

**Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused
põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas**

Taavi Annus ja Berit Aaviksoo

Sotsiaalministeerium 2002

Autorid

Taavi Annus

Avaliku halduse osakond
Tartu Ülikool
Tiigi 78-237
50410 Tartu
e-mail: taavi_a@ut.ee

Berit Aaviksoo

Õigusteaduskond
Tartu Ülikool
Näituse 20
50409 Tartu
e-mail: berit@ut.ee

Lühikokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks on anda ülevaade igäihe õigustest sotsiaalhoolekande valdkonnas ning teiselt poolt erinevate isikute ja institutsioonide kohustustest nende õiguste tagamisel. Töös antakse ülevaade põhiseaduse §-s 28 tagatud õigusest abile puuduse korral ning teistest põhiseaduslikest õigustest, mille eesmärgiks on tagada igäihe inimväärne äraelamine.

Töös näidatakse kõigepealt, et sotsiaalhoolekande valdkonnas on isikutel reaalsed juriidilised õigused ning et tegemist ei ole pelgalt deklaratsiooniga. Arvestades seda, et tegemist on põhiseaduslike õigustega, peab nendega arvestama ka seadusandja. Igäihel peab olema õigus nende õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda; efektiivse õiguskaitse tagamiseks on soovitatav sisse viia alternatiivseid õiguskaitsevõimalusi.

Kuna tegemist on põhiõigustega, tuleb nende analüüsimisel esmalt tuvastada põhiõiguse kaitseala ning seejärel analüüsida, millistel tingimustel võib selle õiguse realiseerimist piirata. Piirangute sätestamisel tuleb arvestada, et piirang on lubatud ainult juhul, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Selle vajalikkuse hindamisel tuleb muuhulgas lähtuda võrdlevast kogemusest. Samas tuleb arvestada, et seadusandjal on piirangute sätestamisel ning seeläbi erinevate väärtuste kaalumisel arvestatav otsustusvabadus.

Paragrahv 28 kaitseb igäiht, kuigi abi osutamisel on lubatud lähtuda inimeste ühistest sissetulekutest, väljaminekutest ja ühisest majapidamisest. Õigused tuleb tagada igäihele sõltumata kodakondsusest. Vältimatu sotsiaalabi tuleb tagada igäihele, kes Eestis viibib.

Abi võib olla nii rahaline kui mitterahaline. Rahalise abi ulatuse määramisel tuleb lähtuda toimetulekupiirist, mis tugineb ühele sotsiaalteaduslikult tunnustatud vaesuspiiri mõistele. Toimetulekutoetuse määr ei tohi sellest piiriga võrreldes ilmselgelt ebapiisav olla. Samas on seadusandjal õigus otsustada, millisest sotsiaalteaduslikust vaesuspiirist lähtutakse.

Isiku asumist allpool toimetulekupiiri tuleb hinnata lähtuvalt isiku sissetulekutest ning üleüldisest varalisest olukorrast. Arvesse võivad põhimõtteliselt tulla kõik sissetulekud, kuid seadusandjal on õigus otsustada, millised sissetulekud arvesse ei lähe (näiteks võib soodustada tööleasumist, arvestamata osaliselt või teatud aja jooksul töötasu). Põhimõtteliselt on võimalik isikut sundida müüma ka talle kuuluvat vara või tarvitama kogutud sääste, kuid teatud vara osas (nt. eluase, töötegemiseks hädavajalik vara, isiklikud asjad) on vaja ette näha erandid.

Kui isiku sissetulekuid ja väljaminekuid ei ole võimalik eristada temaga ühist majapidamist omavate isikute sissetulekutest ja väljaminekutest, on sotsiaalabi osutamisel vajalik arvestada kogu leibkonnaga. Kui üks leibkonnaliige abi kuritarvitab (nt. toimetulekutoetuse omastab), peab teisi leibkonnaliikmeid siiski abistama, kuigi seda võib teha näiteks mitterahalises vormis. Keda leibkonna hulka lugeda, tuleb otsustada konkreetsel üksikjuhul. Seadusandja saab kindlaks määrata üldised raamid, mida leibkonna koosseisu hindamisel arvestada tuleb.

Kuna puudus ei pruugi seisneda ainult väheses sissetulekus, on vajalik ka sotsiaalteenuste osutamine. Eelkõige puudutavad need eluasemeteenust, tööturuteenuseid, aga ka muid traditsioonilisi sotsiaalteenuseid nagu sotsiaalnõustamine, hooldamine hooldekodudes

ning koduteenused. Nende teenuste liikide määratlemisel on teenuse osutajal küllaltki suur otsustusvabadus. Ka konkreetsel juhul on otsuse langetajal vajalik valida erinevate teenuste vahel selle teenuse kasuks, mis puudust kõige edukamalt leevendada võimaldaks. Abi puuduse korral seisneb seega erinevates meetmetes: tegemist on kombinatsiooniga rahalisest abist ning sotsiaalteenustest. Igal konkreetsel üksikjuhul on vajalik otsustada, milline abi kõige efektiivsem on.

Sotsiaalhoolekande alaseid õigusi on võimalik piirata mitmetest alustest lähtuvalt. Kõigepealt tulevad kõne alla riigi majanduslikud võimalused, mis võivad muutuda oluliseks osutatavate hüvede ulatuse kindlaksmääramisel. Samas ei tohi olla ohustatud minimaalne abi. Teiseks on lubatud mitmesugused aktiveerivad meetmed, eelkõige kohustus osaleda tööhõiveprogrammides ning vastu võtta sobivat tööpakkumist. Teatud piirangud on võimalik ette näha ka isiku elukohast lähtuvalt (isik peaks abi taotlema oma alalises elukohas) ning arvestades perekonna kohustusi oma abivajavaid liikmeid aidata.

Sotsiaalsete õiguste tagamise eest vastutavad erinevad isikud ja institutsioonid. Sealjuures on esmaseks põhimõtteks isiku enese vastutus toimetuleku eest. Seda põhimõtet väljendab näiteks igapäevane kohustus endale võimaluse korral täiendavaid sissetulekuid muretseda. Põhiseaduslikult tagatud perekonna kohustus oma abivajavate liikmete eest hoolitseda väljendub hetkel perekonnaseadusega kehtestatud ülalpidamiskohustustes. Avalik võim võib isikule rahalise abi andmisest keelduda, kui ta ei ole kasutanud võimalust perekonnaliikmetelt abi saada.

Avaliku võimu kohustused sotsiaalhoolekande valdkonnas jagunevad riigi (keskvõimu) ja kohaliku omavalitsuse kohustusteks. Kuna erinevad sotsiaalhoolekande meetmed on omavahel tihedalt seotud ning konkreetselt isikule abi osutamine nõuab tihti rahalise ja mitterahalise abi kombineerimist, on rahalise ja mitterahalise abi eest vastutuse jagamine erinevatele institutsioonidele raskendatud.

Kohalik omavalitsuse ülesannete kindlaksmääramisel kasutatakse kolme kriteeriumi: subsidiaarsuspõhimõte, traditsioonid ning võrsumine kohalikust kogukonnast. Kõigi kolme põhimõtte kohaselt on sotsiaalhoolekande näol tegemist eelkõige kohaliku elu küsimusega. Vaid juhul, kui sotsiaalabi osutamist lugeda tööhõiveprogrammide osaks, on mõeldav ülesande kuuluvus keskvõimule. Seadusandjal on aga teatud otsustusõigus kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete kindlaksmääramisel. Välisriikide kogemus näitab, et sotsiaalhoolekande eest peetakse peamiseks vastutajaks just kohalikku omavalitsust. Kohalikele omavalitsusele sotsiaalhoolekande alaste ülesannete panek ühes vastutusega nende ülesannete täitmise finantseerimise eest ei oleks põhiseadusega vastuolus.

Keskvõim peab sotsiaalhoolekannet osutama juhul, kui tegemist on abivajadusega tulenevalt mõnest üldriiklikku tähendust omavast probleemist. Samuti peab keskvõim tulenevalt põhiseaduse §28 lõikest 3 toetama kohalikke omavalitsusi. See toetus võib seisneda nii rahalises toetuses (nt. hoolekandekulude osaline katmine) kui ka poliitika väljatöötamises, koordineerimises ning sellega seonduvas nõustamises.

Sisukord

Kasutatud lühendid	7
1. Sissejuhatus	8
1.1. Töö eesmärk.....	8
1.2. Töö metodoloogia	8
1.3. Töö terminoloogia	9
2. Sotsiaalsed õigused kui põhiõigused.....	12
2.1. Sotsiaalsete põhiõiguste olemus - kaitstavad väärtused	12
2.2. Sotsiaalsed põhiõigused kui subjektiivsed, kohtutes kaitstavad õigused	13
2.3. Õiguskaitsse võimalused	19
3. Sotsiaalsete õiguste struktuur	21
3.1. Negatiivsete ja positiivsete põhiõiguste vahe ja eristamise kriitika	21
3.2. Sotsiaalse põhiõiguse kaitseala ja selle riive	22
3.3. Sotsiaalse põhiõiguse riive õigustus	23
3.4. Sotsiaalse põhiõiguse riive formaalne õigustus	23
3.5. Sotsiaalse põhiõiguse riive materiaalne õigustus	25
3.6. Seadusandja mänguruum	26
4. Õigus sotsiaalhoolekandele	27
4.1. Rahvusvaheliste kokkulepete tähendus sotsiaalsete õiguste tõlgendamisel.....	27
4.1.1. Põhimõtteline tähendus	27
4.1.2. Õigus sotsiaalsele kaitsele rahvusvahelistes dokumentides.....	28
4.2. Paragrahv 28 isikuline kaitseala	31
4.3. Õigus sotsiaalhoolekandele – esemeline kaitseala	38
4.3.1. Õigus sotsiaalabile – eesmärgid ja väärtused, mida see õigus kaitseb.....	38
4.3.2. Abi ulatus	38
4.3.2.1. Puuduse mõiste	39
4.3.2.2. Isiku sissetulekute arvestamine	43
4.3.2.3. Tarbimiskaalud	46
4.3.3. Sotsiaalabi liigid	46
4.4. Õigus abile – riive (abi saamise tingimused, kord ja piirangud) ja selle õigustus...	49
4.4.1. Riigi majanduslikud vahendid	49
4.4.2. Aktiveerivad meetmed	51
4.4.3. Sotsiaaltoetuste ja -teenuste sõltuvus alalisest elukohast	53
4.4.4. Sotsiaalteenuste omaosalus	54
4.4.5. Eesti kodaniku elamine Eestis.....	54
4.4.6. Perekonna kohustused ja isiku varaline olukord	54
5. Sotsiaalhoolekande kohustatud subjektid	55
5.1. Isiku omavastutus	55
5.2. Perekonna kohustused	56
5.3. Avaliku sektori kohustused.....	58
5.3.1. Kohaliku omavalitsuse kohustused	60
5.3.2. Keskvõimu kohustused	64
5.3.2.1. Hoolekandekohustused	65
5.3.2.2. Toetuskohustused.....	65

Lisa 1 Vastutus sotsiaalhoolekande eest erinevates Euroopa riikides	67
Lisa 2 Toimetulekutoetusega seonduvad reeglid erinevates Euroopa riikides	73

Kasutatud lühendid

MSKÕP – Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

SHS – sotsiaalhoolekande seadus

ESH – Euroopa Sotsiaalharta (1961)

PTESH – Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (1996)

SÕK – Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee¹

¹ Sama tähistust on kasutatud ka Sõltumatute Ekspertide Komitee kohta seoses varasema *case-law*'ga, kuna tema tegutsemispõhimõtted oluliselt muutunud ei ole.

1. Sissejuhatus

1.1. Töö eesmärk

Käesoleva töö eesmärgiks on anda ülevaade igaihe õigustest sotsiaalhoolekande valdkonnas ning teiselt poolt erinevate isikute ja institutsioonide kohustustest nende õiguste tagamisel. Käesoleva tööga antakse ülevaade põhiseaduse §-s 28 tagatud õigusest abile puuduse korral ning teistest põhiseaduslikest õigustest, mille eesmärgiks on tagada igaihe inimväärne äraelamine. Töö koosneb neljast sisulisest osast. Sissejuhatus järel selgitame teises peatükis § 28 aluseks olevat ideed sotsiaalsetest põhiõigustest ning nende põhiseadusliku garanteerituse võimalikkust. Kolmandas peatükis peatume sotsiaalsete õiguste “struktuuril” - analüüsimine, kuidas kohtud hindavad, kas sotsiaalset õigust on rikutud või mitte. Neljas peatükk on olulisim peatükk – selles anname ülevaate §28 alusel tekkinud õiguste sisust – abi ulatusest, liikidest ning õiguste piiramise võimalustest. Viiendaks peatükis analüüsime, millistel subjektidel on kohustused puuduse korral abi osutada.

1.2 Töö metodoloogia

Meie analüüs lähtub neljast põhilisest allikast. Esiteks kasutame senist kohtupraktikat, eelkõige Riigikohtu praktikat põhiseaduse tõlgendamisel. Kuigi Riigikohus ei ole kordagi kontrollinud mõne õigusakti või toimingu vastavust põhiseaduse §-le 28, on kohtupraktika põhiõiguste valdkonnas märkimisväärne. Samuti on Riigikohus lahendanud mitu juhtumit, kus on tulnud analüüsida erinevate riigiorganite vahelist pädevusjaotust.

Teiseks allikaks on rahvusvaheline kogemus inimõiguste tõlgendamisel. Eelkõige kasutame rahvusvahelisi lepinguid ning nende tõlgendamise praktikat rahvusvaheliste lepingute järelevalveorganisatsioonide poolt (põhjalikumalt vt. allpool p. 4.1). Kolmandaks allikaks on õigusteadlaste teoreetilised seisukohad. Kasutame nii Eesti kui välismaa autorite seisukohti. Neljandaks kasutame võrdlevaid argumente – teiste riikide kogemust sotsiaalsete õiguste tagamisel.

Võrdlevate argumentide kasutamine vajab veidi põhjalikumalt õigustust ja selgitust. Võrdlevate argumentide kasutamine on võimalik põhimõtteliselt kolmel erineval moel. Esiteks on võimalik vaadelda teiste riikide kohtute otsuseid ning leida argumente ühe või teise lahenduse kasuks. Tegemist on sarnase lähene misega kui teoreetilisest kirjandusest argumentide leidmisel. Teiseks on võimalik vaadelda, millised tagajärjed erinevatel sotsiaalpoliitilistel meetmetel erinevates riikides on olnud. Kuna põhiseaduse tõlgendamine eeldab erinevate väärtuste kaalumist, on vajalik vaadelda, kas ja kuivõrd hästi erinevad sotsiaalpoliitilised meetmed seatud eesmärgi täidavad (taotletavaid väärtusi kaitsta suudavad). Seeläbi on tarvis ka erinevate lahendusvariantide tulemuste ennustamist. Just võrdlevad argumendid, kasutades võrdleva poliitikaanalüüsi meetodeid, on sellisel juhul abiks. Kolmandaks tuleb arvestada, et põhiseaduse kohaselt on põhiõiguste piiramine lubatud juhul, kui see on “vajalik demokraatlikus ühiskonnas.”² Seda, millised meetmed ja piirangud demokraatlikus ühiskonnas vajalikud on, saame teada muuhulgas demokraatlike riikide praktikat vaadeldes. Kui demokraatlikes riikides

² Põhiseaduse § 11; vt. Riigikohtu tõlgendust selle klausli kohta nn. alkoholilubade kaasuses. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleeegiumi otsus 28. aprillist 2000 (RT III 2000, 12, 125).

on mingisugune piirang üldlevinud, on palju selgemini võimalik argumenteerida selle piirangu lubatavuse poolt.³

Sotsiaalsete õiguste puhul on võrdlevad argumendid küll pealtnäha erineva tähendusega – Eesti on majanduslikult arengult teisel järjel kui arenenud demokraatlikud riigid, eriti Euroopa Liitu kuuluvad riigid. Samas, kui vaadelda Euroopa riikide kogemust just piirangute seisukohast, on nende argumentide kasutamine võimalik – kui juba hea majandusliku olukorraga riikides on lubatud mingisugused piirangud, ei ole põhjust arvata, et Eesti peaks piirangute suhtes rangemal positsioonil olema. Seega – arenenud demokraatlikes riikides omaks võetud põhimõtted sotsiaalsete hüvede saamise tingimuste ja piirangute osas viitavad sellele, et need piirangud on “demokraatlikus ühiskonnas vajalikud” ka Eesti põhiseaduse tähenduses.

1.3. Töö terminoloogia

Kuna edaspidi kasutame töös teatud mõisteid korduvalt, on vajalik selgitada töös kasutatud termineid. Nendeks on:

Sotsiaalne kaitse. Tegemist on kõige üldisema terminiga, mis viitab sisuliselt kogu riikliku sotsiaalpoliitika peamisele eesmärgile – tagada igäihele kindlustunne tuleviku suhtes; et igäiks saab elada inimväärset elu kogu oma elu jooksul. Sotsiaalse kaitse meetmed jagunevad sotsiaalkindlustuseks ja sotsiaalhoolekandeks.

Sotsiaalkindlustus. Riigi poolt antud garantii, et teatud sotsiaalsete riskide korral on tagatud täiendav sissetulek või sissetulekute jätkumine vähemalt tasemel, mis võimaldab inimväärset äraelamist. Sealjuures ei ole isegi oluline, kas riski realiseerumisega ka tegelikult puudus tekib või mitte. Sotsiaalkindlustus jaguneb (kindlustus-) hüvitisteks ja riiklikeks toetusteks. Sotsiaalkindlustusskeeme rahastatakse kohustuslikest maksudest (võib olla kehtestatud sihtotstarbeline maks, nagu Eestis on sotsiaalmaks) või kohustuslikest maksetest (nt töötuskindlustusmaks, kogumispensioni makse). Sotsiaalkindlustus võib põhineda ka vabatahtlikult makstavatel osamaksetel (erakindlustus, nt vabatahtlik (täiendav) kogumispension). Eesti on kohustusliku kindlustusena loodud töötuskindlustus, ravikindlustus ja riiklik pensionikindlustus.

Toetused on riigipoolsed väljamaksed, mida finantseeritakse üldistest maksulaekumistest. Nendeks on Eestis näiteks töötu abiraha, peretoetused, puuetega inimeste sotsiaaltoetused, matusetoetus, kuriteoohvritele makstavad toetused.

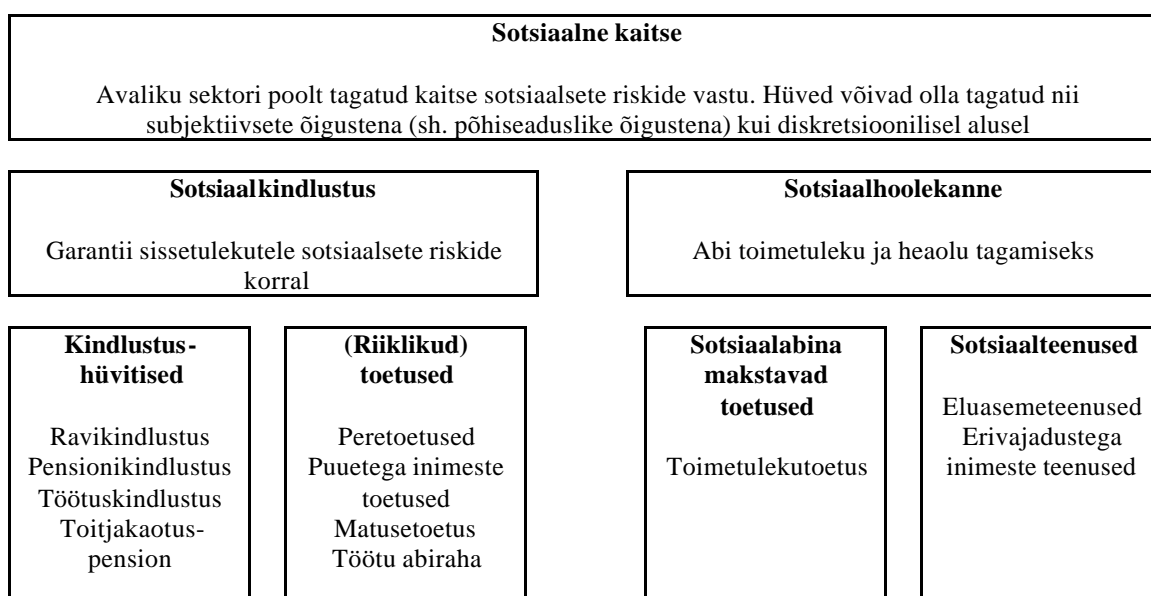
Sotsiaalhoolekanne on toimingute süsteem, mis soodustab isiku toimetulekut. See võib olla nii sotsiaalabi (sh. sotsiaaltoetused) kui sotsiaalteenused. Sotsiaalabina makstavaid toetusi eristab sotsiaalkindlustuse vormis makstavatest toetustest see, et neid makstakse vaid siis, kui abistataval on puudus (õigus toetusele ja toetuse suurus sõltub individuaalset abivajadusest). Sotsiaalkindlustuse vormis makstavate toetuste puhul on vajalik vaid teatud riski realiseerumine (toitjakaotus, töötus, teatud vanuse saabumine jne), individuaalseid vajadusi ei hinnata.

³ Riigikohus on võrdlevaid argumente põhiseaduse tõlgendamisel kasutanud korduvalt. Põhiõigustega seonduvalt on parimaks sellekohaseks lahendiks nn. nimevahetamise kaasus, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsus 3. maist 2001 (RT III 2001, 15, 154). Antud asjas käsitles kohus võrdlevalt lubatavaid piiranguid perekonnaelu puutumatusel Euroopa riikide lõikes, mööndes sealjuures erinevate lahendusvariantide võimalikkust.

Sotsiaalabi on isikule puuduse korral osutatav abi. See abi võib olla nii rahaline (Eestis praegusel hetkel toimetulekutoetus) kui mitterahaline (ajutine eluase, toit, rõivad – eelkõige vältimatu sotsiaalabi). Käesolevas töös kasutataksegi mõistet “toimetulekutoetus” üldises tähenduses; viitena rahalisele toetusele, mis tagab teatud miinimumsissetuleku. Sotsiaalteenused on igasugused teenused, mis ei ole rahaline abi, ning millega soodustatakse isiku või perekonna toimetulekut, toetatakse tegevus- ja kohanemisvõimet või suurendatakse heaolu. Sotsiaalteenused võivad, kuid ei pruugi olla sotsiaalabi iseloomuga (leevendamiseks puudust), st kuigi paljud sotsiaalteenused on otseselt või kaudselt suunatud vaesuse ja tõrjutuse leevendamisele, on olemas siiski väga erinevaid ja erinevate eesmärkidega sotsiaalteenuseid.

Sotsiaalsed õigused on seega isikute õigused sotsiaalse kaitse vallas kõige laiemalt. Õigus sotsiaalabile on õigus saada sotsiaalabi. Õigus sotsiaalhoolekandele on õigus saada sotsiaaltoetusi ja sotsiaalteenuseid.⁴

Terminikasutust iseloomustab järgmine skeem:⁵



⁴ Kahtlemata ei ole käesolevas töös kasutatav terminikasutus ainumõeldav ja täiuslik. Tihti asetatakse teatud toetused, mis antud skeemis on pandud sotsiaalkindlustuse alla, siiski sotsiaalabi alla (näiteks rahvapension). Ka erinevad riigid kasutavad mõnevõrra erinevat jaotust. Käesolev töö lähtub SÕK poolt kasutatavast terminoloogiast. ESH praktikas mõistetakse sotsiaalabi all “hüvesid, mille maksmise peamiseks kriteeriumiks on isiklik puudus, sõltumata nõudest kuuluda mingi riski katmiseks loodud sotsiaalkindlustussüsteemi, või sõltumata ametialasest tegevusest või isiku enese maksete tasumisest. Veel enam, nagu Art. 13 lg 1 näitab, tuleb abi osutada siis, kui sotsiaalkindlustushüvitis ei kata isikule piisavaid ressursse või vahendeid tema tervisliku olukorra parandamiseks vajalike kulude katteks. Sotsiaalkindlustus, mis hõlmab nii universaalseid kui ametitegevusega seonduvaid skeeme, hõlmab Art. 12 rakendamisel Komitee nägemuse kohaselt väljamakseid, mis võivad sõltuda täielikult või osaliselt, kuid ei pea sõltuma isikute maksetest ning on seotud teatud riskidega (haigus, töövõimetus, emadus, perekond, töötus, vanadus, surm, toitjakaotus, töövõimetus ja kutsehaigused). Need on hüvised, mida makstakse riskide realiseerumise korral, kuid ei ole nõeldud potentsiaalse puuduse leevendamiseks, mis riskiga kaasneb.” C XIII-4, 35 (General Introduction, Articles 12, 13).

