätestatud haldusmenetluse läbiviimisega kaasnevatest kohustustest.

15. Samuti ei pea ma põhiseadusega vastuolus olevaks seda, et hooldajatoetuse määramise kord ei sätesta Palamuse Vallavalitsusele taotluse läbivaatamiseks tähtaega. Kuna vallavalitsusel tuleb enne otsuse tegemist välja selgitada puudega lapse hooldusvajadus ja muud otsuse tegemisel tähtsust omavad tegurid, võib taotluse läbivaatamine ja otsuse tegemine võtta sõltuvalt asjaoludest vähem või rohkem aega, mistõttu ei pruugi kõigi taotluste läbivaatamiseks ühtse tähtaja kehtestamine olla otstarbekas. See aga ei tähenda, et Palamuse Vallavalitsus võiks taotluse läbivaatamise ja toetuse määramise otsustamisega põhjendamatult venitada. HMS § 5 lõige 2 sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Seega tuleb Palamuse Vallavalitsusel hooldajatoetuse määramise kohta otsus teha võimalikult kiiresti, pidades silmas eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõtet.

Täna Teid veel kord minu poole pöördumast. Loodan, et minu antud selgitustest on Teile abi ja soovin Teile kõike paremat.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Palamuse Vallavalitsus (avaldaja andmeid avaldamata)