⁵ Skeem ei hõlma kõiki Eestis kasutusel olevaid toetusi ja hüvitisi.

Käesoleva töö eesmärgiks on eelkõige keskenduda põhiseaduse §-s 28 sisalduvatele sotsiaalhoolekande alastele kohustustele. Sotsiaalkindlustuse alaseid kohustusi vaatleme vaid niivõrd, kui võrd see on tööst arusaamiseks vajalik.

2. Sotsiaalsed õigused kui põhiõigused

Sotsiaalsete õiguste, sh. õiguse sotsiaalhoolekandele “tuumaks” on õigus adekvaatsele elustandardile, mis nõuab miinimumina, et igäüks saaks kasutada eksisteerimiseks vajalikke õigusi nagu õigus küllaldasele toidule, riietusele, eluasemele ning piisavale hoolitsusele. Nende hüvede kasutamiseks on vajalikud teatud sotsiaalse iseloomuga õigused nagu õigus omandile, õigus tööle ja õigus riigi abile.⁶ Õigus sotsiaalsele kaitsele, sh. sotsiaalhoolekandele on üks olulisemaid sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi. Käesolevas osas vaatleme kõigepealt seda, milliseid väärtusi sotsiaalsed õigused teenivad, seejärel seda, kuidas nende väärtuste kaitseks on tagatud igäühele subjektiivseid õigusi ning kuidas igäüks saab neid õigusi kohtutes kaitsta.

2.1. Sotsiaalsete põhiõiguste olemus - kaitstavad väärtused

Majanduslikke ja sotsiaalseid inimõigusi on ajalooliselt peetud sügavalt ideoloogilise iseloomuga õigusteks. Neid õigusi on isegi peetud vaba turumajandusega ühtesobimatuks, sest riigile antakse liiga suured õigused sekkuda ühiskonna siseasjadesse.⁷ Majanduspoliitiliselt liberaalse seisukoha järgi tuleb kaitsta eelkõige väärtusi, mis seonduvad indiviidide vaba tegutsemisega; ühiskondlik heaolu on saavutatav just niimoodi kõige paremini.

Need seisukohad ei ole tänapäeval siiski ainuvalitsevad. Sotsiaalsete õiguste tähtsustamine näitab pühendumist sotsiaalsele integratsioonile, solidaarsusele ja võrdsusele, hõlmates ka tegelemist sissetulekute jaotamise küsimustega ning muret haavatavate ühiskonnagruppide (vaesed, vanad või puuetega inimesed) pärast.⁸ Sotsiaalsete õiguste garanteerimisega püütakse saavutada järgmisi eesmärke ning kaitsta sellega kaasnevaid järgmisi väärtusi:

a) “Individualistlik” väärtus: igäühe inimväärne äraelamine ning isegi igäühe eneseteostuslike eesmärkide saavutamine. Näiteks Euroopa Nõukogu dokumentides on inimväärkuse ja vaesuse seoste käsitlemisel märgitud: “vaesus viib väljaarvamiseni elust, mis pole inimväärkusega kooskõlas,” ning et “kõige olulisem õigus on õigus kujundada enda saatust, mis esiteks ja eelkõige tähendab seda, et inimesel peab olema tegelik vabadus keskkonna poolt pealesurutud piirangutest.”⁹

Vaesus on olukord, kus rahuldamata on inimese põhilised vajadused, sh. vajadus toidu, aga ka elementaarse riietuse ning peavarju järele. Osaliselt on selle põhjusteks riigisisene ressursside jaotus või ebavõrdsed võimalused.¹⁰

⁶ A. Eide. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook. 2^d Revised Edition. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 17-18.

⁷ P. Alston, G. Quinn. The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Human Rights Quarterly 9 (1987) 156-229.

⁸ A. Eide, A. Rosas. Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) (nr. 6), p. 5.

⁹ Council of Europe: Exchange of views on poverty in Europe, 30. September – 1. October 1986. Conclusions as presented by the Special Rapporteur, Mr. G. Sarpellon. EVP (86) 5. Väljavõte: A. Eide. Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach. Human Rights Law Journal, Vol. 10, No. 1-2, 1989, lk. 43.

¹⁰ A. Eide (nr. 9), p. 42.

b) “Kollektiivne” väärtus: sotsiaalse integratsiooni ja sotsiaalse õigluse tagamise vajadus. Põhiseaduse kohaselt on sotsiaalse riigi põhimõte üks põhilisemaid printsiipe ning see idee väljendab “riigi üldist kohustatust toimida sotsiaalselt ning hoolitseda sotsiaalse õigluse eest.”¹¹

c) Mõlema eelnevaga seotud väärtus: igapäevase ühiskondlikus ja töөлus osalemise võimaluse tagamine ning selle abil tõrjutute (s.h. tööjõuturult tõrjutute) osakaalu vähendamine, mis on kasulik kogu ühiskonnale.¹² Sotsiaalsed kulutused võivad seega suurendada ka majanduskasvu.¹³

Sotsiaalse kaitse tagamisega soovitakse kaitsta kõiki neid väärtusi. Ka sotsiaalkindlustuse korral on üldiseks eesmärgiks just nende väärtuste kaitse, kuigi igal konkreetsel üksikjuhul ei pruugi nende väärtustega otsest seost olla (näiteks kui pensioni saab isik, kelle sissetulekud on nii või teisiti piisavad). Sotsiaalkindlustus annab seega üldise garantii nende väärtuste realiseerimiseks.

Asudes hindama sotsiaalse kaitse alaseid õigusi, tulebki lähtuda neist eesmärkidest – kuivõrd on võimalik neid eesmarke erinevate vahenditega saavutada ning ka seda, kuivõrd ohustavad või kaitsevad neid väärtusi erinevad piirangud.

2.2. Sotsiaalsed põhiõigused kui subjektiivsed, kohtutes kaitstavad õigused

Sotsiaalsetest õigustest rääkides vastandatakse need tihti nn. klassikalistele, s.o. kodaniku- ja poliitiliste õigustele. Põhiõiguste liigitamine nende poliitilismaailmavaatelse tekkeloo järgi liberaalseteks ja sotsiaalseteks põhiõigusteks on ajalooliselt väga levinud. Kui liberaalsed põhiõigused on ennekõike vabadusõigused riigi vastu, siis sotsiaalsed põhiõigused on üksikisiku sotsiaalsed nõudeõigused riigi vastu riigi positiivsele tegevusele.¹⁴ Seega on sotsiaalsed (aga ka majanduslikud ja kultuurilised) õigused “sellised õigused, mille alusel üksikisikul on õigus midagi riigilt nõuda. Sotsiaalsed õigused sunnivad riiki aktiivselt tegutsema ning üksikisikutele hüvesid andma.”¹⁵ Klassikaliste, liberaalsete põhiõiguste puhul ei ole tavaliselt kahtlust selles, et tegemist on subjektiivsete õigustega, mis on kaitstavad kohtutes. Tegemist on igapäevase õigusega, mis kaitseb riigi sekkumise vastu.

Sotsiaalsete õiguste puhul on vaidlusi rohkem. Kuivõrd põhiseaduses sisalduvaid sotsiaalseid norme peaks tõlgendama igapäevase subjektiivse õigusega hüvesid kohtu korras

¹¹ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: AS Juura, 1997, lk. 99.

¹² Nt. ÜRO egiidi all toimunud Kopenhaageni Sotsiaalarengu Foorumi lõpus vastuvõetud sotsiaalse arengu deklaratsioonis on korduvalt rõhutatud asjaolu, et just vaestele võimaluste andmine ühiskondlikus elus osaleda on kasulik kogu ühiskonnale. Nt. punkt 7: “Me kinnitame, et nii majanduslikult kui sotsiaalselt on kõige tulemuslikum selline poliitika ja sellised investeeringud, mis annavad inimestele võimaluse oma võimeid, ressursse ja võimalusi maksimeerida.” ÜRO Sotsiaalse Arengu Kopenhaageni Deklaratsioon. 19.04.1995. A/CONF. 166/9. Ka Euroopa Liidu sotsiaalse kaitse poliitika rõhutab tugevalt tööturuga integreerimise vajadust. Vt. W. Haensch and N. Balzter. Activation Policies in the Context of Social Assistance. Saarijärvi: STAKES, 2001. Kättesaadav <http://www.stakes.fi/socasst/reports.htm> (17.07.2002).

¹³ Antud küsimust on uuritud korduvalt ka empiirilisel viisil. Vt. R. Arjona, M. Ladaique, M. Pearson. Growth, Inequality and Social Protection. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper Nr. 51. OECD 2001.

¹⁴ EV PS juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Kättesaadav <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581> (17.07.2002).

¹⁵ T. Annus. Riigiõigus. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2001, lk. 303.

nõuda, on vägagi vaieldav küsimus. Sotsiaalsetel eesmärkidel vastuvõetud normid võivad põhiseaduses olla kahesuguse iseloomuga: tegemist võib olla nii üldiste riigi eesmärkidega kui subjektiivseid õigusi garanteerivate normidega.

Erinevates riikides on sotsiaalsete õiguste tagatus subjektiivsete õigustena lahendatud erinevalt. Esping-Anderseni jaotuse järgi on liberaalse sotsiaalkaitse süsteemiga riikides subjektiivseid sotsiaalseid õigusi vähe või need puuduvad või on seotud igäihe varem tehtud panusega; sotsiaaldemokraatlikes riikides on aga õigused tagatud igäihele.¹⁶ Näiteks Põhjamaades on märgata järk-järgulist trendi tagada paljusid hüvesid ja teenuseid nt. sotsiaalkindlustuse, tervise ja hariduse vallas kui individuaalseid õigusi.

Sotsiaalsete õiguste kui subjektiivsete õiguste vastu räägivad mitmed argumendid. Tihti kasutatakse neid argumente “negatiivsena,” vaieldes vastu majanduslike ja sotsiaalsete õiguste kohtulikule jõustatavusele.

1. Sotsiaalsed õigused on sõnastatud niivõrd üldiselt, et nende rikkumist ei saa kohtutes tõendada. Kui kodaniku- ja poliitilised õigused on suhteliselt hõlpsasti kohtutes kohaldatavad, siis sotsiaalsetel ja kultuurialastel õigustel, mis seonduvad pigem eesmärkide ja programmidega, on rohkem poliitiline iseloom. Näiteks põhiseadus tagab küll üldisel tasemel õiguse abile, kuid jätab abi liigid, ulatuse ja tingimused seadusandja otsustada.

2. Sotsiaalsete õiguste kohtulik kaitse sunniks kohtuid nõudma riigilt ulatuslike positiivsete meetmete tarvituselevõtmist ning finantsressursse, mis viiks lõppkokkuvõttes võimude lahususe printsiibi rikkumisele. Selle käsitluse kohaselt kuuluvad sotsiaalpoliitika ja eelarveeraldised valija ees vastutava seadusandja ainukompetentsi.¹⁷

3. Tegemist on nn. polütsentriliste otsustega, mille langetamisega kaasnevad kaugeleulatuvad ja erinevaid ühiskonnagruppe puudutavad sotsiaalmajanduslikud tagajärjed, samal ajal kui kohtunikel puuduvad vajalikud teadmised halduspoliitikast ning riigi rahandusest.

4. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste realiseerimine nõuab riigilt finantsilist pingutust, mida ei kaasne kodaniku- ja poliitiliste vabaduste tagamisega. Õiguste sõltumine riigi rahalisest olukorrast seab kahtluse alla selle õiguse tõelise õigusliku olemuse.¹⁸ Rahvusvahelises õiguses räägitakse tihti majanduslikest ja sotsiaalsetest põhiõigustest kui nn. teise kategooria inimõigustest, mille realiseerimine muutub aktuaalseks alles siis, kui nn. esimese põlvkonna õigused – kodaniku- ja poliitilised vabadused on tagatud.

5. Rääkides sotsiaalsest õigusest kui inimõigusest tähendaks seda, et rahvusvahelised organisatsioonid hakkaks sekkuma liigselt riigi siseasjadesse.

¹⁶ Tegemist on õiguste universaliseerumise ja varasemast (tööturuga seotud) panusest lahtisidumise protsessiga (“de-commodification”).

¹⁷ S. Liebenberg. The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal Systems. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) (nr. 6), p. 58.

¹⁸ Bossuyt. La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, 8 Human Rights Journal, (1975), p. 790. Viidatud: G.J.H. van Hoof. The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views. In P. Alston, K. Tomaševski (eds.). The Right to Food. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1984, p. 103.

Kohtutes kaitstavuse poolt on samas välja toodud järgmised argumendid:

1. Lingvistiline argument räägib otseselt selle poolt, et õigused peavad olema kohtutes kaitstavad. Põhiseadus kasutab sõnastust “Eesti kodanikul on õigus...”, mis viitab otseselt sellele, et tegemist on juriidiliselt õigusi tagava normiga. Alexy väidab, et kui sotsiaalsete põhiõiguste selgesõnaliste tagatistega on Eesti põhiseaduses väga napilt ümber käidud, on siiski selge sõnaga subjektiivsete õigustena tagatud õigus tervise kaitsele (PS § 28 lg 1), õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral (PS § 28 lg 2 lause 1) ning õigus haridusele.¹⁹

2. Teoorias kasutatakse õiguste subjektiivse iseloomu ehk kohtus kaitstavuse kindlakstegemiseks nn. subjektiveerimisteesi. Selle teesi kohaselt vastavad põhiõiguste kataloogis leiduvatele riiklikele kohustustele reeglina subjektiivsed õigused. Subjektiivne õigus eksisteerib üldiselt siis, kui normi eesmärgiks on üldise hüveolu edendamise kõrval teenida ka kodaniku huve. Seejuures kehtib nn. subjektiivsuse presumptsioon: sellel, kes väidab, et põhiõiguslikul normil on puhtalt objektiivne iseloom, on argumenteerimiskohustus.²⁰

3. Sellest tulenevalt: kuigi kohtutel puudub tõepoolest halduspoliitiline kompetents ning võime arvestada kõikide huvidega, mis poliitilises protsessis muidu esindatud oleks, on kohtutel võimalik panna seadusandlikule ja täidesaatvale võimule “tõendamiskoorem,” et viimased õigustaksid nende poolt langetatud poliitilisi valikuid. Kui teised harud seda ei suuda, võib kohus tuvastada põhiseaduse rikkumise.²¹ Kohus võib sellega muidugi kaudselt seadusandjale ette kirjutada, millised poliitilised valikud rahuldavad põhiseaduse nõudeid.

4. Eeldus, mille kohaselt majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste realiseerimine nõuab riigipoolset positiivset tegevust, mistõttu on tegu “kulukate” õigustega, samal ajal kui kodaniku ja poliitilised õigused öeldakse olevat “kulunud”, kuna nad on põhiolemuselt nõuded mittesekkumiseks, ei pea lähemal vaatlusel paika.²² Näiteks nõuab riigi ressursse juba kohtmenetluse sisseviimine, mis klassikalisi liberaalseid õigusi kaitseb. Lisaks sellele on nii rahvusvahelises praktikas, Eesti põhiseaduses (§ 13 lg 1 lause 1) kui ka Eesti kohtutes aktsepteeritud riigi kohustust klassikalisi õigusi tagada ka kolmandate isikute suhtes. Näiteks klassikaliselt negatiivseks vabadusõiguseks peetav õigus elule muutub tühipaljaks deklaratsiooniks, kui riik ei võta selle õiguse tagamiseks tarvitusele teatud positiivseid meetmeid. Näiteks on vaja luua ja üleval pidada uurimisasutuste ja karistusasutuste süsteem. Asjaolu, et klassikaliste negatiivsete vabadusõiguste “hinna” arvutamine on riigi toimise ja tema erinevate avaldumisvormide keerukuse tõttu komplitseeritud ning tulemuse väärtuse seisukohalt küsitav ettevõtmine, ei muuda olematuks tõika, et kõik kohtulikult jõustatavad õigused tähendavad riigile raha ning tegutsemiskohustuse mõttes märkimisväärsed kulutusi.²³

¹⁹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001, eriväljaanne, lk. 20.

²⁰ Vt. põhjalikumalt: R. Alexy (nr. 19), lk. 21.

²¹ C. Scott and P. Macklem. Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a New South African Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 141, No. 1, 1992, pp. 146-147.

²² P. Sieghart. *The International Law of Human Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1983, pp. 125-126.

²³ Põhjalikumalt vt: S. Holmes, C.R. Sunstein. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. W.W. Norton & Company. New York and London, 1999.

5. Erinevate riikide konstitutsioonikohtud on teinud otsuseid, milles on tunnistanud riigilt positiivset tegutsemist nõudvate õiguste subjektiivset iseloomu. Sellega on näidatud, et sotsiaalsete õiguste kaitse kohtutes ei ole võimatu. Näiteks kohtuasjas *B and others vs. Minister of Correctional Services and Others* on Lõuna-Aafrika konstitutsioonikohus andnud vanglate ministrile korralduse varustada kaht HIV-positiivset kaebajat viirusevastase medikamendiga, et tagada nende õigus saada riigi kulul adekvaatset ravi. Selline positiivne korraldus järgnes tõdemusele, et ministeerium ei suutnud tõestada, et vastavat ravi polnud võimalik ressursinappusel anda.²⁴ Sama kohus on leidnud, et riigil lasub kohene kohustus pakkuda peavarju lastele, kes on oma perekonnast eemaldatud.²⁵ Samamoodi on sotsiaalseid õigusi arutanud Soome regionaalsed halduskohtud, nt. olukorras, kus omavalitsus oli tudengid kui isikute kategooria sotsiaaltoetuste saamisest kõrvaldanud.²⁶

6. Enamik rahvusvahelisi inimõiguste alaseid konventsioone nõuab nendes sisalduvate õiguste efektiivset kaitset. Siseriiklikul tasandil annab selleks tõhusaima võimaluse süsteem, kus sotsiaalsed õigused sisalduvad konstitutsioonis ja on kohtute poolt jõustatavad, subjektiivsed õigused. Enamikule rahvusvahelistele inimõiguslastele lepingutele ongi omane nõue, et siseriiklik õigus peab pakkuma kohtulikku kaitsevahendeid neis sisalduvate õiguste rikkumise korral.²⁷ See kehtib ka sotsiaalsete õiguste kohta ning seega on kohtulik kaitstavus tuletatav rahvusvaheliselt võetud kohustustest.

7. Paljud sotsiaalsed õigused sisalduvad inimõiguslastes dokumentides (näiteks MSKÕP),²⁸ milles sisalduvad normid on siduvad. Kui aga tegu on õiguslikult siduvate normidega, ei saa eeldada, et tegu on tühjade normidega. Juristid peaksid püüdma neist sätetest tuletada neis sisalduvate kohustuste sisu ja ulatuse ka juhul, kui normid on ähmaselt määratletud.²⁹ MSKÕP tõlgendamist käsitlevates nn. Limburgi põhimõtetes (The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), mis formuleeriti 1986. aastal, nähakse selget võimalust, et vähemalt osasid selle pakti sätteid saab kohtutes kohaldada.³⁰

²⁴ *B and others vs. Minister of Correctional Services and Others*, 1997 (6) BCLR 789 (c). In: S. Liebenberg (nr. 17), p. 64.

²⁵ S. Liebenberg (nr. 17), p. 64.

²⁶ M. Scheinin. Economic and Social Rights as Legal Rights. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) (nr. 6), p. 51. Soome põhiseaduse kohaselt on igal inimesel, kes ei suuda hankida väärikaks eluks vajalikke vahendeid, õigus saada hädavajalikke elatusvahendeid ja hooldust.

²⁷ Vt. nt. Euroopa Inimõiguste Konventsiooni art. 13: "Igal inimesel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik." ESH praktikas on rõhutatud, et õigus sotsiaalabile peab olema siseriiklikult tagatud õigus, mille realiseerimiseks peab eksisteerima võimalus pöörduda sõltumatu õiguskaitseorgani poole. Vt. allpool p. 2.3.

²⁸ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (RT II 1993, 10, 13).

²⁹ Rahvusvahelise õiguse normide otsukohaldatavuse võimalikkusest rääkides eeldatakse tihti seda, et norm on määratletud piisavalt konkreetsel viisil, mida loetakse normi kohtukohaldatavuse seisukohalt otsustavaks. H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastuse OÜ, 2001, lk. 78jj.

³⁰ M. Scheinin (nr. 26), p. 29-30. Eesti keeles: M. Scheinin. Majanduslikud ja sotsiaalsed õigused kui seaduslikud õigused. – Tallinnas 30.-31. mail 1996 toimunud seminari Eesti tegevjuristidele "Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni" õiguslikest tagajärgedest ettekanded. Tallinn: Välisministeerium, 1996, lk. 107-133.

8. EIÕK artikkel 6 tagab igaihe õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele. Muuhulgas loetakse artikkel 6 laienevat ka ligipääsule kohtutele sotsiaalkaitsealastes vaidlustes. Seega peavad riigid artikkel 6-ga kaetud asjades tagama ligipääsu kohtule, poolte võrdsuse, teatud tingimustel tasuta õigusabi, sõltumatu ja mõistliku ajaga kohtupidamise, otsuse täieliku motiveerimise jm. Ehkki sättest ei tulene siduvad kohustused sotsiaalabi (ega sotsiaalkindlustuse) taseme ja suuruse osas, on vajalik asjade sisuline kohtulik arutelu, samuti on vajalik kaitse toetuste juhuslikkuse ja diskrimineerimise vastu nende määramisel.³¹ Seejuures on oluline märkida, et kui esialgu loeti tsiviilõiguse klausliga kaetuks vaid juhud, kus tegu oli puhtalt eraõigusliku iseloomuga sotsiaalkindlustussüsteemidega,³² laiendas EIÕK 1993. aastal artikkel 6 kaitset ka avalik-õigusliku iseloomuga seadusest tulenevatele sotsiaalabi vormidele, deklareerides, et vaatamata sellele, kas mingi sotsiaalkaitse instrument on tuletatav eraõiguslike suhete pinnalt või on tegu avaliku õigusega tagatud õigusega, peab tema määramine vastama kõigile ausa kohtupidamise standarditele.³³ *Schuler-Zraggeni* asjas nentis EIÕK: “Tänapäeval on üldreegliks, et artikli 6 lõige 1 kehtib sotsiaalse kaitse valdkonna, hõlmates isegi sotsiaalabi,” põhjendades seda asjaoluga, et avaldaja “nõudis oma individuaalset, majanduslikku õigust, mis tulenes föderaalsetes seadustes sätestatud konkreetsest ettekirjutusest.”³⁴

9. Subjektiivsed õiguste tagamise näeb ette PTESH artikkel 13 p. 1. Selle artikli sõnastus ei näi loovat tõelist individuaalset õigust, vaid on pigem adresseeritud liikmesriikidele, kes on kohustatud õigused tagama. Sotsiaalsete Õiguste Komisjon ja järk-järgult ka Valitsustevaheline Komitee on sellest sättest tuletanud siiski tõelise ja kohtulikult jõustatava õiguse meditsiinilisele ja sotsiaalsele abile, kinnitades nii isikute subjektiivseid õigusi taolisele abile.³⁵ Vastavalt PTESH artiklile 13 (1) on riik kohustatud tagama, et hädas ole vatele inimesed on õigustatud saama adekvaatset abi, mida tuleb võimaldada kui õigust, mida saab jõustada sõltumatu organi nagu kohus kaudu.³⁶

10. Ka ÜRO Peassamblee on oma resolutsiooniga kinnitanud, et “eri kategooriate inimõigused on omavahel seotud ja jagamatud.”³⁷

Eesti kontekstis tuleb arvestada, et § 28 või ka mõne muu põhiseadusliku ettekirjutuse rikkumine on kohtutes võimalik tuvastada ka siis, kui kellegi subjektiivset õigust otseselt rikutud polegi. Nimelt saavad Eestis õiguskantsler või Vabariigi President põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatada abstraktselt, ilma et kellegi õigusi konkreetselt rikutud oleks.³⁸ Põhiseaduslike väärtuste valguses saab seega seadusi hinnata ka üldisel tasemel. Näiteks on õiguskantsleril teoreetiliselt võimalik tõstatada küsimuse

³¹ M. Scheinin (nr. 26), p. 35. Eesti keeles M. Scheinin (nr. 31), lk. 107-133.

³² Vt. nt. *Feldbrugge vs. the Netherlands*, 29.05.1986, Ser. A, No. 99; *Deumeland vs. Germany*, 29.05.1986, Ser. A, No. 100. Kokkuvõtted: M. Scheinin (nr. 26) pp. 35-37.

³³ Vt. nt. *Salesi vs. Italy*, 26.02.1993, Ser. A, Nr. 257-E. Kokkuvõte: M. Scheinin (nr. 26), p. 37.

³⁴ *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, 24.06.1993, Ser. A, No. 263. Viidatud: M. Scheinin (nr. 31), lk. 116.

³⁵ M. Scheinin (nr. 26), p. 42-43.

³⁶ Conclusions XII-1, p. 188.

³⁷ A. Eide, A. Rosas (nr. 8), p. 5.

³⁸ Kohaliku omavalitsuse volikogu saab vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (RT I 2002, 29, 174) §-le 7 menetlust algatada siis, kui seadus või valitsuse või ministri määrus “on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.” Seega on vajalik, et seadusega riivataks kohalikule omavalitsusele põhiseadusega antud garantiisid. Üheks selliseks garantiiks on ka finantseerimisgarantii riigi poolt seadusega antud riiklike ülesannete täitmiseks vastavalt põhiseaduse § 154 lõikele 3.

sotsiaalkindlustuse (näiteks ravikindlustuse) ulatusest, väites, et täidetud ei ole põhiseadusega riigile pandud kohustus universaalse sotsiaalkindlustuse loomiseks.³⁹ Kuigi seadusandja tegematajätmise vaidlustamist otseselt ette nähtud ei ole, on Riigikohus sarnastel juhtudel seadusi siiski analüüsinud.⁴⁰

Lisaks tuleb arvestada, et kui mõne sotsiaalkaitse alase õiguse näol ei olegi tegemist põhiseadusliku õigusega, võib tegemist olla "tavalise" subjektiivse õigusega, mis on antud isikule seadusega. Sellisel juhul tuleb samuti hinnata küsimust, kuid võrd on kohtutel õigus sekkuda täidesaatva võimu poolt tehtud otsustesse. Kas kohtud saavad hinnata konkreetsel juhul, millist abi konkreetsel isikul vaja läheb? Eesti kohtupraktika kohaselt on kohtute sekkumine lubatud ning võimalik. Näiteks on kohtud tuletanud SHS alusel kohustuse osutada täiendavat sotsiaalabi puudega isikule korteri remondiks.⁴¹

Positiivsete ja negatiivsete õiguste eristamine tuleneb eelkõige kahest vastandlikust poliitilisest ideoloogiast (liberaalne ja sotsiaalne maailmavaade). Liberaalse maailmavaatega autorid hoiatavad sotsiaalsete õiguste põhiseaduse tasemele tõstmise eest. Sotsiaalse maailmavaatega inimesed tervitavad seda ning rõhutavad, et sotsiaalsete õiguste eristamine on eksitav.

Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb aluseks võtta põhiseaduse üldine väärtusskaala. Põhiseadus on selles osas küllaltki neutraalne ning tundub, et mingile kindlale maailmavaatele eelistust ei ole antud. Näiteks Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni arvates on tegemist liberaalse põhiseadusega, kus sotsiaalne dimensioon omab küll tähendust, seda aga vabaduse kõrval.⁴² Üheselt kindel ei saa selles siiski olla. Eesti riigi rajatus õiglusele, sotsiaalriigi põhimõtte esiletõstmine ning sotsiaalsete õiguste olemasolu viitab tasakaalustatud lähenemisele. Kuna sotsiaalsed

³⁹ Iseküsimus, kas vastav kohustus eksisteerib ning kas praegune sotsiaalkindlustussüsteem piisavalt universaalne on. Nende küsimuste analüüsimine ei ole käesoleva töö ülesandeks.

⁴⁰ Näiteks rahuldab Riigikohus õiguskantsleri taotluse tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) osaliseks kehtetuks, vt. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 15.07.2002.a otsus nr. 3-4-1-7-02 (<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/4-1-7-02.html>, 17.07.2002). Antud juhul vaidlustati KOVVS sätteid, mis ei sisalda võimalust kandideerida kohalike volikogude valimistel kodanike valimisliitude nimekirjas. Ehkki pealtnäha oli tegu seadusandja tegematajätmisega, keelustas seadus sisuliselt valimisliidud, mille põhiseaduspärasust peab olema võimalik kontrollida. Selline lahendus on ainuvõimalik, välistamaks põhiseaduslikkuse kontrollist eemalehoidmist normitehniliste võtete abil.

⁴¹ Tartu Ringkonnakohtu 13. märtsi 2002. a otsus 2-3-27/2002. Kohaliku omavalitsuse otsus sotsiaalabi vajava isiku korteri remondiks raha eraldamisest keeldumise kohta tunnistati kehtetuks eelkõige menetluslikel põhjustel, sest puudus piisav motivatsioon ning järgitud ei olnud kõiki kaalutusõiguse teostamise põhimõtteid. Samas peatuti ka sisulisel küsimusel, kusjuures Ringkonnakohus aktsepteeris esimese astme kohtu järeldusi muuhulgas osas, milles leiti, et "kaebaja subjektiivne õigus [tuleneb] PS §-st 28 lg 4. See õigus pole piiramatult. Kui aga puudega inimese eluruum on niiske ning aknaraamide ja seinte vahel on tühikud nii, et võib vaadata tänavale, siis kohus möönab, et puudega inimene on jätud abitult saatuse hooleks ning tema õigused on rikutud. Linnavalitsuse kohustus osutada eluasemeteenuseid tuleneb SHKS §-st 14 lg 1 ja 2. Lähtuvalt 14.06.2001 elamu- ja olmetingimuste kontrollaktist võib järeldada, et kaebaja, kes on invaliid, raske selgroo- ja peajuu patoloogiaga, elab ebasoodsate tingimustega eluruumis. Seega on vastustaja kohustatud abistama isikut eluruumi kohandamisel."

⁴² "Eesti Vabariigi põhiseadus järgib ilma kahtluseta liberaalset traditsiooni. Vabadus on preambulas tõstetud ülimalt väärtuseks õigluse ja õiguse ees. Kogu põhiseaduse teine peatükk, milles on selgelt esiplaanil vabadusõigused, viitab liberaalse maailmavaate domineerimisele põhiseaduse teksti autorite seas." Sotsiaalsetel õigustel on Ekspertiisikomisjoni seisukohtadest lähtuvalt siiski oma kindel roll: "Liberalismi idee on seega põhiseaduse üheks, kuid mitte ainsaks nurgakiviks. Vabaduse kõrval on põhiseaduse teksti autorid püüdnud väärtustada ka sotsiaalset turvalisust, mainides õiglust, sotsiaalset õigusriiki ja õigust riigi abile puuduse korral (preambula, §-d 10, 28 lg 2 lause 1)." Vt. <http://www.just.ee/index.php3?cath=1598> (17.07.2002).

õigused kui nõuded teatud riigipoolseks aktiivseks tegutsemiseks on põhimõtteliselt tagasiviidavad sotsiaalsüsteemi printsiibile, on sotsiaalsetel õigustel tunduvalt laiem kandepind riikides, mis sotsiaalsüsteemi on tõstnud konstitutsioonilise printsiibi tasemele. See peab paika ka Eestis – sotsiaalsüsteem on iseseisva põhiseadusliku printsiibi tähenduses.

Sotsiaalpoliitika valikud on küll suures osas poliitilise valiku küsimus, kuid äärmuslikku liberaalset sotsiaalpoliitikat põhiseadus siiski ei salli. Kui varem peeti sotsiaalabi andmist või mitteandmist riigi diskretsiooniotsuseks, siis tänapäeval on vähemalt teatud ulatuses tegu igapäevase subjektiivse õigusega. Põhiseaduse alusel on sotsiaalabi küllaldaste ressurssideta inimeste õigus, mitte privileeg, mida jagatakse võimude vaba diskretsiooni alusel. Vähemalt Euroopa inimõiguste kaitse süsteemide raames on õigusest sotsiaalabi seda vajavate inimeste jaoks arenenud ka tõeline inimõigus. Millises ulatuses need õigused tagatud on, vaatleme täpsemini töö järgnevatel osades.

2.3. Õiguskaitse võimalused

Subjektiivsete õiguste rikkumise korral on põhiseaduse § 15 kohaselt igapäevane õigus pöörduda kohtu poole. Teoreetiliselt on seega õiguskaitse õiguste rikkumise korral tagatud.

Võib küsida, kas sotsiaalhoolekannet vajava isiku suunamine kohtusse tema õiguste kaitseks on efektiivne õiguskaitsevahend või mitte. Kuigi formaalselt on kohtutel õigus kohustada täidesaatvat võimu sotsiaalabi anda või sotsiaaltoetusi osutada, ei pruugi see õigus sisuliselt siiski realiseeruda. Kohtupraktikat on sotsiaalkaitse valdkonnas väga vähe. Põhjuseks on eelkõige asjaolu, et sotsiaalabi või sotsiaalteenuseid vajav isik ei ole suuteline oma õigusi kohtu teel kaitsma ning selle eeldamine oleks ebamõistlik. Tuleb arvestada, et halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt on teatud juhtudel isegi võimalik kohtukulude (sh kaevatud asutuse kulude) väljamõistmine kaebuse ebaõnnestumise korral (HKMS § 93 lg 1) ning kuigi maksejõuetu inimese puhul saab kohus selle sätte kohaldamisest loobuda, on siiski loodud teatud täiendav risk.⁴³ Seega kui inimene leiab, et talle ei ole tagatud õigused sotsiaalhoolekandele, kuigi põhiseaduse (või isegi seaduste) kohaselt ta selleks õigustatud oleks, on tal kohtus reaalsed õiguskaitsevõimalused piiratud.

Seetõttu tuleks kaaluda alternatiivsete õiguskaitsevõimaluste täiendamist analoogiliselt töövaidluskomisjonidega või planeeritavate üürivaidluste lahendamise komisjonidega. Hetkel on selleks alternatiivseteks õiguskaitseorganiteks “valla- või linnavalitsuse vastav komisjon” (SHS § 33 lg 1) ning maavanem (§ 33 lg 3). Esimene neist ei ole aga sõltumatu otsuse tegijast, kelleks on samuti valla- või linnavalitsus. Vaidemenetluse puhul on olukord küll parem, kuid maavanem on siiski Vabariigi Valitsusele alluv riigivõimu kandja. Pealegi on hetkel ebaselge, kas maavanem on õigustatud kasutama kõiki haldusmenetluse seadusega ettenähtud vahendeid, sh. tegema ettekirjutuse abi andmiseks, või on sunnitud kohaliku omavalitsuse otsuse kehtetuks tunnistamiseks pöörduma siiski halduskohtu poole üldist maavanema pädevust arvestades. Maavanema poolne vaide läbivaatamine on küsitav ka seetõttu, et vaidemenetluses lähtutakse nii õiguslikest kui

⁴³ Võrdluseks võib tuua, et Saksamaal on kohtusse pöördumine tasuta ning kohtukulud välja ei nõuta. Samuti on tegemist spetsialiseeritud sotsiaalkohtutega, kes on eraldiseisvad üldisest kohtusüsteemist. Vt. nt. J. Ginter. Eesti Vabariigi õiguskaitse süsteem I. Tartu: Juristide täienduskeskus, 1996, lk. 48-49.

otstarbekuse motiividest (HMS § 83 lg 1) ning kohaliku omavalitsuse autonoomiasse sekkumine otstarbekuse motiivil on põhiseaduslikust seisukohast küsitav.⁴⁴

Täiendavalt on vaja märkida, et õiguste realiseerimiseks on tihti vajalik kvalifitseeritud õigusabi kättesaadavus. Seda põhimõtet on rõhutanud nii EIÕK kui SÕK.⁴⁵ Kuna Eestis ei ole haldusmenetluses tagatud tasuta õigusabi maksejõuetutele isikutele, võib üksikjuhul tekkida probleem õiguste piisavast tagatusest.

⁴⁴ Mõnevõrra sõltub see ka küsimusest, kas sotsiaalabi andmine on kohaliku elu küsimus või mitte. Esimesel juhul on otstarbekuse järelvalve vägagi küsitav. Teisel juhul on see tõenäoliselt lubatav.

⁴⁵ Vt. HÕK praktikast Airey vs. Ireland, 09.10.1979, Ser. A, Nr. 32. Sealjuures rõhutatakse, et mitte alati ei ole tasuta õigusabi nõutav. Näiteks kui protsess on piisavalt lihtne ja arusaadav, võib isiku enese teadmistest piisata. Vaid juhul, kui advokaadi olemasolu on protsessi keerukust arvestades vajalik, on tema tasuta võimaldamine nõutav. SÕK praktikast vt. C XIII-4, p. 56 (General Introduction to Art. 13 (1)).

3. Sotsiaalsete õiguste struktuur

Õiguste “struktuurist” rääkida ei ole tavainimesele arusaadav. Juristid mõistavad selle all aga kindlat lähenemist õigusliku probleemi lahendamisele. Õiguslikule küsimusele vastamisel tuleb lähtuda teatud kindlast “struktuurist,” mis võimaldab süstemaatilisel probleemile lahendust leida. Tegemist on seega eelkõige argumentatsiooni struktuuriga.

Põhiõiguste “struktuur” käsitleb neid küsimusi, millele vastamine aitab lahendust leida probleemile, kas mingit põhiõigust on rikutud või mitte. Sotsiaalsete õiguste struktuur on seega skeem, mida järgides leiame vastuse küsimusele, kas sotsiaalset põhiõigust on rikutud.

Kuna käesoleva uurimustöö eesmärgiks ei ole mingile konkreetsele kaasusele hinnangu andmine, vaid ühe konkreetse sotsiaalse põhiõiguse analüüs, ei ole “struktuur” täpselt samane võrreldes nende teoreetiliste lähtealustega. “Struktuur” viitab siin pigem küsimustele, millele vastates on võimalik selgitada mingi sotsiaalse õiguse olemust.

Põhiõiguste järgimise või rikkumise kontrollimiseks on Riigikohus asunud kasutama teatud kindlat skeemi. Seda skeemi iseloomustavad järgmised küsimused:

I. Kas mõne põhiõiguse kaitseala on riivatud (alternatiivselt - kas põhiõigust on piiratud)?⁴⁶

II. Kas see riive on põhiseaduspärane? (Kas piirang on õigustatud?)

i) Kas riive on formaalselt õiguspärane?

ii) Kas riive on materiaalselt õiguspärane (Kas piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas?)

a) Kas riive teenib legitiimset eesmärki?

b) Kas riive on sobiv, vajalik ja mõõdupärane (proportsionaalne) selle eesmärgi teenimiseks?

Tegemist on skeemiga, mis on kujunenud Saksa põhiseaduses sisalduvate klassikaliste liberaalsete põhiõiguste tõlgendamise baasil. Selle skeemi kasutamine sotsiaalsete õiguste puhul vajab mõnevõrra põhjalikumalt selgitust. Käesolevaga näitame, et põhimõtteliselt on sarnane struktuur kohaldatav ka sotsiaalsete põhiõiguste puhul.

3.1. Negatiivsete ja positiivsete põhiõiguste vahe ja eristamise kriitika

Sotsiaalsete põhiõiguste võrdlus traditsiooniliste liberaalsete õigustega on esmapilgul raskendatud ning sarnaste põhimõtete ülekandmine tundub olevat raskendatud. Tänapäeval ei ole erisus sotsiaalsete ja liberaalsete õiguste vahel enam niivõrd selge. Samamoodi ei ole selge, et põhiõiguste järgimise kontroll lähtuks põhimõtteliselt erinevast mõttekäigust. Selleks on nii sisulised kui õigusteoreetilised põhjused.

⁴⁶ Terminoloogia ei ole päris üheselt välja kujunenud. Vahepeal oli Riigikohtus juurdumas terminoloogia, mis siin on toodud esimesena (nt. “kaitseala” ja “riive”). Viimastes lahendites on Riigikohus pöördunud mõnevõrra suupärasema terminoloogia (nt “riive” asemel “piirang”) juurde. Viimast kasutab nt. Annus (nr. 15). Terminoloogia kohta vt. M. Ernits. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. *Juridica* 2001, nr. 8, lk. 585. Selles uurimustöös kasutatakse erinevat terminoloogiat läbisegi, ühelegi eelistust andmata.

Sisulised põhjused on eespool juba vaatluse all olnud – liberaalsete ja sotsiaalsete õiguste eristamine ei ole kuigi õnnestunud. Õigusteoreetiline põhjus tuleneb asjaolust, et riigi positiivset tegevust ja tegematajätmist on tihti raske eristada. Näiteks juhul, kui mingil tegevusalal tegutsemiseks on vajalik seadusega kehtestatud luba, millele isikule subjektiivne õigus on, on loa andmatajätmisel riik küll passiivne ja ei tegutse, võib aga sellele vaatamata rikkuda traditsiooniliselt klassikaliseks vabadusõiguseks peetavat õigust elukutse vabale valikule.⁴⁷ Riigikohus on seda seisukohta jaganud - välismaalasele põhiseadusevastases elamisloa andmata jätmisses nähakse riigi positiivse kohustuse rikkumist.⁴⁸

Sarnaselt on Euroopa Inimõiguste Kohus nn. Airey asjas leidnud, et mingi konventsioonijärgse kohustuse täitmine muudab kohati vajalikuks riigipoolse positiivse tegutsemise, millistel asjaoludel ei tohi riik jääda passiivseks. Tihti ei ole võimalik tõmmata piiri tegude ja tegematajätmist vahel. Antud juhul tunnistati riigi kohustust tagada isikule riigipoolne õigusabi kohtusse pöördumisel abielu lahutamiseks, kuna vastasel juhul oleks rikutud isiku õigus õiglasele kohtupidamisele. Iirimaa leiti olevat rikkunud isiku õigust perekonnaelule mitte sellesse sekkumise, vaid suutmatusega kohaselt tegutseda – ehkki perekonnaelu kaitset sätestava artikkel 8 eesmärk on kaitsta isikut riigi sekkumise eest isiku perekonnaellu, ei sunni see riiki pelgalt sekkumisest hoiduma. Lisaks sellisele negatiivsele kohustusele võivad perekonnaelu efektiivse kaitse kohustuses olemuslikult sisalduda teatud positiivsed kohustused.⁴⁹

Kuna sotsiaalsed ja “klassikalised” põhiõigused on lähemal vaatlemisel küllaltki sarnased, ei tohiks olla ületamatuid takistusi üldise ja ühtse struktuuri kasutamisel.

3.2. Sotsiaalse põhiõiguse kaitseala ja selle riive

Põhiõiguse kaitseala puhul eristatakse isikulist ja esemelist kaitseala. Esimese puhul on vaatluse all isikud, kellele vastav põhiõigus laieneb. Teise puhul on tegemist põhiõiguse ulatusega. Siinkohal peatume eelkõige küsimustel, mis käsitlevad esemelist kaitseala, sest isikulise kaitsealaga seonduvad küsimused erilisi üldisi probleeme ei tekita. Isikulise kaitsealaga seonduv on põhjalikult käsitlust leidnud allpool (vt. p. 4.2).

Sotsiaalse põhiõiguse kaitseala kindlaksmääramisel on kaks alternatiivi. Esimene alternatiiv oleks eeldada, et põhiseadus garanteerib teatud kindlad hüved (aga mitte rohkem ega vähem), mis isikule tuleb igal juhul tagada. Sellise lähenemise korral ei saa rääkida põhiõiguse piiramisest, sest põhiõiguse piirid on *a priori* paika pandud. Teine alternatiiv on lähtuda eeldusest, et põhiseadus tagab mingi hüve niivõrd ulatuslikult kui võrd see võimalik on. Samas on võimalik hüve andmist piirata erinevatest asjaoludest lähtuvalt.

Eelistatum on teine lähenemine. Sellisel juhul on võimalik erinevaid väärtusi mõistlikult kaaluda. Eriti arvestades §-s 28 toodud õiguse ebamäärasust on mingi kindla ulatusega õiguse garanteerimine raskendatud. Väide, et õiguse laiaulatuslikul tagamisel ja seejärel erinevate väärtuste kaalumisel võivad riigi kohustused liiga suureks kasvada, ei ole kahel

⁴⁷ M. Borowski, Grundrechtliche Leistungsrechte, JöR NF Bd. 50, 2002, S. 301-329, 303.

⁴⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 5. märtsi 2001. a. otsus nr. 3-4-1-2-01 (RT III 2001, 7, 75).

⁴⁹ Airey vs. Ireland, 09.10.1979, Ser. A, Nr. 32, para. 25, 32.

põhjusel õige. Esiteks seab hüvede (abi) suurusele piirid ette põhiseaduses sisalduv klausel, et abi on vaja osutada vaid teatud juhtudel (näiteks “puuduse” korral). Teiseks räägivad liig suure ulatusega abi vastu teised põhiseaduslikud väärtused.

Kui isikule ei anta seda hüve, mille saamist sotsiaalne põhiõigus põhimõtteliselt garanteerib, on tegemist sotsiaalse põhiõiguse riivega.

Põhiõiguse riivest eristatakse tihti põhiõiguse kujundamist.⁵⁰ Põhiõiguse kujundamine tähendab seadusega põhiõiguse kasutamise võimaluse loomist. Näiteks § 28 kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse, saamise tingimused ja korra seadus. Kas seadus, mis sätestab teatud tingimusi põhiõiguse saamiseks, piirab sotsiaalset õigust, või on tegemist vaid põhiõiguse kujundamisega, mille põhiseaduspärasust kontrollida ei ole võimalik?

Lähtuvalt sellest, et põhiõigused ei ole seadusandja meelevaldas, ei ole viimane lähenemine õigustatud. Sotsiaalsed põhiõigused tuleb küll seadusega konkretiseerida ja seadusega tuleb anda igäihele subjektiivne õigus sotsiaalset põhiõigust realiseerida. Samas tuleb jälgida, et seesama seadus ei asuks õigustamatult sotsiaalset põhiõigust piirama. Kui seadus kehtestab põhiseaduse norme arvestades õigustamatult ranged tingimused abi saamiseks, on tegemist ühelt poolt küll põhiõiguse kujundamisega, teiselt poolt aga ka põhiõiguse rikkumisega.

3.3. Sotsiaalse põhiõiguse riive õigustus

Põhiõiguse riive ei ole veel põhiõiguse rikkumine. Rikkumisega on tegu alles siis, kui riivet ei ole võimalik mõistlikul viisil õigustada. Tihti on põhiõiguste riivamine vajalik teiste inimeste õiguste, aga ka näiteks riigi majandusliku tasakaalu tagamise huvides.

3.4. Sotsiaalse põhiõiguse riive formaalne õigustus

“Klassikalise” põhiõiguse puhul on piirang õigustatud vaid siis, kui see on ette nähtud seadusega. Arvestades asjaolu, et sotsiaalne põhiõigus tuleb üldjuhul seadusega konkretiseerida, on tegemist mõnevõrra erineva olukorraga. Sotsiaalse põhiõiguse rikkumisega ei saa tegemist olla ainuüksi seetõttu, et seadust mingi hüve (nt. põhiseaduse tõlgendamise tulemusena põhimõtteliselt nõutava kohustusliku teenuse) andmise kohta ei eksisteeri. Seaduse vastuvõtmata jätmine võib olla õigustatud. Sellisel juhul ei pea Riigikogu vastu võtma seadust või eraldi otsust selle kohta, et seadust vastu ei võeta ja teenust osutama ei hakata. Seadusandja on oma tegevusetusega sellisel juhul otsuse juba ära teinud. See ei tähenda, nagu ei oleks võimalik seadusandjat seaduse vastuvõtmiseks “sundida”, kui kohus leiab, et vastasel juhul jääks inimeste sotsiaalne õigus tagamata.

Paragrahv 28 kohaselt on abi liigid, ulatus ning saamise tingimused ja kord vaja kehtestada seadusega. Sotsiaalsete põhiõiguste puhul tekib küsimus, kas abi saamise tingimused, ulatus, liigid ja kord tuleb ammendavalt ette näha seadusega, või võib nende küsimuste otsustamise delegeerida täielikult või osaliselt ka Vabariigi Valitsusele või kohalikele omavalitsustele. Eelkõige puudutab see abi saamise ulatust, tingimusi ja korda, sest nende sätestamisel võidakse õigusi piirata. Seega vajab pikemat selgitamist seaduste ja alamalseisvate õigusaktide (määruste) vahelkord.

⁵⁰ Vt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (nr. 14), p. 4.2.2.2.

Klassikaliste põhiõiguste piiramise korral on Riigikohus kehtestanud järgmised reeglid. Esiteks peab põhiõiguse piiramiseks eksisteerima Riigikogu poolt vastuvõetud seadus. Teiseks on seadusega täidesaatva võimu volitamine määruse vastuvõtmiseks lubatud vaid teatud tingimuste täitmisel. Määrus peab olema vastu võetud seaduse alusel ja täitmiseks. See tähendab, et täidesaatev võim võib määruse vastu võtta vaid siis, kui seaduses eksisteerib delegatsiooninorm. Delegatsiooninorm peab kindlaks määrama volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatuse.⁵¹ Vabariigi Valitsusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on Riigikohtu seisukohtade järgi “vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega.”⁵²

Kohalikele omavalitsustele määruste andmise õigust ei ole Riigikohus niivõrd selgesõnaliselt selgitanud. Kohalikele omavalitsustele määruste andmise õiguse andmiseks võib olla lisaks tehnilise detailiseerimise üleandmise vajadusele ka vajadus reeglite kehtestamisel arvestada kohalike oludega. Näiteks on Riigikohus aktsepteerinud maamaksumäärade kehtestamise õiguse andmist kohalikele omavalitsustele teatud vahemikus.⁵³ Selle määra kehtestamisel on kohalikul omavalitsusel võimalik lähtuda kohalikest oludest ja huvidest. Kuigi Riigikohus on just maksustamisalaste küsimuste hindamisel olnud rangel seisukohal, et igasugused avalik-õigusliku iseloomuga maksed peavad olema ette nähtud seaduses, on maksumäära täpse sätestamise õiguse andmist kohalikele omavalitsustele aktsepteerinud. Tegemist on ka põhiõigusliku küsimusega, sest maksustamine riivab mitut erinevat põhiõigust (nt õigust omandile või õigust tegeleda ettevõtlusega).⁵⁴

Tuginedes Riigikohtu praktikale, on selge, et üldised abi andmise tingimused, ulatus ja kord on vaja kindlaks määrata seadusega. Kindlasti ei ole välistatud tehniliste üksikregulatsioonide kehtestamise õiguse delegeerimine. Lisaks sellele võib arvestada ka kohalike olude arvestamise vajadusega. Eelkõige seetõttu, et Riigikohus on aktsepteerinud kohalike omavalitsuste iseseisvust isegi maksumäära kehtestamisel, võib eeldada, et ka sotsiaalabi andmisel võivad kohalikud omavalitsused seaduse alusel kehtestada kohalikke olusid arvestavaid regulatsioone. Sealjuures võivad kõne alla tulla ka regulatsioonid, mis arvestavad erinevate kulutustega ja erineva elatustasemega erinevates riigi osades.

Antud seisukohta toetavad ka võrdlevad argumendid. Kohalike omavalitsuste volitamist kohalike olude arvestamist nõudvate reeglite kehtestamiseks toetavad mitmed Euroopa riigid ning kohalikele omavalitsustele jäetakse tihti oluline otsustamisvabadus

⁵¹ Selle nõude eesmärgiks on tagada, et määrus ei väljuks volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest. Lisaks on tal nn. informeeriv funktsioon - volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 20. detsembri 1996. a. otsus nr. 3-4-1-3-96 (RT I 1997, 4, 28). Haldusmenetluse seaduse kohaselt võib määruseid anda kooskõlas seaduses sisalduva volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (§ 90 lg 1).

⁵² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 20. detsembri 1996. a. otsus nr. 3-4-1-3-96 (RT I 1997, 4, 28).

⁵³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 23. märtsi 1998. a. otsus nr. 34-1-2-98 (RT I 1998, 31, 432).

⁵⁴ Nt. on Riigikohus leidnud, et tänavakaubanduses kauplemislubade eest tasude võtmise näol on tegemist ettevõtlusvabaduse piiramisega, milleks peab eksisteerima seaduslik alus. Ehkki seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, peab ta määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid. - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 10. aprilli 2002. a. otsus nr. 3-4-1-4-02 (RT III 2002, 12, 120).

sotsiaalabiga seonduvate reeglite kohta. Täiendavalt vastutuse jaotuse kohta vt. allpool p. 5 ning lisad 1 ja 2.

Näiteks ei tohiks olla välistatud SHS § 22² lg 5, mis näeb ette toimetulekutoetuse vahenditest tasumisele kuuluvate eluasemekulude piirmäärade kehtestamise kohaliku omavalitsuse volikogu poolt. Piirmäärade kehtestamine kohalike omavalitsuste poolt on õigustatud eelkõige põhjusel, et näiteks üürikulud (sh. arvestades üüri piirmäärasid), kommunaalkulud kui maamaksumäärad võivad erinevate omavalitsuste lõikes olla erinevad, mistõttu ühtse üleriikliku standardi kehtestamine ei pruugi olla otstarbekohane.

3.5. Sotsiaalse põhiõiguse riive materiaalne õigustus

Loomulikult pole tuvastatud subjektiivne õigus ka sisuliselt piiramatu. Piirangu “materiaalne” õigustus viitab sellele, et piirang on vastu võetud mingil eesmärgil ja kaitsmaks mingeid väärtusi. Kui sellised väärtused eksisteerivad, võib piiramine vastavate eesmärkide saavutamise ulatuses olla õigustatud. Riigikohus lähtub siin põhiseaduse § 11 klauslist, mille kohaselt põhiõiguse piiramine peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik. See lähenemine on kooskõlas üldtunnustatud põhiõiguste teooriaga, mille kohaselt on põhiõigused piiratavad määral, mil see on, põhiseaduse terminoloogiat kasutades, “demokraatlikus ühiskonnas vajalik.” Sisuliselt viitab vormel “demokraatlikus ühiskonnas vajalik” eelpool kirjeldatud ja Riigikohtus kasutusel olevale kontrolliskeemile, mida põhiõiguste rikkumise tuvastamisel tuleb rakendada.

Rahvusvaheliselt vastab demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse nõudele MSKÕP artikkel 4:

“Käesolevast paktist osavõtavad riigid tunnistavad, et nende õiguste kasutamise suhtes, mida üks või teine riik tagab vastavalt käesolevale paktile, võib riik kehtestada üksnes niisuguseid piiramisi, mis on määratud seadusega, ning ainult niivõrd, kui võrd need on kooskõlas mainitud õiguste olemusega, ja vaid eesmärgil soodustada demokraatliku ühiskonna üldist heaolu.”

Konventsiooni ettevalmistamise materjalidest selgub, et see klausel oli algusest peale suunatud juhtumitele, kus õigused võivad üksteisega kollideeruda ning kus riigi poolt läbi viidavate sotsiaalmajanduslike programmide kitsikus võib muuta vajalikuks piirangud hüviste või muude õiguste pakkumisele võimaldamisele.⁵⁵

Samasuguse piiramise võimaluse näeb ette PTESH art G:

“Kui I osas sätestatud õigusi ja põhimõtteid efektiivselt ellu viia ning neid tulemuslikult rakendada, nagu nähakse ette II osas, ei saa nende suhtes kehtestada mingeid neis osades mitte 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.”

Üldist heaolu tõlgendatakse kõige laiemalt kui valitsuste muret oma kodanike tervise, rahu, moraali ja turvalisuse pärast. Empiirilisel on näidatud, et valitsused püüavad tihti

⁵⁵ 8 U.N. ESCOR C.4 (306th mtg.) at 9, U.N. Doc. E/CN.4/SR.306 (1952) (Mr. Juvigny, France). Viidatud: P. Alston, G. Quinn (nr. 7), p. 194.

õigustada majanduslike ja sotsiaalsete õiguste mittetagatust viidetega “olulisematele” küsimustele nagu riigi julgeolek või majandusliku arengu vajadused. Klausli sõnastusest tulenevalt on siiski selge, et selliseid põhjuseid saab pidada legitiimseks vaid juhul, kui nad on “üldise heaoluga” ühtivad.⁵⁶

Sotsiaalse põhiõiguse piiramise õigustamiseks on sarnaselt “klassikaliste” õigustega vaja kaaluda neid väärtusi, mida abi andmata jätmise teenib. Sotsiaalsete õiguste puhul seonduvad need eelkõige majanduslike eesmärkidega, kuigi mitte ainult nendega. Millised väärtused tulevad mängu siis, kui piiratakse §-s 28 tagatud õigust, on vaadeldud põhjalikult allpool.

3.6. Seadusandja mänguruum

Sotsiaalsete põhiõiguste tõlgendamisel aktsepteeritakse seda, et seadusandjal on võrdlemisi suur otsustusvabadus sotsiaalpoliitika kujundamisel. Kohtud ei tohi subjektiivsete õiguste sisu hindamisel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi diskretsiooniotsuseid.

Sotsiaalkaitstesüsteeme jagatakse tihti kolme “klassikalise” mudeli alusel: liberaalsed, konservatiivsed ja sotsiaaldemokraatlikud sotsiaalkaitstesüsteemid. Esimene rõhutab turumehhanismide toimimist ja isikute enda vastutust riskide vastu kindlustamisel, viimane riigi rolli. Konservatiivne sotsiaalkaitstesüsteem rõhutab perekonna vastutust ja töösuhete olulisust.⁵⁷ Eesti sotsiaalkaitstesüsteem vastab mitme erineva tüübi tunnustele.⁵⁸ Kuna põhiseadus garanteerib igähele subjektiivsed õigused ning ei sea abi saamist sõltuvusse varasemast töötamisest, viitab põhiseadus vähemalt osaliselt sotsiaaldemokraatliku sotsiaalkaitstesüsteemi elementide vajalikkusele. Teiselt poolt on abi ulatus, liigid ja abi saamise tingimused vähemalt teatud osas seadusandja määrata ning otseseid ja sõnaselgeid ettekirjutusi ei tulene ka abi ulatusele. Küllaltki madalad sotsiaaltoetused ja kindlustushüvitised võivad olla Eesti kontekstis õigustatud. See viitab liberaalsele sotsiaalpoliitikale. Oma roll on määrata ka perekonnal (PS § 27 lg 5: “Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest”), mis viitab konservatiivsele sotsiaalkaitstesüsteemile. Eesti sotsiaalkaitstesüsteem omabki mitme erineva süsteemi tunnuseid. Põhiseadus ei tundu üheselt determineerivat, milline sotsiaalkaitstesüsteem valitsema peab. Rahvusvaheliselt tunnustatakse sellisel juhul valikutegemise andmist seadusandja kätte. Põhiseaduslikud piirid võivad siiski ette tulla - näiteks sotsiaalsete õiguste olemasolu ja sotsiaalriigi põhimõtte tunnustamine põhiseaduslikul tasemel viitavad sellele, et kõigist sotsiaaldemokraatlikest väärtustest loobuda ei tohi.

⁵⁶ P. Alston, G. Quinn (nr. 7), p. 202.

⁵⁷ G. Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990. Kuna tegemist on näidisloeteluga, siis on seda erineval moel modifitseeritud, nt. lisatud Lõuna-Euroopa mudel.

⁵⁸ Vt. A. Kuddo jt. *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele*. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS, 2002, lk. 15.

4. Õigus sotsiaalhoolekandele

4.1. Rahvusvaheliste kokkulepete tähendus sotsiaalsete õiguste tõlgendamisel

4.1.1. Põhimõtteline tähendus

a) Riigikohtu seisukohad rahvusvaheliste lepingute kohaldamisel:

Rahvusvaheline õigus on olnud Eesti põhiseaduse tõlgendamisel olulisel kohal. Just põhiõiguste peatükile sisu andes on Riigikohus korduvalt peatunud rahvusvahelise õiguse normidel. Kuigi praeguseks on olulisel kohal olnud eelkõige Euroopa Inimõiguste Konventsioon,⁵⁹ siis Riigikohus on kasutanud muudki rahvusvahelisi lepinguid (näiteks ÜRO poliitiliste ja kodanikuõiguste rahvusvaheline pakt, lapse õiguste konventsioon) põhiõiguste tõlgendamisel.⁶⁰

b) rahvusvahelised lepingud ja *margin of appreciation*

Rahvusvaheliste lepingute tõlgendamispraktika üks-ühene ülevõtmine põhiseaduse tõlgendamisel ei ole siiski õige. Arvestada tuleb nii rahvusvahelistes lepingute koostamise protsessiga kui nende lepingute tõlgendamispraktikaga.

Esiteks tuleb arvestada, et rahvusvaheliste konventsioonide koostamise protsessis on tihti otsitud kompromisslahendusi, kus on püütud vastu tulla riikidele, kes ei ole soovinud õigusi väga suures ulatuses tagada ja sellega oma suveräänsusest suuremal määral loobuda.

Teiseks on rahvusvahelised organisatsioonid konventsioonidega tagatud õiguste ulatuse tõlgendamisel tihti peale viidanud sellele, et rahvusvahelistes inimõigustega seonduvate väärtuste kaalumise on eelkõige riikide pädevuses. Seda lähenemist nimetatakse ka riikide otsustusulatus (*margin of appreciation*) doktriiniks. Näiteks EIÕK seisukoht selles küsimuses on selline, et kuna kohalikud võimud tunnevad paremini oma ühiskonda ja selle vajadusi, on nad paremal positsioonil kui rahvusvaheline kohtunik, hindamaks piiramise aluseks olevaid väärtusi. Kaasuses, kus oli tegemist avalikes huvides läbi viidud sundvõõrandamisega, mille vastavust EIÕK-le kohus kaalus, leiti, et otsustamisel, mis on konkreetset juhul avalikes huvides, on riikidel märkimisväärne otsustusulatus. Eriti ellu viies sotsiaal- ja majanduspoliitikat, on riikidel lai otsustusulatus seadusandlike otsuste tegemisel, kui otsusel ilmselgelt ei puudu mõistlik põhjendus. Euroopa Inimõiguste Kohtul ei ole õigust asendada riikide hinnangut iseenda omaga.⁶¹

Otsustusulatus ei ole siiski piiramatult. Euroopa Inimõiguste Kohtu ülesanne on anda hinnang ja otsustada, kas riigiasutused on teostanud oma volitusi kooskõlas konventsiooni nõuetega. Üldiselt on lubatav otsustusulatus suur, kui küsimus puudutab näiteks kõlblust,

⁵⁹ H. Vallikivi. Euroopa inimõiguste konventsiooni kasutamine Riigikohtu praktikas. *Juridica* 6, 2001, lk. 401-402. Näiteks on Riigikohus korduvalt viidanud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 8 sisalduvale õigusele austusele era- ja perekonnaelu vastu. Näiteks on Riigikohus korduvalt leidnud, et välismaalastele elamislubade andmisest keeldumine on era- ja perekonnaelu puutumatus rikkumine. Vt. nt. Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 1997. aasta otsus nr. 3-3-1-16-97 (RT III 1997, 21/22, 236)

⁶⁰ Vt. nt. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 1996. a. otsus nr. 3-4-1-1-96 (RT I 1996, 35, 737).

⁶¹ *James and others v the United Kingdom*, 21.02.1986, Ser. A, No. 98; *Handyside v. the United Kingdom*, 07.12.1976, Ser. A, No. 24.

religiooni, riigi julgeolekut või olulisi avaliku poliitika otsustusi. Otsustusulatus on kitsas, kui konventsiooniosalistes riikides valitseb antud asjas üksmeel või kui tegu on näiteks sõnavabaduse, mida peetakse demokraatia kindlustamise seisukohalt oluliseks, piiramisega.⁶²

Seetõttu tuleb arvestada, et rahvusvaheliste konventsioonidega soovitakse tihti tagada neid õigusi, mille tagamise kohta on olemas vähemalt teatud rahvusvaheline konsensus. Rahvusvaheliselt on seetõttu tihti kaitset leidnud vaid õiguste miinimumkontseptsioonist lähtuv. Rahvusvahelist lepingut aluseks võttes võib küll leida nn. õiguse miinimumsisu, mida tuleb kohaldada kõikides riikides vaatamata nende majanduslikule olukorrale. Eesti põhiseaduses võivad sellele lisaks aga sisalduda täiendavad õigused ja täiendavad kohustused. Rahvusvaheliste lepingutega ei soovita kunagi neid täiendavaid õigusi kahtluse alla seada.⁶³

4.1.2. Õigus sotsiaalsele kaitsele rahvusvahelistes dokumentides

a) ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

Esimene põhjalik dokument, mis garanteeris sotsiaalseid õigusi, sealhulgas õiguse sotsiaahoolekandele, on ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt, milles sisalduvad järgmised sätted:

“Artikkel 9

Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalkaitsele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusele.⁶⁴

Artikkel 11

1. Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad igatüüpi õigust tema ja ta perekonna küllaldasele elatusasemele, sealhulgas piisavale toitumisele, riietusele ja elamule, ja õigust elutingimuste pidevale paranemisele. Osavõtvad riigid rakendavad vajalikke abinõusid selle õiguse teostamiseks, tunnustades sellega vabal kokkuleppel rajaneva rahvusvahelise koostöö suurt tähtsust.”

b) Parandatud ja Täiendatud Euroopa Sotsiaalharta⁶⁵

⁶² R. Pekkanen. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted. *Juridica* 2000, 3, lk. 176.

⁶³ Näiteks PTESH V osa Artikkel H (Harta seosed siseriikliku õiguse ning muude rahvusvaheliste lepingutega) sätestab: “Käesoleva Harta sätted ei mõjuta ühegi jõus oleva või tulevikus jõustuva siseriikliku õiguse, ühe- või mitmepoolsete rahvusvaheliste lepingute, konventsioonide või kokkulepete sätteid, millega kaitstavatele isikutele on tagatud soodsam kohtlemine.”

⁶⁴ Konventsiooni mitteametlik tõlge (RT II 1993, 10, 13) eestindab sätte ekslikult: “Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalkindlustusele (pro: sotsiaalsele kaitsele), kaasa arvatud sotsiaahooldus (pro: sotsiaalkindlustus).” Inglisekeelne originaal kõlab järgmiselt: “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance.”

⁶⁵ Eesti on ratifitseerinud Parandatud ja Täiendatud Euroopa Sotsiaalharta, mis kehtib paralleelselt Euroopa Sotsiaalhartaaga. Samas võttis Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee esimesed järeldused PTESH kohta vastu alles mais 2002. Käesolevas töös on valdavalt viidatud vaid Euroopa Sotsiaalharta rakenduspraktikale.

PTESH reeglid on tõenäoliselt kõige põhjalikumad. Sotsiaalharta on muuhulgas järgmised sätted:

“Artikkel 12. Õigus sotsiaalkindlustusele

Et rakendada tulemuslikult õigust sotsiaalkindlustusele, kohustuvad lepingupooled:

1. looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi;
2. tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks;
3. püüdma järk-järgult tõsta sotsiaalkindlustussüsteemi taset;
4. sõlmides asjakohaseid kahe- ja mitmepoolseid kokkuleppeid või kasutades muid võimalusi, võtma meetmeid, mis nendes kokkulepetes kindlaks määratud tingimuste kohaselt tagavad:
 - a) oma kodanike ja teiste lepingupoolte kodanike võrdse kohtlemise sotsiaalkindlustusõiguste valdkonnas, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusalastest õigusaktidest tulenevate hüvitiste säilimine, vaatamata kaitstavate isikute mis tahes liikumisele lepingupoolte territooriumidel;
 - b) sotsiaalkindlustusõiguste andmise, säilitamise ja taastamise niisuguste vahenditega nagu kindlustus- ja tööperioodide liitmine, mida tehakse lepingupoolte õigusaktide alusel.”

“Artikkel 13. Õigus saada sotsiaal- ja meditsiiniabi

Et rakendada tulemuslikult õigust saada sotsiaal- ja meditsiiniabi, kohustuvad lepingupooled:

1. tagama, et iga piisavate elatusvahenditeta isik, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi ning haigestumise korral oma seisundile vastavat hooldust;
2. tagama, et selline abi ei ahendaks selle saaja poliitilisi või sotsiaalseid õigusi;
3. sätestama, et igauks võib saada asjaomaste avalik-õiguslike või eraõiguslike talituste kaudu niisugust nõustamist või isiklikku abi, mis on vajalik vältimaks, kõrvaldamaks või leevendamaks tema või tema perekonna elamist puuduses;
4. rakendama käesoleva artikli lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatud võrdselt oma kodanikele ja seaduslikult oma territooriumil viibivatele teiste lepingupoolte kodanikele, lähtudes 11. detsembril 1953 Pariisis alla kirjutatud Euroopa sotsiaal- ja arstiabi konventsioonist tulenevatest kohustustest.”

“Artikkel 14. Õigus kasutada sotsiaalhoolekande teenuseid

Et rakendada tulemuslikult õigust kasutada sotsiaalhoolekande teenuseid, kohustuvad lepingupooled:

1. edendama või osutama teenuseid, mis sotsiaaltöömeetodite kasutamise abil suurendavad nii üksikisikute kui ka ühiskonnagruppide heaolu ning soodustavad nende arengut ja sotsiaalset kohanemist;

2. toetama üksikisikute ning vabatahtlike või muude organisatsioonide osavõttu niisuguste teenuste loomisest ja pakkumisest.”

Eesti ei ole ennast sidunud artikkel 13 neljanda lõikega. Lisaks kaitseb PTESH teisi, veidi spetsiifilisemaid õigusi, mis seonduvad näiteks perekonnaga või puuetega inimestega.

PTESH kohaldamine siseriiklikus õiguses isikutele subjektiivseid õigusi andva õigusallikana on problemaatiline. Esiteks on sealsed õigused üldised ning seetõttu võib kahelda nende otsekohaldatavuses. Teiseks sisaldab PTESH järgmise normi: “Harta sisaldab rahvusvahelisi õiguslikke kohustusi, mille rakendamise järelevalve toimub ainult harta IV osas ette nähtud korras”.⁶⁶

Selle normiga on pealtnäha välistatud PTESH kohaldamine siseriiklikes kohtutes. Päris nii see siiski ei ole. Siseriiklikud kohtud võivad PTESH norme ja nende tõlgendamise praktikat kasutada vähemalt siseriikliku õiguse tõlgendamisel. Põhiseaduslike sotsiaalsed õiguste ulatuse kindlaksmääramisel on rahvusvahelistest standarditest lähtumine nii või teisiti soovitatav. PTESH arvestamine on seetõttu mitte ainult lubatud, vaid lausa vajalik. Mitmete riikide kohtud on ESH-d oma kohtupraktikas kasutanud.⁶⁷

c) Euroopa Inimõiguste Konventsioon

EIÕK on peamiselt klassikaliste, liberaalsete õiguste kaitseks vastuvõetud konventsioon. Siiski tunnustatakse ka EIÕK alusel riigi kaitse- ja toetuskohustuste olemasolu. Sotsiaalse kaitsega on need õigused aga väga kaudselt seotud.⁶⁸

d) Euroopa Liidu mõju sotsiaalkaitse valdkonnas

Põhilised küsimused, millega sotsiaalpoliitika valdkonnas Euroopa Liit pikemat aega tegelenud on, seonduvad töötajate kaitse ning tööturule sisenevate isikute kaitsega.⁶⁹ Viimasel ajal on Euroopa Liidu tegevus siiski laienenud. Siduvatest õigusaktidest väärrib märkimist Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu pädevuse laiendamine sotsiaalkaitse valdkonnale. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 136 (endine artikkel 117) sätestab:

“Pidades silmas sotsiaalseid põhiõigusi, nagu need on määratletud 18. oktoobril 1961 Torinos allkirjutatud Euroopa sotsiaalharta ja ühenduse 1989. aasta harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, võtavad ühendus ja liikmesriigid oma eesmärgiks tööhõive edendamise ning parandatud elamis- ja töötingimused, et võimaldada nende ühtlustamist samal ajal jätkuva parandamisega, piisava sotsiaalkaitse, töösuhtepoolte dialoogi, inimressursside arendamise, pidades silmas kestvat kõrget tööhõivet ja tööturult väljatõrjumise tõkestamist.”

⁶⁶ Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta lisa III osa.

⁶⁷ D. Harris, J. Darcy. The European Social Charter, 2nd. ed. Ardsley: Transnational Publishers, 2001, lk. 395-396.

⁶⁸ Riik on kohustatud tagama näiteks vanglates viibivate isikute arstiabi.

⁶⁹ Vt. nt. nõukogu määrus 1408/71/EÜ sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pere-liikmete suhtes. 14.06.1971 [OJ L 149] ja selle hilisemad muudatused.

Artikkel 137 kohaselt võtab Euroopa Liidu nõukogu nende eesmärkide saavutamiseks kasutusele meetmeid eelkõige töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse, samuti töötingimuste ning töötajate huvide esindatuse valdkonnas. Seega seonduvad põhilised küsimused, millega Euroopa Liit sotsiaalpoliitika valdkonnas tegeleb, töötajate kaitse ning tööturule sisenevate isikute kaitsega.

Viimasel ajal on hakanud hoogustuma Euroopa Liidu “pehme” sotsiaalpoliitika, kus liikmesriikidele siduvaid õigusakte vastu ei ole võetud. Näiteks 1990ndate alguses on vastu võetud kaks soovitus otseselt sotsiaalabiga seonduvates küsimustes.⁷⁰ Pehme sotsiaalpoliitika üks põhidokumente on Euroopa Sotsiaalpoliitika Agenda.⁷¹

e) Spetsiifilised rahvusvahelised konventsioonid

Lisaks tulenevad mitmed rahvusvahelised kohustused sotsiaalkaitse valdkonnas spetsiifilistest rahvusvahelistest konventsioonidest, millega Eesti on ühinenud. Tähtsaimad nendest on ÜRO lapse õiguste konventsioon⁷² ning konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta.⁷³ Lisaks on Eesti sõlminud kokkuleppe Vene Föderatsiooniga Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimuses Eesti Vabariigi territooriumil⁷⁴ ning kahepoolsed sotsiaalkindlustuslepingud Soome⁷⁵, Läti⁷⁶, Leedu⁷⁷ ning Ukrainaga⁷⁸. Viimased küll sotsiaalhoolekande valdkonna küsimusi ei reguleeri.

4.2. Paragrahv 28 isikuline kaitseala

Põhiseaduse kohaselt on “Eesti kodanikul” õigus abile “vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse” korral. Selle sõnastusega seoses tekib kolm suuremat probleemiringi. Esiteks, kas abi on õigustatud saama:

- a) vana, töövõimetu või toitja kaotanud isik, sõltumata sellest, kas ta kannatab puuduse käes ning lisaks veel igäüks, kes kannatab puuduse käes;
- b) vana, töövõimetu või toitja kaotanud isik, kui ta kannatab puuduse käes;
- c) puuduse käes kannatav isik, s.h. vana, töövõimetu või toitja kaotanud ja puudust kannatav isik.

Teiseks, kas ja millises ulatuses laieneb põhiseaduslik õigus teistele isikutele peale Eesti kodanike. Ning kolmandaks, kas abi saamiseks on õigustatud “isik,” “perikond” või hoopis “leibkond.”

⁷⁰ Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu soovitus 92/441/EEC ja 92/442/EEC.

⁷¹ European Social Policy Agenda, 28.06.2000 [COM(2000) 379]. See dokument on suunatud täistööhõive, suurema sotsiaalse sidususe ja õigluse saavutamisele Euroopa Liidus ning peaks olema aluseks Euroopa Liidu pikaajalisele strateegiale sotsiaalpoliitika valdkonnas, sisaldades komisjoni ettepanekuid ja konkreetseid tegevusi aastani 2005.

⁷² RT II 1996, 16, 56. Vt. nt. art 26: “Osalisriigid tunnustavad iga lapse õigust sotsiaalkaitsele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustus, ja võtavad tarvitusele vajalikud abinõud, et tagada selle õiguse täielik ellurakendamine vastavalt siseriiklikele seadustele.”

⁷³ RT II 1995, 5, 31.

⁷⁴ RT II 1995, 46, 203.

⁷⁵ RTII, 1997, 60.

⁷⁶ RTII, 1997, 1.

⁷⁷ RTII, 1997, 2.

⁷⁸ RTII 1997, 112.

a) Vanad, töövõimetud, toitja kaotanud ning puuduse käes kannatavad isikud

Esimesele küsimusele vastates toetab puhtalt lingvistiline tõlgendus esimest lahendusvarianti – abi on õigustatud saama nii vanad, töövõimetud, toitja kaotanud kui ka puuduse käes kannatavad isikud. Samas on erinevad autorid on väljendanud seisukohta, et nõudeõiguse tekkimiseks peab lisaks vanusele, töövõimetusele või toitjakaotusele olemas olema ka puudus – näiteks isikul, kes on küll kõrges vanuses, kuid kel on suurepärase tervis ja suur varandus, seda õigust olema ei peaks, ehkki põhiseaduse tekst näib esmapilgul seda võimaldavast.⁷⁹

Selle vastuolu lahendamiseks tuleb pöörduda tagasi sotsiaalsete õiguste eesmärgi ja väärtuste juurde. Tegemist on õigustega, mis tagavad kindlustunde igasuguste sotsiaalsete riskide korral. Paragrahv 28 on seega üldine põhiõigus, mis tagab õiguse sotsiaalsele kaitsele. Vanadus, toitjakaotus ja töövõimetus on sotsiaalsed riskid, mille vastu kindlustamine on levinud üle kogu maailma. Puudus ei ole aga risk, vaid isiku seisund, mis võib esineda koos mõne eelnimetatud või mõne muu riski realiseerumisega või ka ilma selleta. Tegemist on seega erinevat liiki seisunditega, mis nõuavad erinevat lähenemist. Esimese kolme (vanadus, toitjakaotus ja töövõimetus) puhul on vajalik riigipoolne sotsiaalkindlustus, puuduse korral on tegemist aga sotsiaalabiga. Seega igäihte õigus riigi abile vanaduse, toitjakaotuse või töövõimetus korral tähendab sisuliselt igäihte õigust kindlustusele nende riskide vastu. Nagu eelnevalt märgitud, võib sotsiaalkindlustus seisneda nii kindlustusmaksude kui üldiste maksude kaudu tagatud hüvitistes ja toetustes.⁸⁰

Ka rahvusvaheliste konventsioonide ratifitseerimisega on Eesti võtnud sotsiaalabi andmise kohustusest palju kaugemaleulatuvad kohustused sotsiaalse kaitse valdkonnas – nimelt on Eesti kohustatud looma § 28 lõikes 2 viidatud riskide leevendamiseks sotsiaalkindlustussüsteemi (MSKÕP art. 9 ning ESH art. 12). PTESH kohaselt peab riik looma sotsiaalkindlustussüsteemi, mis vastab vähemalt Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi ettenähtud tasemele. Sotsiaalkindlustus hõlmab nii tööga seotud kui universaalseid kindlustuskeeme. Kindlustushüvised, mis võivad maksetest sõltuda või mitte, on seotud teatud riskidega (haigus, töövõimetus, emadus, perekond, töötus, vanadus, surm, toitjakaotus, tööõnnetused ja kutsehaigused).⁸¹ Need hüvised tagatakse riski realiseerumise korral, kuid need ei ole mõeldud kompenseerima kõiki potentsiaalseid vajadusi, mis võivad riskist tuleneda.⁸² Sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi

⁷⁹ R. Alexy (nr. 19), lk. 76. Samal seisukohal on ka Narits: õigus riigi abile garanteeritakse neljas elulises situatsioonis – vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral, kusjuures puuduse peavad olema esile kutsunud üldjuhul kolm esimest elulist asjaolu eraldi või kogumis. K. Merusk. R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk. 187.

⁸⁰ Ka see õigus ei ole piiramatult – seadusega võib ette näha tingimusi kindlustushüvitistele ja toetustele. Samuti ei ole ilmingimata nõutav, et kindlustus kataks 100% elanikkonnast. Näiteks Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi art. 29 kohaselt on vanadushüvitise puhul vajalik, et isik oleks enne kindlustusjuhu saabumist täitnud vastavalt sätestatud reeglitele kvalifikatsiooniperioodi, milleks võib olla 30 osamakse- või töötamisaastat, või 20 elamisaastat. Sealjuures on nõutav, et kindlustusega oleks kaetud vähemalt 80 % töötajatest ning 30% majanduslikult aktiivsest elanikkonnast (art. 27, arvestades lisaprotokollit). Seisuga 03.07.2002 on Eesti nimetatud konventsioonile küll alla kirjutanud, kuid ei ole seda ratifitseerinud. Samas on PTESH art. 12 p.2 kohaselt Eesti võtnud endale kohustuse “tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks.”

⁸¹ Tegemist on tüüpiliste riskidega, mida rahvusvahelistes lepingutes tavaliselt mainitakse. M. Scheinin. The Right to Social Security. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) (nr. 6), p. 212.

⁸² C XIII-4, p. 36, General Introduction.

piirjooned kohati kattuvad (nt. rahvapension omab nii sotsiaalkindlustuse kui sotsiaalabi tunnuseid). Sotsiaalkindlustuse hüvised peavad olema adekvaatsed võrreldes elatustasemega.⁸³ Alles siis, kui sotsiaalkindlustussüsteem ei kata riske (mõni isik ei kvalifitseeru mingil põhjusel kindlustushüvitisele või ei ole kindlustushüvis piisav), peab riik garanteerima täiendava sotsiaalabi. Kui sotsiaalabi peab garanteerima vähemalt elatusmiinimumi, siis sotsiaalkindlustus peab olema kõrgemal tasemel.⁸⁴

Õigus abile puuduse korral tähendab õigust sotsiaalabile. Sealjuures võib üldlevinud seisukoha järgi puudus kõne alla tulla ka kui iseseisev abi saamise alus, mitte ainult koostoimes mõne muu riskiga (nt. vanadus, töövõimetus, toitjakaotus). Üks olulisemaid puudust kannatavate isikute grupe on töötud – ka nende abistamine peaks põhiseaduse kohaselt olema nõutav. Niisamuti võivad kõne alla tulla juhtumid, kus terve, täiskasvanud ning töötava isiku sissetulekud ei ole küllaldased kogu tema leibkonna hädavajaliku elatusmiinimumi tagamiseks. See õigus tuleneb PS §-st 28, mille sõnastusele vastavalt on riik kohustatud abistama igasuguse puuduse korral. Abile puuduse korral sõltumata puuduse tekkimise alustest näevad ette ka rahvusvahelise õiguse normid, s.h. PTESH artikkel 13.

Seega võib kokkuvõtvalt märkida, et põhiseaduse § 28 tagab abi nii vanadele, toitja kaotanud isikutele, töövõimetele, kui puuduse käes kannatavatele isikutele. Abi iseloom on aga erinev – vanad, töövõimetus ja toitja kaotanud inimesed omavad õigust sotsiaalkindlustusele (õigemini – igäüks omab õigust, et nende riskide vastu eksisteeriks kindlustus ja seejärel omab igäüks õigust sotsiaalkindlustushüvitisele). Puuduse käes kannatavad isikud aga õigust sotsiaalabile. Juhul, kui sotsiaalkindlustus ei kata piisavalt vajadusi ja nt. vana inimene kannatab vaatamata kindlustusele ikkagi puuduse käes, on tal õigus saada täiendavalt sotsiaalabi.

Kas põhiseadus tagab veel täiendavalt sotsiaalkaitse alaseid õigusi? Põhiseaduse § 10 kohaselt ei ole välistatud muud õigused, mis “tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.” Sellest sättest tulenevalt võib riigil näha veel täiendavaid põhiseaduslikke kohustusi sotsiaalse kaitse valdkonnas – nõutav on kindlustamine ka muude samaväärsete riskide vastu lisaks §-s 28 otseselt mainitud riskidele. Kõne alla tulevad näiteks töötus⁸⁵ või haigus (tagatud osaliselt § 28 lõikes 1 seoses õigusega tervise kaitsele).⁸⁶ Põhiseadus tõstab eriliselt veel esile lasterikaste perede kaitset. Tavaliselt seostatakse täiendavat kaitset lastega üldiselt (lapse õiguste konventsioon) või laste ja emadega (PTESH art. 17). Lasterikaste perede eriline kaitse väljendub seaduste tasemel näiteks lapsetoetuste maksmisel vastavalt riiklike peretoetuste seaduse § 5 lõikele 3: “Lapsetoetust makstakse pere esimese lapse kohta ühekordses lapsetoetuse määras, teise ja iga järgneva lapse kohta kahekordses lapsetoetuse määras.” Lisaks makstakse täiendavat toetust nelja-ja enamalapselistele ning kolmikuid kasvatavatele peredele (riiklike peretoetuste seaduse

⁸³ C XIV-1 765-766, Türgi.

⁸⁴ C XIII-4, lk. 56, General Introduction.

⁸⁵ Põhiseadus paneb riigile kohustuse abistada töötuid töö leidmisel ning korraldada kutseõpet (§ 29 lg 3). Vt. ka PTESH artikkel 1 punktid 3 ja 4: Riik on kohustatud “looma või säilitama kõigile töötajatele tasuta tööhõiveteenused” ning “tagama sobiva kutsenõustamise, kutseõppe ja kutser rehabilitatsiooni või edendama neid.” Põhjalikumad õigused seoses kutseõppega sätestab PTESH artikkel 10 (Eesti on sellega sidunud osaliselt). Töötusega kaasnevat riski leevendab Eestis ka töötuskindlustus, mis on kehtestatud vastavalt töötuskindlustuse seadusele (RT I 2001, 59, 359).

⁸⁶ Vt põhjalikumalt T. Annus ja A. Nõmper. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. *Juridica International* 2002 (ilmumas).

§ 13); kolme või enama lapse kasvatamise korral on õigus täiendavatele mahaarvamistele maksustatavast tulust (tulumaksuseaduse § 23¹).

Riigi erilised kohustused seonduvad veel puuetega inimestega.⁸⁷ See kohustus ei ole mitte ainult hoolitseda puuetega inimeste eest, võimaldades neile sotsiaalteenuseid jne. Selline hoolitsus toetub vananenud lähenemisele ning jätab eksitava mulje, sest riik peab tegutsema aktiivselt, võimaldamaks puuetega inimestel elada iseseisvalt ilma ülemäärase hoolitsuseta. Riik peab aktiivselt tegutsema kutseõppe ja tööturunõustamisega, soodustama puuetega inimeste töölevõtmist, tagama nende täisväärtusliku osalemise ühiskonnaelus, muuhulgas võimaldades neil liikuda ilma ülemääraste takistusteta ja kasutada ühistransporti jne (PTESH art. 15). Riik ei tohi puuetega ühiskonnast isoleerida, vaid vastupidi, peab neid aitama ühiskonda integreeruda. PTESH artikkel 15 pealkiri väljendab seda õigust ilmekalt: “Puuetega isikute õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust.” Puuetega inimeste toetamiseks näeb näiteks puuetega inimeste sotsiaalhoolekande seadus ette rida toetusi, mis on vajalikud puuetega inimeste puudest tingitud lisakulutuste kompenseerimiseks ning erivajaduste rahuldamiseks. Lisaks näevad mitmed eriseadused ette mitmeid täiendavaid meetmeid puuetega inimeste vajaduste rahuldamiseks. Näiteks SHS-s on ette nähtud sotsiaalteenused erivajadustega isikutele, sh. puudega isikutele.⁸⁸ Näiteks tee projekteerimise normidega on kehtestatud mitmeid reegleid, mis arvestavad puuetega inimeste vajadustega.⁸⁹ Sotsiaalhoolekande maksmine on vaid üks vajalikest abinõudest puuetega inimeste erilise kaitse tagamiseks.

Käesolevas töös vaadeldakse edaspidi sotsiaalhoolekande, eelkõige sotsiaalabi alaseid õigusi (õigust abile puuduse korral). Õigust sotsiaalkindlustusele niivõrd põhjalikult ei käsitleta.

b) “Eesti kodanike” õigus

Siinkohal tuleb täpsustada õiguste ulatust Eestis alalise või tähtajalise elamisloaga elavatele välismaalastele (nii välisriigi kodanikele kui kodakondsuseta isikutele), samuti illegaalselt Eestis viibivatele isikutele.

Paragrahv 28 lg 2 sõnastuse kohaselt võib õigust abile piirata Eestis viibivate välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikute osas. Rahvusvahelistest lepingutest tulenevalt on aga riigi võimalused küllaltki piiratud. Küsimus oli päevakorral juba põhiseaduse koostamise ajal Põhiseaduse Assamblees. § 28 hääletamisel märkis L. Hänni: “Eesti Vabariigil peab

⁸⁷ Paragrahv 28 lg 4 kohaselt on puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.

⁸⁸ Vt. nt. sotsiaalhoolekande seaduse §26: “Puuetega isikutele teiste inimestega võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks valla- või linnavalitsus:

- 1) loob võimalused puudest tingitud takistuste vähendamiseks või kõrvaldamiseks ravi, rehabilitatsiooni, õpetuse ja tõlketeenustega;
- 2) loob koostöös pädevate riigiorganitega võimalused puuetega inimeste konkurentsivõimet tõstvaks kutseõpetuseks;
- 3) sobitab koostöös pädevate riigiorganitega töökohti ja loob rakenduskeskusi;
- 4) korraldab invatransporti;
- 5) tagab puuetega inimestele juurdepääsu üldkasutatavatesse hoonetesse;
- 6) määrab vajadusel tugisiku või isikliku abistaja;
- 7) korraldab eestkostet ning seab hoolduse.”

⁸⁹ Teede- ja sideministri 28.09.1999.a. määrus nr. 55, “Tee projekteerimise normid ja nõuded” (RTL 2000, 23, 303).

siiski olema võimalus tulevikus, kui seadusandlus töötatakse välja, eristada antud kontekstis kodanikke ja mittekodanikke, juhul kui muidugi meie rahvusvahelised kohustused, ühinemine mitmete rahvusvaheliste lepingutega, mis garanteerivad sotsiaalsed õigused kõigile võrdselt, selliste seaduste väljatöötamist ei kitsenda.”⁹⁰

PTESH artikkel 13 punkti 4 kohaselt laieneb õigus saada sotsiaal- ja meditsiiniabi lepinguosaliste riikide kodanikele ning seaduslikult lepingupoole territooriumil viibivatele teiste lepingupoole kodanikele, lähtudes 11. detsembril 1953 Pariisis alla kirjutatud Euroopa sotsiaal- ja arstiabi konventsioonist tulenevatest kohustustest. Eesti ei sidunud end harta ratifitseerimisel selle kohustusega. See aga ei tähenda, et Eesti ei oleks endale võtnud mingeid sotsiaalabi alaseid kohustusi välismaalasete suhtes.

ESH praktika kohaselt on art. 13 p. 4 kohaldatav täiendavalt lisaks teistes art. 13 lõigetes sätestatud kohustustele. Punkt 4 puudutab sealjuures vaid Eestis seaduslikult “viibivaid” teiste lepingupoole kodanikke. PTESH lisas on märgitud:

“1. Ilma et see mõjutaks artikli 12 lõike 4 ja artikli 13 lõike 4 sisu, hõlmavad artiklid 1–17 ja 20–31 välismaalasi vaid niivõrd, kuivõrd nad on teiste lepinguosaliste riikide kodanikud, kes asjaomase lepinguosalise territooriumil seaduslikult elavad või regulaarselt töötavad, tingimusel, et neid artikleid tõlgendatakse artiklite 18 ja 19 valguses.

See tõlgendus ei mõjuta samasuguste abinõude kasutuselevõttu muude isikute puhul mis tahes lepinguosalise poolt.”

ESH tõlgenduspraktika kohaselt tähendavad need sätted kõigepealt, et art. 13 lõikes 1 sätestatud õigused peavad olema tagatud võrdsel alustel kõigi teiste liikmesriikide kodanike suhtes, kes riigis seaduslikult elavad või regulaarselt töötavad. Sealjuures ei tohi kehtestada piiranguid elamise pikkuse osas. Lisaks on art. 13 lg. 4 kohaselt nõutav teiste lepinguosaliste riikide kodanikele abi osutamine nõutav ka juhul, kui nad ei ela ega tööta asukohariigis, vaid lihtsalt viibivad seal ajutiselt.⁹¹

Mis puudutab nende riikide kodanikke, kes ei ole ESH või PTESH liikmesriigid ning kodakondsuseta isikuid, siis selles osas PTESH selgeid reegleid ei sisalda. Laiema ulatusega on MSKÕP artikkel 9, mille kohaselt tunnustavad paktist osavõtavad riigid iga inimese õigust sotsiaalkaitsele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustus. Artikkel 11 tagab igapäevase elamise õiguse tema ja ta perekonna küllaldasele elatusasemele, sealhulgas piisavale toitumisele, riietusele ja elamule, ja õiguse elutingimuste pidevale paranemisele. Pakti artikkel 2 punkt 3 näeb ette, et vaid “[a]rengumaad võivad inimõigusi ja oma rahvamajandust arvestades kindlaks määrata, mil määral nad garanteerivad käesolevas paktis tunnustatud majanduslikke õigusi isikutele, kes pole nende kodanikud.” Seega peavad MSKÕP-st tulenevad õigused olema Eestis tagatud igapäevasele, sõltumata tema riikkondsusest või selle puudumisest.

SHS § 4 kohaselt on õigus sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi ja muud abi saada Eesti alalistel elanikel (seega nii Eesti kodanikel kui alalise elamisloaga isikutel), muudel seaduslikult Eestis elavatel välismaalastel (seega ka ajutise elamisloaga isikutel) ning

⁹⁰ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997, lk. 1029.

⁹¹ C XIII-4, p. 60-64 (General Introduction to Art. 13 para. 4).

Eestis viibival pagulasel.⁹² Muudel isikutel, sh. ajutiselt Eestis viibivatel isikutel ning Eestis ebaseaduslikult viibivatel isikutel, on õigus saada vältimatut sotsiaalabi (SHS § 4 lg 3). Seega on teatud ulatuses abi saamise õigus igapähele.

c) Isiku või perekonna õigus?

Põhiseaduse kohaselt on õigus abile "igapähele." Praktiliselt lahendatakse aga sotsiaalabiga seonduvad küsimused tihti lähtudes perekonnast või leibkonnast, arvestades ühiseid tulusid, ühiseid kulusid ja ühist majapidamist. Näiteks SHS § 22 lg 1 kohaselt on toimetulekutoetust õigus saada "üksil elaval isikul või perekonnal." Kui isik ei ela üksi, siis tal subjektiivne õigus abi saada pealtnäha puuduks.

SHS ei sisalda otseselt "perekonna" definitsiooni selle seaduse mõistes. Samas on § 22 lg 2 kohaselt toimetulekutoetuse määramise aluseks toetuse "taotlejaga abielus või abielulistes suhetes olevate samas eluruumis elavate isikute, nende ülalpidamisel olevate laste ja vanemate või muude üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavate või ühise majapidamisega isikute sissetulek." Perekonna hulka loetakse lõige 2¹ kohaselt ka "perekonnast ajutiselt eemalviibivad Eesti Vabariigi riiklike või Haridusministeeriumi poolt väljaantud koolituslubasid omavate õppeasutuste päevases õppevormis õppivad õpilased ja üliõpilased juhul, kui nende rahvastikuregistrisse kantud aadressilise elukoha aadressiandmed langevad kokku perekonna elukoha aadressiandmetega."

Praktikas käsitletaksegi perekonnana § 22 lõikes 2 sätestatud isikute ringi – määrav ei ole mitte perekondlike sugulussidemete olemasolu, vaid "ühe või enama tuluallika ühine kasutamine" või "ühine majapidamine." Sotsiaalteaduslikus kirjanduses viidatakse sellisel juhul "leibkonnale."⁹³ Sisuliselt tagab SHS seega õiguse toimetulekutoetusele "leibkonnale." Ka kohtud on leidnud, et sugulussidemed või perekonnaseadusest tulenevad ülalpidamiskohustused ei tähenda iseenesest perekonna olemasolu SHS kohaselt – määrav on ühine majapidamine.⁹⁴

Isiku ja leibkonna õigust ei ole aga võimalik vastandada. Põhiseaduse kohaselt on igapähele õigus "abile puuduse korral." Isiku puudust aga ei ole võimalik hinnata sõltumatult tema tuludest ja kuludest. Kui need tulud ja kulud on leibkonnas ühised, on võimalik hinnata ainult leibkonna vajadust sotsiaalabi järele. Isik ei kannata puuduse käes, kui leibkond, mille liige ta on, puuduse käes ei kannata (lähtudes rahas hinnatavast puuduse mõistest). Kui üks leibkonnaliige saab riigipoolset abi, suureneb kogu leibkonna sissetulek ning ülejäänud leibkonnaliikmed ei tohiks puuduse käes enam kannatada. Seega on vähemalt rahalise sotsiaalabi osutamine leibkonnale tervikuna õigustatud. Õigus abi saada on igal leibkonna liikmel, kuid kui üks leibkonna liikmetest on abi saanud (terve leibkonna jaoks), ei ole teistel enam põhjust abi taotleda.

⁹² Tegelikult on pagulase eraldi väljatoomine seaduses üleliigne, sest pagulane elab Eestis seaduslikult ajutise elamisloa alusel, mis antakse ühes varjupaiga andmisega.

⁹³ Vt. nt. Vaesuse leevendamine Eestis: Taust ja sihiseaded. Tallinn: UNDP, 1999, p. 1.4. Leibkonda mõistetakse kui "ühel aadressil elav ja ühiselt rahaliselt ressursse kasutav inimeste rühm, mille liikmed ka ise tunnistavad end ühes leibkonnas olevaks."

⁹⁴ Tartu Ringkonnakohtu 3. detsembri 2001.a otsus nr. 2-3-198/2001. <http://www.tarturk.just.ee/2001/th/ha/198.HTM> (17.07.2002). Erinevate õigusharude mõistete ülekandmine teistesse õigusharudesse ning seadusega defineeritud mõistete kasutamine põhiseaduse tõlgendamisel võib küll võimalik olla, kuid ei pruugi seda olla. Samamoodi on korduvalt leidnud ka Riigikohus, näiteks tõlgendades omandi mõistet. Seega on "perekonna" mõiste erinev tähendus erinevates õigusharudes võimalik. Vt. T. Annus (nr. 15), lk. 46.

Sellega seoses tekivad aga teatud täiendavad probleemid.

Kõigepealt tuleb vaadelda olukorda, kui üks leibkonnaliige, kes näiteks omab sissetulekut, ei ole nõus abistama teisi leibkonnaliikmeid (nt. joob oma sissetuleku maha). Kas viimastel tekib õigus sotsiaalabile? Küsimusele võib vastata kahte moodi. Esiteks võib lugeda sissetulekut omavat isiku leibkonnaliikmeks, sest ta ei osale ühises majapidamises ning tegemist ei ole ühiste tulude ja kuludega. See lähenemine on siiski ebaõnnestunud, sest tõendada, et ühist alalist elukohta omavad isikud ühist majapidamist ei oma, on võrdlemisi raske. Teine ja õnnestunum lähenemine on eeldada ühise majapidamise olemasolu, kuid sekkuda muude vahenditega. Eelkõige tulevad kõne alla sotsiaalteenused abivajavatele leibkonnaliikmetele. Kui abi vajavaks leibkonnaliikmeks on alaealine laps ning tal lasevad puuduse käes kannatada oma kohustusi mittetäitvad vanemad, on olukord mõnevõrra teistsugune. Sellisel juhul astutakse samme lapse kasvatamiseks.⁹⁵

Mõnevõrra sarnane on olukord siis, kui leibkonnaliikmetel sissetulekud küll puuduvad, kuid üks neist keeldub vastu võtmast talle tehtavaid tööpakkumisi või osalemast ümberõppes (vt. allpool p. 4.4.2). Sellisel juhul oleks teiste perekonnaliikmete, eelkõige laste, "karistamine" abi (nt. toimetulekutoetuse) äravõtmise näol mõnevõrra ebaõiglane, kuid erinevates Euroopa riikides siiski levinud.⁹⁶ Põhiseaduse seisukohalt vaadates tuleb hinnata, kas ka sellisel juhul on abi mitteandmine demokraatlikus ühiskonnas vajalik või mitte. Argumente on nii poolt kui vastu. Ühelt poolt on vanemate erilised kohustused põhiseaduses selgelt esile tõstetud ning kohustuste täitmatajätmise eest tuleks vanemad vastutusele võtta. Pealegi ei oleks kohustus tööd aktsepteerida kuigi efektiivne, kui selle kohustuse täitmatajätmisel abi siiski jätkub. Teiselt poolt aga on põhiseaduse kohaselt esile tõstetud igapäevase individuaalsed õigused ning iga leibkonnaliige on omaette indiviid. Perekonnasuhete keerulisus, ka ühes leibkonnas, ei ole ju kuigi haruldane ning riik ei pea eeldama, et leibkonnaliikmed kõik ühtesid ja samasid seisukohti ja vaateid jagavad. Milliseid väärtusi antud juhul esile tõsta, on eelkõige seadusandja otsustada, nt. kompromissina oleks võimalik toetamise jätkamine mõnevõrra väiksemas ulatuses või teiste leibkonnaliikmete toetamise jätkamine alternatiivsete vahenditega (nt. mitterahaline abi).

Sotsiaalteenuste puhul ei ole sarnaste probleemide esilekerkimine niivõrd sage, sest teenuseid vajab eelkõige konkreetne isik. Õiguslikud probleemid võivad tekkida näiteks juhul, kui loobutakse (tasuta) teenuse osutamisest põhjusel, et leibkonna- või perekonnaliikmetel on võimalik ise puudustkannatava isiku eest hoolt kanda. Sellisel juhul tuleb siiski lähtuda isiku konkreetsest vajadusest teenuste järele. Sarnane olukord tekib ka siis, kui üks leibkonnaliikmetest saadud toimetulekutoetusega hooletult käitub – näiteks koheselt leibkonna toimetulekuks mittevajalike kaupade või teenuste peale ära kulutab. Sellisel juhul peab toetuse maksjal olema õigus otsustada toetuse maksmise korralduse üle ning nt. jagama toetuse teovõimeliste leibkonnaliikmete vahel ära, et toetus leibkonna toimetulekut soodustaks.

Seadusandjal on õigus täpsustada, keda sotsiaalhoolekande eesmärke silmas pidades üheks leibkonnaks lugeda. Tavaliselt lähtutakse Euroopa riikides ühist majapidamist

⁹⁵ Antud küsimust reguleerib perekonnaseadus.

⁹⁶ Vt lisa 2.

omavatest isikutest, sõltumata näiteks sellest, kas isikud on abielus või abielusuhtega sarnases suhtes.⁹⁷ Kuivõrd on õigustatud leibkonnast eemalviibivate tudengite lugemine leibkonnaliikmeks, on vaieldav. Euroopa praktikas ei ole ühest seisukohta näiteks selles, et tudengid, kes ajutiselt õpivad mujal, loetakse perekonnast eraldiseisvaks. Tudengite käsitlemine leibkonnaliikmetena, isegi kui nad viibivad enamuse ajast õpingukohas, on mitmes riigis levinud. SHS normid jäävad seetõttu seadusandjale antud otsustusulatuses piiridesse.

Põhiseaduse § 27 lg 5 kohaselt on “perekond” õigustatud hoolitsema abivajavate liikmete eest. Põhiseaduslikku mõistet “perekond” ja sotsiaalteenuslikku mõistet “leibkond” ei ole siiski põhjust samastada. Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb tugineda pigem sugulussidemetele põhineval käsitlusel. Vastasel korral tekiks absurdne olukord – leibkonnaliikmed oleks kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest – samas kui leibkonnaliige vajab üldjuhul abi vaid siis, kui terve leibkond abi vajab. Sellisel juhul jookseks põhiseaduses sätestatud kohustus tühja. Seega tuleb perekonna kohustust vaadata laiemalt – ka leibkonnast väljaspool asuvad perekonnaliikmed on kohustatud abistama oma abivajavaid liikmeid. Leibkonnast väljaspool asuvate perekonnaliikmete ringi määramisel on ainus mõistlik võimalus lähtuda sugulussidemetest.

4.3. Õigus sotsiaalhoolekandele – esemeline kaitseala

Järgnevalt vaatleme seda, millistele toetustele ja teenustele igapäevaelus õigus on. Kõigepealt vaatleme sotsiaalabiga seonduvaid õigusi. Seejärel peatume nendel sotsiaalteenustel, mida ei saa lugeda sotsiaalabiks.

4.3.1. Õigus sotsiaalabile – eesmärgid ja väärtused, mida see õigus kaitseb

Kuna tegemist on keskse sotsiaalse õigusega, kaitseb õigus sotsiaalhoolekandele kõiki neid väärtusi, mida sotsiaalsed õigused laiemalt (vt. eespoolt). See teenib nii individualistlikke kui kollektiivseid väärtusi. Kesksel kohal on inimväärikuse põhimõte.⁹⁸ Riigil on kohustus luua tingimused, mis on väärikuse realiseerimiseks vajalikud.⁹⁹

4.3.2. Abi ulatus

Puudus on abi saamise peamine tingimus. Seetõttu tuleb selgitada, mida põhiseadus puuduse all mõistab. Seda ei saa vaadelda päris iseseisvalt, vaid lahutamatuks koos abi andmise ulatusega. Puuduse korral ei piisa igasugusest abist. Loogiliselt peab abi ulatus olema selline, mis puuduse kõrvaldaks. Vastasel korral oleks isikul võimalik pärast abi saamist uuesti abi taotleda – ta kannataks ikkagi puuduse käes.

⁹⁷ Vt. lisa 2.

⁹⁸ Nt. Saksa õigusteaduses on aktsepteeritud, et õigus minimaalsele elatustasemele on tuletatav õigustest inimväärikusele (Art. 1, GG) ning füüsilisele terviklikkusele (art. 2(2), GG), mida tuleb tõlgendada sotsiaalriigi printsiibi valguses. S. Liebenberg (nr. 17), p. 74.

⁹⁹ D. Kommers. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2nd ed., 1997, p. 312.

Ka ajalisel ei tohi abi andmine olla piiratud kestusega. Kui isik kannatab jätkuvalt puuduse käes, ei saa perioodi pikkus iseenesest olla õigustuseks abist keeldumisel. Abi tuleb osutada ka pikaajalise puuduse korral.¹⁰⁰

4.3.2.1 Puuduse mõiste

Põhiseadus kasutab mõistet “puudus”, mis vajab tõlgendamist. Näiteks võib eristada järgnevaid puuduse liike:

- Normatiivne puudus: puudus, mis tuvastatakse olukorra võrdlemisel mingi normi või standardiga. Näiteks toimetulekupiir on normatiivse puuduse näitaja.
- Võrdlev/suhteline puudus: puudus, mis tuvastatakse erinevate olukordade võrdlemisel. Näiteks võib võrrelda erinevate piirkondade sotsiaalseid probleeme, tuvastamaks puudustkannatavate piirkondade olemasolu.
- Tunnetatud puudus: puudus, mida inimene ise tunnetab.
- Väljaöeldud puudus: puudus, mis inimene välja ütleb. Inimene võib välja öelda, et kannatab puuduse käes, kuigi ei tunneta puudust ning vastupidi.¹⁰¹

“Puudus” ei ole sotsiaalkaitse terminoloogias niivõrd levinud mõiste kui “vaesus” (*poverty*). Diskussioonid vaesuse terminoloogia üle näitavad, et rahvusvaheliselt üldlevinud termin “vaesus” sobib asendama põhiseaduses kasutatud mõistet “puudus.”

Siiski puudub ka vaesuse mõiste osas üksmeel ja sotsiaalteadlaste hulgas üldtunnustatud konsensus.¹⁰² Eelkõige viidatakse vaesuse majanduslikule mõistele, mida käsitlengi kõigepealt.

a) Majanduslik/rahaline vaesuse mõiste

Kõige rohkem on levinud eristamine absoluutse ja relatiivse vaesuspiiri vahel. Absoluutne vaesuspiir viitab teatud minimaalselt vajalikele sissetulekutele, millest allpool võib inimest lugeda vaeseks. Näiteks ÜRO Kopenhaageni Deklaratsioonis on kasutusel järgmine absoluutse vaesuse mõiste: “Olukord, mida iseloomustab peamiste inimvajaduste, sealhulgas toidu, turvalise joogivee, sanitaarseadmete, tervisekaitse, eluaseme, hariduse ja informatsiooni tõsine puudus. Vaesus ei sõltu mitte ainult sissetulekust vaid ka ligipääsust sotsiaalteenustele.”¹⁰³ Absoluutsest standardist lähtub ka SHS toimetulekupiiri määratlemisel (§ 22 lg 1):

¹⁰⁰ Sarnasel seisukohal ollakse ka ESH tõlgendamisel: “Mis iganes vormis abi osutatakse – kas rahalise või mitterahalise abina – peab abi osutama niikaua kuni eksisteerib vajadus isikut aidata, et ta saaks elada inimväärsel elu.” C XIII-4, p. 55-58 (General Introduction to Art. 13 para. 1).

¹⁰¹ J. Bradshaw. A Taxonomy of Social Need. New Society, 1972 (March), p. 640-643. Viidatud <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/needf.htm> kaudu (17.07.2002).

¹⁰² Diskussioonidest vt. nt. A. B. Atkinson. Poverty in Europe. Oxford: Blackwell Publishers, 1998; J. Bradshaw. Methodologies to Measure Poverty: More than One is Best. Paper for International Symposium Poverty: Concepts and Methodologies. Mexico City 2001, kättesaadav http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/mex01_jrb.pdf (17.07.2002); Social Policy Research Unit, University of York. The Measurement of Absolute Poverty (E2/SEP/14/2000). Final Report For Eurostat, York 2000. Viiteid arvukatele materjalidele arvutivõrgus vt <http://www.canadiansocialresearch.net/poverty.htm> (17.07.2002).

¹⁰³ ÜRO Sotsiaalse Arengu Kopenhaageni Deklaratsioon (nr. 12).

“Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.”

Relatiivne vaesuse mõiste viitab seevastu võrdlusele teiste ühiskonnaliikmetega. Tegemist on olukorraga, kus isikul puudub võimalus nautida neid hüvesid, mis teiste ühiskonnaliikmete jaoks tavalised on. Näiteks lähtub relatiivsest vaesuse mõistest Euroopa Liit oma statistika koostamisel, kusjuures vaeseks peetakse neid, kelle sissetulek jääb alla 60% leibkondade mediaansissetulekust.¹⁰⁴

Relatiivse vaesuspiiri puhul viidatakse tihti asjaolule, et tegemist on mitte niivõrd vaesuse, kuivõrd ebavõrdsuse näitajaga.¹⁰⁵ Relatiivse vaesuspiiri sõltuvus ebavõrdsusest ühiskonnas on muidugi selge.¹⁰⁶ Samas ei ole see argument selline, mis sunniks relatiivsest vaesuspiirist loobuma. Ka võrdsus ja võrdsete võimaluste tagamine on põhiseaduse kohaselt üheks riigi eesmärgiks.¹⁰⁷

Nii relatiivse kui absoluutse vaesuspiiri korral¹⁰⁸ on vaja kindlaks määrata ka piiri konkreetne määr. Väga tihti viidatakse vajadusele tagada “inimväärne äraelamine,”¹⁰⁹ kuid see mõiste jääb küllaltki üldiseks. Inimväärse äraelamise konkretiseerimiseks on vajalikud konkreetsemad ettekirjutused.

Absoluutsest vaesusest rääkides on mitmed sotsiaalseid õigusi käsitlevad autorid seisukohal, et sotsiaalriikluse põhiseaduslik printsiip nõuab vaid “üleelamiseks hädavajaliku miinimumi tagamist,” olles käsitletav pigem riikliku eesmärgina, mille poole riik oma tegevuses peab püüdlema ning mille realiseerimine sõltub suuresti riigi majandusliku arengu tasemest ning poliitilistest kokkulepetest. Näiteks Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on leidnud, et põhiõiguslikult on tagatud õigus eksistentsimiinimumile, mis tähendab, et kodanikel on riigi vastu subjektiivne õigus sellele, et riik annaks neile puuduse korral peavarju ja süüa, nii et neil hing sees püsiks. Sellele korrespondeerub riigi kohustus, mitte lasta oma kodanikel surra nälga või ära külmuda.¹¹⁰

Alexy kui miinimumkontseptsiooni esindaja arvates on tagatud ainult see, mis on tõesti hädavajalik – kellelgi pole õigust nõuda riigilt täiuslikku ülalpidamist. Hädavajalik on eelkõige inimese eksistentsi materiaalsed alused nagu toiduks ja kehahoolduseks hädavajalik, lihtne riietus ja eluase ning hädavajalik küte talvel. Samas mõonab ka Alexy, et kui õigus riigi abile piirduks üksnens füüsilise eksistentsi jaoks hädavajalikuga, oleks see vastuolus tähendusega, mille Eesti põhiseadus omistab inimväärkusele ja isiku vabale

¹⁰⁴ A. Kuddo jt. (nr. 58), lk. 64. Mediaan (sissetulekute tase, mille puhul 50% leibkondade tulud on sellest piirist suuremad ning 50% omad madalamad) on indikaatorina tarvitusele võetud põhjusel, et eriti sotsiaalselt tugevalt stratifitseerunud riikides peegeldab see tegelikku situatsiooni adekvaatsemalt kui keskmine sissetulek).

¹⁰⁵ A. B. Atkinson (nr. 102).

¹⁰⁶ M. F. Förster. Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in OECD Area. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42. OECD, 2000.

¹⁰⁷ Vt. põhiseaduse preambula – “Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele.”

¹⁰⁸ Tegelikult on ka absoluutne vaesuspiir selgelt relatiivse iseloomuga – arvestatakse nii seda, milline on hinnatase just vastavas ühiskonnas ning seda, millised kaubad moodustavad just vastavas ühiskonnas äraelamiseks vajaliku. Vt. A. B. Atkinson (nr. 102), lk. 21-27.

¹⁰⁹ Vt. nt. Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu soovitus 92/441/EEC.

¹¹⁰ EV PS juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (nr. 14).

eneseteostusele. Nii peaks üldine õigus riigi abile puuduse korral hõlmama ka vaimse, kultuurilise ja poliitilise eksistentsi põhieeldused, mille hulka kindlasti kuuluvad võimalus laenutada raamatuid ja kuulata raadiot.¹¹¹

Just sotsiaalse õigusriigi ja inimväärikuse (PS § 10) ning isiku vaba eneseteostuse (PS § 19 lg 1) põhiseaduslikke printsiipe arvestades tulebki lähtuda eeldusest, et Eestis ei piisa vaid eksistentsi materiaalsete aluste tagamisest. Sotsiaalabi peab olema mõnevõrra ulatuslikum.

Teatud õigustuse sellele annavad ka rahvusvahelised lepingud. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art. 25 lg 1 kohaselt on igal inimesel "õigus adekvaatsele elatustasemele, mis tagaks tervise ja heaolu temale ja ta perekonnale," MSKÕP artikkel 11 tunnustab "igal inimesel ja tema perekonnal õigus adekvaatsele elatustasemele." Lapse õiguste konventsiooni artikkel 27 tunnustab lapse õigust "elatusasemele, mis on vajalik lapse füüsilise, vaimse, moraalse ja sotsiaalse arengu jaoks." Ka juba eelviidatud Kopenhaageni deklaratsioon ei lähtu pelgalt miinimumkontseptsioonist.

Adekvaatne elatusaste, õiguse millele annab UDHR artikkel 25(1) ning MSKÕP artikkel 11, tähendab elu ülalpool antud ühiskonna vaesuspiiri, mis Maailmapanga käsitluses hõlmab kahte elementi: vajalikud kulutused miinimumtaseme toidu- ja teiste baasvajaduste rahuldamiseks ning ülejäänu, mis varieerub riigiti ning peegeldab ühiskonna igapäevasest elust osasaamise kulusid.¹¹² Just "ülejäänu" on komponent, mis lisandub miinimumkontseptsioonile ja sõltub sellest, millist heaolu taset mingis riigis kui vajalikku aktsepteeritakse.

Adekvaatse elustandardi määramine on eelkõige kahtlemata seadusandja ülesanne ning seetõttu on põhiseaduse tõlgendamisel ühese rahalise vaesuspiiri kindlaksmääramine kohtute poolt võimatu. Tuleb märkida, et erinevad riigid ei lähtu sotsiaaltoetuste ulatuse kindlaksmääramisel rangelt sotsiaalteaduslikult kasutatavast vaesuse mõistest, seda isegi juhul, kui see vaesuse mõiste on mingis ametlikus dokumendis fikseeritud.¹¹³ Sotsiaalabi suurus on tihti poliitilise otsustuse küsimus (vt. ka lisa 2). Kohtud peavad jätma seadusandjale küllaltki avara mänguruumi. Sarnaselt on lähtunud ka SÕK PTESH tõlgendamisel (sealjuures tuleb arvestada, et abi suuruse määramisel lähtub SÕK küllaltki miinimumkontseptsiooni lähedasest seisukohast):

"Selleks, et hinnata abi efektiivsust, jätab Komitee endale õiguse otsustada, kas selle tase on **ilmselgelt** ebaadekvaatne võrreldes elamiseks vajaminevate kuludega ja/või riiklikul tasemel kindlaksmääratud toimetulekupiiriga, arvestades muid abi liike."¹¹⁴

Seega on rahalise puuduse määratlemisel vajalik arvesse võtta küll mõnda sotsiaalteaduslikku vaesuse mõistet, kuid erinevate lahenduste valikul on seadusandjal küllaltki avar hindamisruum. Toimetulekutoetuse suurus ei tohi olla meelevaldne, soovitatavalt peaks see lähtuma kas relatiivsest või absoluutsest vaesuspiirist.

¹¹¹ R. Alexy (nr. 19), lk. 77.

¹¹² *Maailma Arengu Aruanne 1990*, 1990, lk. 26. Viidatud: A. Eide The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) (nr. 6), p. 133-134.

¹¹³ J. Veit-Wilson. *Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Incomes*. Bristol: The Policy Press, 1998.

¹¹⁴ C XIII-4, p. 55-58 (General Introduction to Art. 13 para. 1). Rõhk autoritelt.

b) Alternatiivsed vaesuse mõisted

Teaduskirjanduses on kasutusel ka alternatiivsed vaesuse mõisted. Tänapäeval on sotsiaalteadlased asunud üsnagi üksmeelsele seisukohale, et ainuüksi majanduslikult või rahaliselt mõistetud vaesuse definitsioon ei ole täpne ning see on vajalik vaid mugavuse pärast – seda on võimalik mõõta (kuigi ka mõõtmise osas esinevad küllaltki suured vastuolud) ning universaalselt rakendada. Näiteks viidatakse subjektiivsele vaesuse mõistele (kattub eelpool viidatud kolmanda ja neljanda puuduse kategooriaga). Subjektiivsete määratluste puhul määratleb inimene ise, kas ta on vaene või mitte.¹¹⁵

Üheks levinuimaks vaesuse käsitleks on Nobeli preemia laureaadi Amartya Sen'i poolt kasutusele võetud idee inimeste võimetest ühiskonnas normaalselt funktsioneerida. Ka selle lähenemise kohaselt ei ole rahaline heaolu üldsegi mitte ainumäärav.¹¹⁶

Teatud kombineeritud lähenemise on omaks võtnud ka SÕK. Üldises kommentaaris artikkel 13 kohta on märgitud:

“Artikkel 13 lõikes 1 kasutatud mõiste “sotsiaalabi” ei tohiks olla piiratud toimetulekutoetuse maksmisega. Nagu juba [eelnevates järeldustes] on märgitud, on iga sotsiaalabi süsteemi eesmärgiks saavutada olukord, kus sotsiaalabi ei ole enam vajalik. Teiste sõnadega peab sotsiaalabi süsteem olema integreeritud strateegia vaesuse leevendamiseks ning isikute toetamiseks,¹¹⁷ võimaldamaks neil taastada oma positsioon kui ühiskonna täieõiguslik liige. Neid eesmärke on võimalik saavutada vahenditega, mis arvestab igäihe individuaalse olukorra, soovide ja võimete ning vastava ühiskonna traditsioonidega. Enamikel juhtudel on selle strateegia põhiosaks töövõimaluste loomine ühes kutseõppe ja ümberõppega.”¹¹⁸

c) Põhiseadusliku puuduse mõiste konkretiseerimine

Arvestades puuduse mitmetahulisust ning selle rahalist kui rahas mõõtmatu külge, on täpse määratluse andmine raske.

Lihtsam on teha valik rahalise külje puhul, samas kui erinevate vaesuspiiri mõistete vahel valiku tegemisel on seadusandjal küllaltki suur mänguruum. Vaid juhul, kui seadusandja ei lähtu enam reaalsest eeldustest (näiteks ei ole ametlikul vaesuspiiril oleval isikul võimalik kuidagi inimväärselt ära elada), oleks tegemist põhiseadusevastase olukorraga ning kohus saaks sekkuda. Oluline on aga see, et seadusandja saab mingi üheselt mõõdetava suuruse (sissetulekute ulatuse) kindlaks määrata.

¹¹⁵ A. Kuddo jt. (nr. 58), lk. 63. Subjektiivse vaesuspiiri mõistet kasutatakse ka rahalise vaesuspiiri määratlemisel. Sellisel juhul küsitletakse esinduslikku valimit elanikkonnast ning palutakse neil määratleda, milline sissetulek on toimetulekuks minimaalselt vajalik. Vt. Social Policy Research Unit (nr. 102), p. 34.

¹¹⁶ Amartya Sen'i vaesuse mõiste kohta vt. nt. Ingrid Robeyns. Understanding Sen's Capability Approach. Kättesaadav http://www.ingridrobeyns.nl/Under_sen.pdf (17.07.2002). Ülevaate katsetest vaesuse taset mõõta, arvestades lisaks rahalisele sissetulekule ka muid näitajaid, annab Ingrid Robeyns. An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined. Kättesaadav <http://www.ingridrobeyns.nl/unworkable.pdf> (17.07.2002).

¹¹⁷ SÕK kasutab väljendit “empowerment”, millele eesti keeles ühest vastet ei ole.

¹¹⁸ C XIV-1, 52 (General Introduction to Art. 13 para-s. 1, 2, 3).

Arvestades aga puuduse mitterahalist külge, ei ole seda alati võimalik leevendada ainuüksi rahaliste vahenditega, näiteks toimetulekutoetust pakkudes. Lisaks rahalisele abile on puuduse leevendamiseks vajalikud ka sotsiaalteenused. Sotsiaalteenuste ulatusest rääkida ei ole kuigi lihtne. Samuti ei ole seadusega võimalik üheselt ja universaalselt kindlaks määrata, milline peab olema isikule osutatavate sotsiaalteenuste hulk. Väga raske on isegi seaduslik definitsioon “ühiskondliku toimetuleku” kohta. Seega on küllaltki raske seadusega kindlaks määrata näiteks vajalike sotsiaalteenuste ulatust – see tuleb otsustada igal konkreetselt üksikjuhul (põhjalikumalt vt. allpool p. 4.3.3.).

Kõige lõpuks tuleb arvestada, et õigust sotsiaalabile (eriti selle ulatuse osas) võib piirata, kuid piirangud ei tohiks olla niivõrd ulatuslikud, et abi ei oleks isegi niivõrd suur, kui näeb ette miinimumkontseptsioon (keelatud on piirata õiguste olemust – põhiseaduse § 11). Seega üldjuhul peaks põhiseaduse kohaselt igäühele olema tagatud enam kui vältimatu sotsiaalabi. Toetudes muuhulgas MSKÕP ja PTESH tõlgendus- ning rakenduspraktikale peab abi tagama lisaks materiaalse eksistentsi põhitagatistele ka teatud sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi. Vältimatut sotsiaalabi tuleb aga anda igäühele, ka pärast piirangute arvestamist.

4.3.2.2. Isiku sissetulekute arvestamine

Majanduslikud vaesuse definitsioonid - absoluutne ja relatiivne vaesuspiir vaatlevad isiku sissetulekut. Kumbki mõiste ei arvesta iseenesest isiku varalise olukorraga. Näiteks kinnisvaraomanik ei pruugi iseenesest varatu olla, kuigi samas võivad ta sissetulekud minimaalsed olla (näiteks ja eelkõige juhul, kui ta kinnisvara ise elamiseks kasutab ning täiendava sissetuleku saamiseks ei rakenda). Seega tuleb vaadata, milliseid sissetulekuid on võimalik toimetulekutoetuse määramisel arvestada.

Miinimumkontseptsiooni kohaselt tulevad arvesse kõik sissetulekud ja kogu isiku vara. On ju selle kontseptsiooni kohaselt riigi kohuseks tagada täielik miinimum – kui isikul on endal võimalik elada üle selle miinimumi, ei pea riik sekkuma. Seega lubaks miinimumkontseptsioon olukorda, kus isik on sunnitud enda toimetulekuks ja enne toimetulekutoetuse saamist ära müüma viimasegi vara (v.a. ehk hädavajalikud rõivad; eluaset saaks ta aga üürida ning seetõttu peaks ta müüma ka talle kuuluva kinnisvara) ja ammendama viimasedki säästud. Igasugune täiendav tulu arvatakse kusjuures maha isikule makstavast abist ning riik peab tasuma abi vaid ulatuses, mis garanteeriks isiku sissetulekute miinimumtaseme.

Sellisest radikaalsest miinimumkontseptsioonist demokraatlikes ühiskondades siiski ei lähtuta. Selleks on erinevad põhjused, kuid üldjuhul lähtuvad nad sotsiaalabi eesmärgist – tagada isiku võimalus vaesusest iseseisvalt välja tulla.

a) Isiku sissetulek

Põhimõtteliselt oleks võimalik rahalise abi andmisest keelduda, kui isikul on ükskõik millisest allikast saadud sissetulek (sh. tema varadest, sh. vara müügist saadud sissetulek – seda vaatleme allpool). Sellele vaatamata teevad Euroopa riigid valdavalt sissetulekute arvestamisel teatud erandeid.¹¹⁹ Ka SHS teeb mõningaid erandeid.¹²⁰

¹¹⁹ Vt. lisa 2.

¹²⁰ Sotsiaalhoolekande seaduse § 22² lg 2 kohaselt ei arvestata sissetulekutena:

Esimene suurem erand kehtib paljudes riikides seoses riiklike toetustega. Näiteks ei loeta tihti isiku või leibkonna sissetulekute hulka mõnd liiki peretoetusi või hooldamiseks vajaminevaid toetusi. Kuna põhiseaduse kohaselt on perekond ja eriti lapserikkad pered riigi erilise kaitse all (§ 27 lg 1 ja § 28 lg 4), on põhiseaduse valguses see erand ilmselt mõistetav. Toetuste arvestamata jätmise kohustust siiski põhiseadusest ei ole võimalik otseselt välja lugeda.

Teine erand, mis erinevates riikides levinud on, seondub töötasuga. Esmapilgul tundub see vastuollu minevat sotsiaalabi andmise põhimõtetega – sotsiaalabi tuleb anda vaid juhul, kui isiku sissetulekud, eelkõige töised sissetulekud piisavalt suured ei ole. Siiski on ka töötasu osas erandi tegemine teatud ulatuses (ja eelkõige teatud ajaperioodi jooksul) põhiseaduse valguses mõistetav. Riik peab abistama töötajaid töö leidmisel (PS §29 lg 3), samuti on vajalik igäihe tööleasumise soodustamine. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et sotsiaalabi eesmärgiks on tagada igäihe isiklik toimetulek. See tähendab muuhulgas seda, et sotsiaalabi ei tohiks olla demotiveeriva toimega isiku tööleasumise seisukohalt. Kui tööleasumisega inimene sissetulekutes oluliselt ei võidaks (arvestades seda, et toimetulekutoetusest jääb ta ilma), ei oleks tal ka motivatsiooni tööle asuda.¹²¹ Siiski ei ole ka töötasu mitteametustamise kohustust põhiseadusliku nõudena võimalik tuvastada.

Euroopa riikides on levinud ka mitmed muud erandid (nt. kehavigastuse tekitamise eest makstavad kahjuhüvitised, teatud sõjaväepensionid, laste sissetulek). Kõigi nende erandite kohta võib märkida, et tegemist võib olla otstarbekate ja põhjendatud eranditega, mis aga põhiseaduse kohaselt otseselt nõutavad ei ole.

Täiendavalt tuleb siinkohal käsitleda veel laene kui sissetuleku allikat. Eestis on lubatud perekonna sissetulekust maha arvata riiklik õppelaen.¹²² Tuleb arvestada, et sotsiaalabi (nii regulaarse toimetulekutoetuse või ühekordselt makstavate toetuste kui sotsiaalteenuste vormis) peaks iseseisvalt tagama inimväärse äraelamise. Laenuvõtmine lisaks toetusele on juba täiendav tulu, mis on määratud mingite täiendavate hüvede saamiseks. Sotsiaalabi andmisel on aga arvestatud, et isikul ei ole võimalik saada hüvesid inimväärseks äraelamiseks. Pealegi on laen vaja tagasi maksta ning sotsiaalabi vajava isiku poolt laenuvõtmine võib teda veelgi suuremasse puudusesse viia – seetõttu tuleks laenuvõtmist igati piirata. Laenu arvestamine isiku sissetuleku hulka võib seega olla igati õigustatud.

b) Isiku vara

1) ühekordseid toetusi, mida on üksi elavale isikule, perekonnale või selle liikmetele makstud riigi- või kohaliku eelarve vahenditest;

2) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel makstavaid toetusi, välja arvatud puudega vanema toetus ja hooldajatoetus; (lapsetoetuse osas jõustub vastav punkt alates 1.01.2003)

3) riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavat lapsetoetust ning nelja- ja enamalapselise ja kolmikuid kasvatava pere toetust;

4) riigi tagatisel antud õppelaenu.

¹²¹ Eestis on sellise probleemi olemasolu näidanud PRAXIS-e poolt läbiviidud uurimus, vt. A. Kuddo jt. (nr. 58). Seetõttu võiks kaaluda “tööleasumise boonuse” vms. vahendite kasutuselevõttu.

¹²² Informatsioon erinevate Euroopa riikide kohta selles osas puudub. Vt lisa 2. Samas on nt. Soomes levinud praktika, et üliõpilased on sunnitud enne toimetulekutoetuse taotlemist võtma õppelaenu, kohtud on kohalike omavalitsuste sellist käitumist aktsepteerinud. Vt. OECD. The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom. OECD, 1998, p. 18.

Varade puhul tuleb esiteks arvestada sellega, et miinimumkontseptsioon ei ole täielikult vastuvõetav. Isikul peab olema tagatud inimväärne elu (adekvaatne elatustase), mitte ainult elu eksistentsiaalse miinimumi piiri peal. Seega on teatud isiklike asjade olemasolu hädavajalik ning nende müüki ei saa lubada.

Teiseks tuleb arvestada kodu ja eluaseme erilise väärtusega põhiseaduse silmis. Riigikohus on korduvalt kodu puutumatus esile tõstnud ning seda ka suhetes kolmandate isikutega. Eluase on inimesele midagi, mis temale erilist tähendust omab. Pealegi ei ole kuigi efektiivne sundida isikut elama üürikorteris – sellega kaasnevad regulaarsed väljaminekud, mis võivad isiku vaesust veelgi süvendada. Seetõttu ongi paljudes Euroopa riikides sätestatud, et isiklikku eluaset ei arvestata isiku varalise seisukorra hindamisel.¹²³ Sealjuures ei tohiks olla aga keelatud reeglite sätestamine eluaseme suurusele jms. asjaoludele – riik ei pea toetust maksma isikule, kes elab luksuslikult.

Kolmandaks ei tohiks toimetulekutoetuse alaste reeglite kehtestamine võtta isikult võimalust tööga endale sissetulekut teenida. Seetõttu on vajalik, et riik ei sunniks müüma tööks vajalikke vahendeid. Kuivõrd ulatuslik see piirang on, ei ole ainult põhiseadusele tuginedes võimalik otsustada (nt. kas see hõlmab kohustust müüa mobiiltelefon või auto – mõlemad võivad teatud juhtudel olla tööks ja ka töö otsimiseks vägagi vajalikud).¹²⁴

Lisaks neile vara liikidele on levinud ka muud erandid vara arvestamisel (nt raha teatud ulatuses). Nende osas tundub erandi tegemine olevat palju selgemalt seadusandja otsustada.

Nii nagu sissetuleku arvestamine, on ka isiku vara arvestamine puuduse käes kannatamise määratlemisel küllaltki palju seadusandja otsustada. Teatud vara liigid (eluase, tööks vajalikud asjad, isiklikud asjad) tunduvad küll olevat sellised, mille müüki põhiseaduse kohaselt sotsiaalabi taotlemisel nõuda ei tundu olevat lubatud. Siiski on ka siin seadusandjal küllaltki suur mänguruum. Iseküsimus on isiku vara täies ulatuses ja ilma eranditeta arvestamise otstarbekus.¹²⁵

¹²³ Vt. Lisa 2.

¹²⁴ Sarnastest alustest lähtutakse täitemenetluses, kus on keelatud teatud asjadele sissenõuet pöörata. Täitemenetluse seaduse § 49 kohaselt on sellisteks asjadeks isiklikud asjad ning maja- ja köögitarbed, riietusesemed, pesu, voodid, muud hädapärased majapidamises kasutatavad asjad; võlgnikule ja tema perele ning majaabilistele üheks kuuks vajalikud toiduained, eluhoone kütmiseks üheks kütteperioodiks vajaminev kütte, põllumajandusega tegeleva isiku seadmed, kariloomad, väetis ja põllumajandussaadused, kui need on võlgnikule vajalikud tema enda ja tema pere hädavajalikuks ülalpidamiseks või põllumajanduse jätkamiseks kuni järgmise selle kultuuri või sama laadi kultuuri saagini; füüsilise isiku majandus- või kutsetegevuse või töö- või teenistussuhte jätkamiseks hädavajalikud esemed; raamatud või muid esemed, mida võlgnik või tema pere liige kasutab õppetöös või kultustoimingutes; raamatupidamisdokumendid, perekonnaürikud, abielusõrmused, ordenid ja aumärgid; kunstjäsemed, prillid ja muud kehapuude tõttu vajalikud abivahendid, mida võlgnik või tema pere liige kasutab; võlgniku perekonnas toimuvateks matusteks vajalikud esemed; kinnisasja päraldised ning muud esemed, mille arestimine on vastuolus seadusega või heade kommetega.

¹²⁵ Lisaks sellele, et põhiseadusele tuginedes võidakse vaidlustada vara müügi kohustust või sissetulekute arvestamist, on võimalik vaidlustada ka erandi tegemise lubatavus. Nimelt võib viidata võrdsuspõhimõttele ning nõuda, et riik ei annaks toimetulekutoetust isikule, kellel tegelikult sissetulekuid või vara on (“erandlikku tulu” mittesaanud või “erandlikku vara” mitteomava isiku riigi poolt garanteeritud sissetulek jääb väiksemaks). Erandite põhiseaduslikkus sõltub sellest, kas erandeid lugeda põhjendatuteks. Vaid õigustamatu ebavõrdne kohtlemine on põhiseaduse vastane. Käesolevas töös käsitletud erandid on seadusandja mänguruumi arvestades ilmselt põhjendatud.

4.3.2.3 Tarbimiskaalud

Kuigi puudust hinnatakse sissetulekute järgi, tuleb vaesuspiiri kindlaksmääramisel arvestada seda, et erineva suurusega leibkondades on kulud isiku kohta erinevad. Seetõttu kasutatakse enamustes Euroopa riikides toimetulekutoetuse määramisel nn. tarbimiskaale – leibkonna iga järgneva liikme kohta makstakse toimetulekutoetust tavaliselt vähem kui esimesele liikmele. SHS § 22 lg 1² kohaselt on leibkonna teise ja iga järgneva liikme toimetulekupiiri suurus 80 protsenti leibkonna esimese liikme toimetulekupiiri suurus. Ühest lähenemist erinevates Euroopa riikides tarbimiskaalude kindlaksmääramisel pole, Eesti lahendus on sealjuures küllaltki “helde”, tihti on leibkonna ülejäänud liikmete osakaal väiksem.

4.3.3. Sotsiaalabi liigid

Nagu eespool märgitud, on § 28 kohaselt vajalik vanaduse, töövõimetuse ja toitja kaotuse puhul vajalik sotsiaalkindlustuse loomine. Analüüs selle kohta, millised sotsiaalkindlustuse liigid nende puhul luua tuleb ning millistele nõudmistele see süsteem vastama peab, ei ole käesoleva töö ülesandeks. Seetõttu siin nendel küsimustel väga põhjalikult ei peatuta.¹²⁶ Üldiselt tuleb aga arvestada, et sotsiaalkindlustuse liikide vahel valiku tegemisel on suures osas tegu poliitiliste valikutega. Milline pensionikindlustussüsteem riigis on, ei ole põhiseaduses selgelt välja toodav. Põhiseadusele vastab ka nt. *pay-as-you-go* pensionisüsteem, mis Eestis valdavas osas on kasutusel ka praegu. Samas ei välista põhiseadus kindlustussüsteemi kogumispensionitega.

Põhiline käesoleva uurimistöö valdkond on aga õigus sotsiaalhoolekandele, millest kõigepealt tuleb vaatluse alla õigus sotsiaalabile, sh sotsiaalabi iseloomuga sotsiaalteenustele. See abi võib olla nii rahaline kui mitterahaline abi. Miinimumkontseptsioonist lähtuva abi korral oleks õigus pakkuda toitu, ajutist peavarju ja riideid, seda teenuste vormis ning mitterahalise toetusena. Inimväärseks äraelamiseks tänapäeva ühiskonnas aga sellest ei piisa – vajalik on inimesele teatud ressursside

¹²⁶ **Vanaduse** korral makstakse nõutavat pensionikindlustusstaaži või pensioniõiguslikku staaži omavale isikule vanaduspensionini ning muul juhul rahvapensionini. Pensioni maksmine on reguleeritud riikliku pensionikindlustuse seaduse, väljateenitud aastate pensionide seaduse ja soodustingimustel vanaduspensionide seadusega. Pensionikindlustusreformi käigus on loodud kolmele sambale (riiklik pensionikindlustus, kohustuslik kogumispension ning täiendav kogumispension) põhinev süsteem. Riigipoolne vanaduspension makstakse pensioniikka jõudnud isikutele. Pensioniiga, mis enne Eesti iseseisvumist oli naistel ja meestel erinev, ühtlustub 2016 aastaks ning on 63 aastat. Põhiseadus iseenesest ei täpsusta, kui suur peab pension olema. Suures osas on see poliitiline otsus. Samas peab poliitiline otsus vastama teatud miinimumstandarditele. Kindlustushüvitiste miinimumstandardi määrab kindlaks parandatud ja täiendatud ESH, mis omakorda viitab Euroopa Sotsiaalkindlustuse Koodeksile. Näiteks peab ESH praktika kohaselt 30-aastase pensionistaažiga isiku vanaduspension moodustama vähemalt 40 protsenti tavalise täiskasvanud meeslihttöölise netopalgast (teatud juhtudel meesoskustööliste palgast). Õigus abile **töövõimetuse** korral puudutab abi juhtudel, kui isik ei ole võimeline tööd tegema. Töötuse fakt ei ole oluline – määrav on võime tööd teha. Püsiva töövõimetuse korral makstakse töövõimetuspensionit, mis on reguleeritud riikliku pensionikindlustuse seadusega ning seda makstakse kõigile püsivalt töövõimetuks tunnustatud vähemalt 40% töövõime kaotusega isikutele (vajalik võib olla ka pensionistaaž). Ajutise töövõimetuse (nt. haigus, sünnitus) korral makstakse hüvitist vastavalt ravikindlustusseadusele. Õigus abile **toitjakaotuse** korral tekib juhtumil, mil isik on sõltunud kellegi poolt saadud sissetulekust, kuid see sissetulek kaob. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 13 kohaselt määratakse toitjakaotuspension toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmele. Lisaks võib siinkohal märkida, et kõigile neile kolmele grupile isikutele osutatakse sotsiaalteenuseid, kui nad seda vajavad (toitjakaotus iseenesest muidugi sotsiaalteenuste osutamiseks alus ei ole). Aluse selleks annab sotsiaalhoolekande seadus.

andmine, et ta saaks ise oma soove rahuldada. Seega on vajalik teatud rahaline abi. Rahalise abi ulatusest (toimetulekupiirist) on räägitud eespool.

Lisaks rahalisele toimetulekutoetusele võib esile tõsta muu abi liike: õigus meditsiiniabile, eluasemele, tööturuteenustele ning sotsiaalteenustele.¹²⁷ Täiendavalt kasutatakse erakorralist sotsiaalabi, mis on vajalik mõne erakorralise sündmuse puhul (haigus, loodusõnnetus, kellegi surm) tekkinud hädasihtuatsioonis ning kui tavaline sotsiaalabi (nt toimetulekutoetus) ei ole küllaldane. Riik peaks abi garanteerima ka sellist tüüpi puuduse korral. Sellist erakorralist sotsiaalabi osutatakse mitmes Euroopa riigis.¹²⁸ Ka SHS § 23 kohaselt on võimalik maksta täiendavaid sotsiaaltoetuseid ning erakorralise abinõuna on ette nähtud ka vältimatu sotsiaalabi osutamine.

Õigus meditsiiniabile on põhiseadusega kaitstud § 28 esimeses lõikes. Ka PTESH artikkel 13 kohaselt peab igäihel olema õigus nii sotsiaal- kui meditsiiniabile. Tihti vaadeldaksegi meditsiiniabile kui sotsiaalabi ühte osa.¹²⁹ Eestis on tervishoiuteenuste korralduse seadusega tagatud igäihe õigus vältimatule arstiabile (tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse, vt § 5 ja 6).¹³⁰

Õigust eluasemele ei ole põhiseaduses otseselt mainitud. Paragrahvis 33 on kaitstud juba olemasoleva eluruumi puutumatus. Samas on Eesti võtnud endale rahvusvahelisi kohustusi, kus see õigus garanteeritud on, näiteks tagab igäihe õiguse eluasemele inimõiguste ülddeklaratsiooni art. 25 lg 1 ning MSKÕP-s art. 11 lg 1. Vastavalt MSKÕP artiklile 11 (1) tunnustavad riigid igäihe õigust tema ja ta perekonna küllaldasele elatustasemele, sealhulgas piisavale toitumisele, riietusele ja elamule, ja õigust elutingimuste pidevale paranemisele. Lapse õiguste konventsiooni kohaselt on igal lapsel õigus “eluasemele, mis vastaks lapse kehalisele, vaimsele, kõlbelisele ja sotsiaalsele arengule” ning riik peab vastavalt oma võimalustele toetama lapse eest vastutavaid isikuid selle õiguse realiseerimiseks (art. 27). Eesti ei ratifitseerinud PTESH artiklit 31, milles õigust eluasemele konkretiseeritud on. Ehkki EIÕK ei sisalda õigust eluasemele, on eluasemeõigusega seotud küsimusi korduvalt arutatud seoses õigusega era- ja perekonnaelu puutumatusse ning valduse rahumeelsele kasutamisele. Kuigi Euroopa Inimõiguste Kohus on olnud tagasihoidlik konventsiooni kaitse laiendamisel kodututele isikutele, deklareerides, et “artikkel 8 ei pane riigile mingil juhul positiivset kohustust varustada isikuid eluasemega, ”¹³¹ on Inimõiguste Komisjon asjas *Guzzardi v. Italy*

¹²⁷ Sotsiaalteenuste näol on vaid osaliselt tegemist sotsiaalabiga, mida osutatakse vaid puuduse korral. Sotsiaalteenustel on ka laiem heaolu tagav funktsioon. Samas on sotsiaalteenuste jaotamine “sotsiaalabi iseloomuga sotsiaalteenusteks” ja “muudeks sotsiaalteenusteks” raske ning praktikas sellist jaotust ei kasutata.

¹²⁸ Nt. Austrias *Finanzielle Überbrückungshilfen*. Vt. ka lisa 2.

¹²⁹ Nt. Euroopa Nõukogu uuring – Council of Europe. *The Role of Local Authorities in the Field of Local Social Services*. Council of Europe Publishing 2000 – seab meditsiiniteenuste kättesaadavuse esikohale.

¹³⁰ Kui isikul ei ole võimalik teenuse eest tasuda (nt elab toimetulekutoetusest) ning tal puudub ravikindlustus, on tal igal juhul õigus vähemalt teatud meditsiiniabile (vt. ka PTESH Art. 13). Meditsiiniabi nõutav ulatus on sellisel juhul aga vaieldav. PTESH tõlgendamisel on SÕK olnud veidi ebaselge: Komitee peab vajalikuks, et puudust kannatavad isikud omaksid õigust kas rahalisele abile, mis võimaldaks tema tervislikku olukorda arvestavat meditsiiniabi osta või seda tasuta saada, sõltuvalt vastava riigi meditsiinisüsteemist (C XIII-4, p. 57, General Introduction, Art. 13 (1)). SÕK tundub seda õigust konkreetsete riikide olukorda arvestades tõlgendavat küllaltki laialt – näiteks leiti, et Island ei täida talle Hartaga pandud kohustust meditsiiniabi kindlustamise vallas (C XV-1, p. 344-345).

¹³¹ Application No. 4560/70, decision of 21 May 1975, unpublished. Viidatud: S. Leckie. *The Right to Housing*. In A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.) (nr. 6), p. 159-160.

leidnud, et ehkki EIÕK ei sisalda kohustust pakkuda eluaseta, lasub avalikel võimudel tagada, et nad ei sunniks isikutele või perekondadele peale talumatuid elamistingimusi.¹³²

Kuna puuduse korral vajatakse abi eluaseme hankimisel, on tegemist põhiõigusega, mida kaitseb §28. Eluaseme olemasolu on üks põhilisemaid inimlikke vajadusi. Eluase on vajalik inimväärseks eluks; ilma adekvaatse eluasemeta on ohus igapäevane tervis. Puuduse korral on igapäevane õigus abile eluaseme muretsemiseks. Nn. eluasemeõiguse õigusliku sisu moodustavad nn. valduskindlus (kaitse sunniviisilise väljatõstmise eest), eluaseme kättesaadavus (rahalisel mõttes), rahvaosalus ja kontroll eluasemeresursside üle, garantiid mistahes vormis diskrimineerimise vastu, ahistamine eluasemesektoris, õigus elamisväärsele ja adekvaatsele eluasemele, ligipääs avalikele teenustele nagu joodav joogivesi, kanalisatsioon, kuivendamine, elekter, kütte, infrastruktuur, teed, valgustus jm.¹³³

Eesti kohtupraktikas on õigust eluasemele kui sotsiaalset õigust tunnustanud kaudselt Riigikohtu tsiviilkolleegium. Nimelt on keelatud kohalikule omavalitsusele kuuluvast korterist väljatõõtmine üürivõlgnevuse tõttu juhul, kui kohalikul omavalitsusel on kohustus anda korteris elavale isikule sotsiaalabi ning üürivõlgnevus on tekkinud mõjuvatel põhjustel. Seejuures viitas kohus lisaks PS § 28 lg-le 3, mis sätestab, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohaliku omavalitsuse erilise hoole all.¹³⁴

Põhiseadus ei nõua, et riik peaks igapäevale, kes seda vajab, eluaseme ehitama või olemasolevaid eluasemeid tasuta pakkuma. Õigus eluasemele realiseerub ka siis, kui riik hüvitab inimesele eluasemekulud. Sealjuures võib riik reglementeerida kulutuste ulatuse – riik ei pea võimaldama luksuslikku elamist. Praegusel hetkel lähtutakse Eestis kaudselt just kulutuste hüvitamise põhimõttest – SHS kohaselt võetakse toimetulekutoetuse arvestamisel lisaks toimetulekupiirile ja isiku või perekonna netosissetulekule arvesse ka alalise eluruumi kulutusi (lähtuvalt sotsiaalselt põhjendatud normist, mille alusel kulutuste piirmäärade kehtestab kohalik omavalitsus).¹³⁵ Seega kompenseeritakse sisuliselt eluasemekulud; seda arvestusega, et pärast eluasemekulude kandmist jääks isiku käsutusse vahendeid toimetulekupiiri ulatuses.

PS § 29 lg 3 kohustab riiki kavandama tegusaid ja juriidiliselt garanteeritud abinõusid töötajale töö leidmisel.¹³⁶ Alexy järgi on tegemist subjektiivse õigusega, mida on rikutud vähemalt siis, kui riik ei tee töötaja abistamiseks töö leidmisel üldse midagi. Ülejäänud osas, mis võib varieeruda töökohtade vahendamisest kuni ümberõppeni, annab põhiseadus seadusandjale avara mänguruumi.¹³⁷ Sättest “riik abistab töötajaid töö leidmisel” ei tulene kohustust maksta töötaja abiraha. Nimetatud kohustus on vaadeldav riigi abina puuduse korral, mis on kaetud PS § 28 lg-ga 2.

¹³² Application No. 7367/76, report of 7 December 1978. Viidatud: S. Leckie (nr. 131), p. 160.

¹³³ S. Leckie (nr. 131), p. 150.

¹³⁴ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 18.10.2000 otsus nr. 3-2-1-104-00 (RT III 2000, 25, 278) Tartu linna hagin Eevi Metsaotsa, Rein Metsaotsa ja Margit Metsaotsa vastu üürilepingu ennetähtaegseks lõpetamiseks ja eluruumist väljatõstmiseks. Samas ei pea eluasemega seonduvat sotsiaalabi Riigikohtu tsiviilkolleegiumi tõlgenduse kohaselt osutama eraõiguslikud juriidilised isikud, isegi kui tegemist on riigi äriühinguga (RT III 2000, 28, 307).

¹³⁵ Sotsiaalhoolekande seaduse § 22², lõiked 1, 5 ja 6.

¹³⁶ K. Merusk ja R. Narits (nr. 79), lk. 188.

¹³⁷ R. Alexy (nr. 19), lk. 78.

Muid sotsiaalteenuseid või muid abi liike põhiseadus otseselt ei maini. Vastavalt PTESH artiklile 14 peavad lepingupooled edendama või osutama teenuseid, mis suurendavad nii üksikisikute kui ka ühiskonnagruppide heaolu ning soodustavad nende arengut ja sotsiaalset kohanemist ning toetama üksikisikute ning vabatahtlike või muude organisatsioonide osavõttu niisuguste teenuste loomisest ja pakkumisest. Harta rakenduspraktika kohaselt hõlmab see artikkel riigi kohustust luua sotsiaalse kohanemise probleemidest ülesaamise aitamiseks sotsiaalteenuste võrgustik (nt. probleemsete noorte, eakate, kodutute, narkosõltlaste ning vähemuste rehabiliteerimiseks) ning nendele teenustele tegeliku juurdepääsu tagamine. Nende teenustega peaks võimaldama igäihele rohkemat kui üksnes toimetulekut. SHS nimetab selliste teenustena näiteks sotsiaalnoustamist, proteeside, ortopeediliste ja muude abivahendite andmist, koduteenuseid, hooldamist perekonnas ning hooldamist ja rehabilitatsiooni hoolekandeesutustes ning toimetulekuks vajalikke muid sotsiaalteenuseid.¹³⁸ Lisaks näeb SHS ette mitmete teenuste osutamise sotsiaalsete erivajadustega inimeste kaitseks, näiteks vanuritele võimaluste loomise suhtlemiseks ja huvialaseks tegevuseks.¹³⁹

Sotsiaalteenuste puhul on abi liikide valik vägagi diskretsioonilise iseloomuga. Otsuse tegijal peab olema võimalus valida, millise sotsiaalteenusega on isiku toimetulekut võimalik kõige paremini soodustada. Igal konkreetsel üksikjuhul tuleb lähtuda konkreetsest situatsioonist. See ei tähenda, et teenuste osutamine täielikult diskretsiooniotsus oleks. Näiteks kui toimetulekutoetusest ei piisa inimväärse äraelu tagamiseks ning vajalik on sotsiaalteenuste osutamine, on tegemist õigusega sotsiaalteenuseid saada. Kui isikul endal sotsiaalteenuste ostmiseks vahendid puuduvad, on nõutav teenuste osutamine tasuta. Millised teenused üleüldse ette nähtud on ning millised teenused neist konkreetsel juhul valida tuleb, on aga otsusetegija diskretsioonotsustus, kus arvestada tuleb konkreetsete asjaoludega.¹⁴⁰

4.4. Õigus abile – riive (abi saamise tingimused, kord ja piirangud) ja selle õigustus

Põhiseaduse kohaselt sätestab “abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra” seadus. Nagu eespool viidatud, ei tähenda see norm, et abiga seonduvad küsimuste lahendamine ja valikute tegemine on jäetud täielikult seadusandja meelevalda. Need seadused võivad olla piiranguks õigusele, mis tagab igäihele sotsiaalse kindlustunde.

Enne piirangute kirjeldamist tuleb veel märkida, et olles aktiivse kaitsja ja teenusepakkuja rollis, võib riik piirata teiste isikute põhiõigusi. Näiteks sotsiaalselt tõrjututele riiklikult subsideeritavate töökohtade pakkumisega võidakse moonutada vaba konkurentsi, mis on kaitstud põhiseadusliku ettevõtlusvabaduse abil (§ 31). Sellisel juhul tuleb kaalumisel arvestada ka teiste isikute põhiõigustega.

4.4.1. Riigi majanduslikud vahendid

MSKÕP artikkel 2 (1) sätestab:

¹³⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse § 10-21.

¹³⁹ Sotsiaalhoolekande seaduse 5. peatükk, vt § 27 lg 1 p 3.

¹⁴⁰ Näiteks kui vana inimese korral ei piisa toimetulekutoetusest, vaid isik tuleb paigutada hoolekandeesutusse või osutada koduteenust, on teenuse osutamine nõutav. Milline teenus aga konkreetsel juhul valida, on teenuse osutaja diskretsiooniotsustus.

“Iga käesolevast paktist osavõttev riik kohustub individuaalselt ning rahvusvahelise abi ja koostöö korras, eriti majanduse ja tehnika alal, rakendama olemasolevate ressursside piires maksimaalseid abinõusid selleks, et tagada igal vajalikul viisil, kaasa arvatud seadusandlikud abinõud, järk-järgult täielik käesolevas paktis tunnustatud õiguste teostamine.”

Konventsiooni ettevalmistavatest materjalidest tuleneb, et liikmesriikide puhul eeldatakse märkimisväärset diskretsiooni otsustamisel, kui palju on tegelikkuses ressursse kasutamiseks majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õigustega seotud küsimuste lahendamisel. Selline diskretsioon on õigustatud, kuna valitsustel peab säilima õigus ressursside jaotamise üle erinevates poliitika valdkondades. Ka nt. sotsiaalteenuste siseselt tuleb valitsustel teha valikuid eelarveeraldiste optimaalseimaks jaotamiseks. Ometi ei tähenda õiguste teostamise tagamine “olemasolevate ressursside piires”, et diskretsioon, mis riikidele on jäetud, otsustamaks ressursside üle, mis inimõiguste tagamise tarvis eraldatakse, oleks absoluutselt piiramatu või et sellel oleks de facto mistahes tõelise kohustuse olemasolu nulliv mõju. Väide ressursside nappusest, kui seda põhjendatakse, on aktsepteeritav eelkõige siis, kui riik on võimeline demonstreerima, et ta peab kinni regulaarsest ja kindlatel põhimõtetel rajanevast otsuste tegemise protsessist. Ka selline väide on siiski mingil määral avatud objektiivsele kontrollile konventsiooni järelevalveorgani poolt.¹⁴¹

Eelviidatud MSKÕP artikkel sätestab nn. progressiooni printsiibi, mille kohaselt sõltub riigi kohustus tagada sotsiaalseid põhiõigusi riigi sotsiaalmajanduslikust olukorrast. Artikli 2(1) tõlgendamisel konventsiooni kui terviku valguses välja toodud, et eelkõige ei saa riigid nende kohustuste täitmist täielikult eitada või kasutada ressursinappust õigustusena mitte millegi tegemisele. Nii näiteks olevat selge, et “riigid peavad vähemalt teostama järelevalvet nimetatud õiguse elluviimise üle oma riigis ning vastu võtma spetsiaalse suunitlusega poliitikaid nende õiguste ellurakendamiseks.”¹⁴²

ESH artikkel 13 (õigus sotsiaal- ja meditsiiniabile) tõlgendamisel ei ole SÕK otseselt selle õiguse dünaamilisust välja toonud (vastupidiselt õigusele sotsiaalkindlustusele).¹⁴³ ESH praktika kohaselt tuleb toimetulekupiiri suuruse määramisel arvestada riigi majandusliku olukorraga niivõrd, kui võrd toimetulekupiiri määramisel peab arvestama elukalliduse tõusuga.¹⁴⁴ Riigi käsutuses olevad majanduslikud vahendid ei ole ka PTESH

¹⁴¹ P. Alston, G. Quinn (nr. 7), p. 177-181.

¹⁴² UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.3, pp. 56-58. Viidatud M. Craven: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In: An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. Second, revised edition. Ed. By R. Hanski and M. Suksi. Institute for Human Rights, Turku/Åbo: Åbo Akademi University, 1999, p. 108.

¹⁴³ Mis puudutab sotsiaalkindlustuse alaseid õigusi, siis PTESH art. 12 p. 3 kohaselt on riigi kohustus järkjärguliselt sotsiaalkindlustussüsteem kõrgemale tasemele viia. Kui riigi rahalised vahendid on ebapiisavad, nagu see paljudes Euroopa riikides viimastel aastakümnetel on olnud, toimub tihti hoopis vastupidine tendents: pensionisüsteeme reformitakse, töötute abirahasid ja nende saamise tingimusi vähendatakse ning tervisekindlustussüsteemid põhinevad üha enam rangetel eelarvetel, mis seab piirid väljamaksetele. SÕK on seda trendi üldjoontes aktsepteerinud (C XIII-4 40-42): õigus sotsiaalkindlustusele on dünaamiline õigus, mille realiseerimine sõltub olemasolevatest ressurssidest. Süsteemi reformimisel ning hüviste vähendamisele seab ESH aga teatud piirid. Reformid ei tohi kaotada kõikide ühiskonnaliikmete kaitset sotsiaalsete ja majanduslike riskide eest. Samuti ei tohi sotsiaalkindlustussüsteemi reformid olla suunatud miinimumvajaduste kindlustamise süsteemi loomisele (C XIV-1 47). Seega ei saa ka majanduslike vahendite nappus olla õigustuseks, millega sotsiaalkindlustuse raames tagataks vaid minimaalsed õigused.

¹⁴⁴ Näiteks sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lg 1¹ teise lause kohaselt ei või toimetulekupiiri uus määr olla väiksem kehtivast määrast. Sotsiaalkindlustusega seonduvate õiguste puhul tuleb mängu ka õiguspärase ootuse põhimõte. Põhimõtteliselt on igal õigus eeldada, et juba makstud kindlustusmaksete eest on

tekstis iseenesest piirangute õigustusena välja toodud. Seega tuleb lähtuda eeldusest, et õigus sotsiaalabile vähemalt miinimumpiiri ulatuses ei ole dünaamiline õigus – vähemalt minimaalne inimväärset elu tagav elatustase tuleb igäühele tagada, sõltumata riigi majanduslikust olukorrast. Mis puudutab aga täiendavaid hüvesid ning sotsiaalteenuseid, siis siin on õiguste ulatus dünaamilisem – majandusliku tasakaalu nõue on piisavalt kaalukas.

SÕK on märkinud, et ESH art. 13 on progressiivse iseloomuga, kuid progressiivsuse all mõeldakse siin midagi muud. See paneb riikidele kohustuse sisse seada sotsiaalabi süsteem, kuid riik peab tagama, et abi peaks järk-järgult üha vähem vaja minema kuni selleni välja, et abi ei oleks kellelegi anda vaja, mis on riigi lõppesmärk.¹⁴⁵

Riigi majanduslikud vahendid võivad seega sotsiaalsete õiguste piiramisel mängu tulla. Hüvede suurus võib vähemalt osaliselt sõltuda riigi majanduslikest võimalustest. Näiteks toimetulekupiiri määramisel on majanduslike vahendite arvestamine mõeldav, seda aga niikaua, kuni toimetulekupiir ei ole enam ilmselges mittevastavuses vaesuspiiriga.

4.4.2. Aktiveerivad meetmed

Sotsiaaltoetuste määramisel tuleb silmas pidada, et toetustest ei kujuneks mugav alternatiiv teisil viisil tulu saamisele. Lähtuvalt sotsiaalsete õiguste eesmärgist võib riik abi andmise ja selle ulatuse otsustamisel soodustada töövõimeliste elanike tööhõivet. Selleks võib toetuste maksmine sõltuvusse seada isiku valmisolekust osaleda programmides, mis suurendavad tema võimalusi tööd leida, samuti sellest, et isik asuks vaba töökoha olemasolul tööle. Neid tööhõivepoliitikaga seonduvaid meetmeid ehk aktiveerivaid meetmeid kasutatakse ka seepärast, et vältida nn. õpitud abituse sündroomi esilekerkimist. Õpitud abituse korral loobub isik ennast ise abistamast põhjusel, et tagatud on väline abi, ning kujuneb arusaam, et ta ei ole suuteline enesest väljaspool seisvaid sündmusi mõjutama. Sealjuures tuleb arvestada, et motivatsioon tööle asuda peab olema reaalne, vastasel korral satub inimene nn. “vaesuslõksu” – tööle asumisel peaks tema majanduslik olukord paranema.¹⁴⁶

Peamiseks vahendiks töötamise soodustamisel on seada sotsiaalabi andmise tingimuseks osalemine tööhõiveprogrammis või kohustus aktsepteerida sobivat tööd, kui tegemist on töövõimelise isikuga. Kui isik ei soostu nende tingimustega, siis kas toimetulekutoetus vähendatakse¹⁴⁷ või keeldutakse selle väljamaksmisest hoopiski.¹⁴⁸ Tegemist on küllaltki levinud piiranguga erinevate riikide praktikas.¹⁴⁹ Sellele lisaks võib näiteks seada

võimalik saada vähemalt sama tasemega hüvesid kui varem. Mõnes Ida-Euroopa riigis on õiguspärase ootuse põhimõttele tuginedes kohtud sotsiaalkindlustusega seotud reforme pidurdanud (vastupidine näide pärineb Uus-Meremaalt, kus kindlustusel põhineva süsteemi ümberkujundamine õnnestus). Kuna õiguspärase ootuse põhimõte ei ole absoluutne, tuleb reformide läbiviimisel arvestada riigi muude ülesannetega. Kui süsteemi reformimine õiguspärase ootuse põhimõtet riivates on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, on see põhiseaduse kohaselt lubatud. Nii põhiseaduse kui PTESH kohaselt on aga vajalik piisavate põhjenduste olemasolu ning nende avalikustamine.

¹⁴⁵ C XIII-4, 54-55 (General Introduction, Art. 13).

¹⁴⁶ Näiteks Suurbritannia sotsiaalhoolekande reformi üks olulisi eesmärke 1980ndate lõpus oli tagada, et nende perede olukord, kus isik töötab, oleks igal juhul parem kui sotsiaaltoetustel tuginevate perekondade olukord. OECD (Nr. 122), lk. 190.

¹⁴⁷ Vt. Saksamaa Bundessozialhilfegesetz, § 25.

¹⁴⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse § 22³ lg. 3. Sellisel juhul peab olema tagatud vältimatu sotsiaalabi.

¹⁴⁹ Vt Lisa 2. Põhjalikumalt vt. nt. W. Haenesch and N. Balzter (nr. 12)

täiendava piirangu, mille kohaselt tõendamiskohustus, et isik tegeleb aktiivselt tööotsingutega, pannakse toetuse taotlejale.

Sobiva töö aktsepteerimise või ümberõppes osalemise kohustus on põhimõtteliselt lubatav piirang ka ESH praktika kohaselt:

“Paljudel juhtudel peab isik abi saamiseks täitma teatud nõudeid (nt. nõue vastu võtta tööd, osaleda kutseõppes jne). Komitee leiab, et niivõrd kuivõrd sellised tingimused on mõistlikult ja vastavad täiel määral eesmärgile leida pikaajaline lahendus isiku probleemile, aidates leevendada puudust, ei ole need nõuded Hartaga vastuolus. Samas peab igaljuhul olema õigus sarnaselt toetuse andmisest keeldumisele ka nende nõuete vastu kaevata.”¹⁵⁰

Antud piirangu kohaldamiseks on vajalik defineerida, mida tuleb pidada “mõistlikuks nõudmiseks.”

Esiteks ei ole mõistlikuks nõudmiseks tööga seotud kohustuste panek isikutele, kes ei ole võimelised töötama või keda muudel kaalutlustel tööle sundida ei oleks õiglane. Eelkõige puudutab see viimane klausel õppijaid või hoolduskohustust täitvaid isikuid. Vastavate erandite kohta erinevates Euroopa riikides vt. lisa 2.

Töö vastuvõtmisel peab olema täidetud nõue, et tegemist on isikule sobiva tööga.¹⁵¹ Näiteks ei saa nõuda tööd, mis nõuab kvalifikatsiooni, mida abi taotlejal ei ole. Alexy järgi on abi saamine õigustatud, kui “isik ei saa endale ühegi austusväärse tööga, ükskõik kui madal ja raske see ka poleks ning ükskõik kus Eesti paikkonnas seda ka ei pakutaks, elatusmiinimumi teenida.” Mobiilsuse nõude osas võib seejuures teha teatud hinnaalandust perekondlikel või muudel tungivatel põhjustel.¹⁵²

Eesti seadusandluses on “sobiva töö” mõiste defineeritud tööturuteenuse seaduse § 2 punktis 5:

“sobiv töö on töö, mida tööhõiveamet peab isikule kohaseks tema haridust, erialaoskusi, töökogemust, terviseseisundit, soolist sobivust ning elukohta ja töötamiskoha vahemaad arvestades.”

Nagu näha, on sobiva töö defineerimisel kaks peamist dilemmat. Esiteks tekib küsimus, kui “madalat” tööd võib isikule pakkuda. Teiseks tekib küsimus, kas isikut võib sundida töökohta pikaajalist teekonda ette võtma või koguni oma elukohta vahetama.

Esimese dilemma lahendamisel tuleb arvestada, et kvalifikatsioon “madalama” töö tegemiseks isikul ei puudu ning kõrgem kvalifikatsioon annab isikule lihtsalt täiendava võimaluse paremaid töökohti hankida. Ka näiteks hädaabitöödest ei ole põhjust keelduda seetõttu, et isik on kõrge kvalifikatsiooniga. Teise dilemma lahendamisel tuleb arvestada, et isikul on põhiseaduslik õigus vabalt elukohta valida ning selle õiguse piirang vajab jällegi põhiseaduslikku õigustust. Samas on selge, et ei ole võimalik saavutada olukorda, kus ühes piirkonnas on töökohti kõikvõimalike erialade esindajatele. Seega on mõistlik eeldada, et isik peab ise leidma kompromisse ühelt poolt elukohta vaba valiku ning teiselt

¹⁵⁰ C XIV-1, p. 52 (General Introduction to Art. 13 para -s. 1, 2, 3).

¹⁵¹ PRAXIS uurimuse kohaselt on asjaolu, et sobiva töö mõiste defineeritud ei ole, oluline probleem.

¹⁵² R. Alexy, (nr. 19), lk. 76.

poolt sissetulekute hankimise vahel. Erinevates Euroopa riikides on sobiva töö kriteeriumid üsna karmid, hõlmates näiteks kuni neljatunnist sõitu kodust töökohta ja tagasi.¹⁵³

Nende argumentide kaalumisel on seadusandjal küllaltki avar mänguruum. Erinevad riigid lähtuvad erinevatest põhimõtetest, ühtset ja üldtunnustatud “sobiva töö” kriteeriumi ei ole välja kujunenud.

4.4.3. Sotsiaaltoetuste ja -teenuste sõltuvus alalisest elukohast

SHS § 22 lg 1 kohaselt on toimetulekutoetust õigus saada “üks elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast [...] alalise eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri.” Alalise eluruumina käsitletakse eluruumi, milles isik või leibkond elab omanikuna, liikmena elamuühistus (elamukooperatiivis) või elamuseaduse kohaselt sõlmitud eluruumi üürilepingu alusel.¹⁵⁴ Seega ei ole võimalik isiku või leibkonna väljaminekutena arvestada ajutise eluruumi kulusid (nt. hotell või ühiselamu, kui ei ole sõlmitud elamuseaduse kohast üürilepingut). Seoses selle klausliga tekib kaks küsimust: esiteks, kas toimetulekutoetuse saamine on võimalik juhul, kui isikul alaline elukoht puudub ning teiseks, kas alalise eluaseme puudumisel on võimalik toimetulekutoetuse vahenditest kompenseerida eluasemekulusid (kas põhiseaduse kohaselt oleks kompenseerimine nõutav).

Tõlgendus, mille kohaselt alalist eluruumi mitteomavad isikud üldise toetust taotleda ei tohiks, ei ole vastuvõetav. Sellele piirangule on väga raske leida mõistlikku ning proportsionaalset põhjendust. Kui isik ei oma alalist elukohta seetõttu, et ta on riigi ülalpidamisel näiteks hooldusasutuses, ei oleks toetuse maksmisest keeldumise põhjuseks mitte alalise elukoha puudumine, vaid ülalpidamise fakt. Selliselgi juhul võib kahelda, kas isikul ei peaks olema teatud minimaalseid rahalisi vahendeid oma vajaduste rahuldamiseks. Isikutel, kel alaline elukoht muul põhjusel puudub, võib eksisteerida isegi eriline vajadus abi järele.

Teine küsimus – kas põhiseaduslikult on lubatav vahetegu alalise ja ajutise eluaseme vahel – on küsitavam. SHS kohaselt ajutise eluaseme kulusid toimetulekutoetuse vahenditest üldjuhul katta ei saa. Põhjenduseks sellele on muuhulgas kulude kontrolli all hoidmine, sest ajutise eluaseme mõiste on küllaltki lai. Kõige rohkem vaidlusi tekitanud küsimus – ühiselamus elavate tudengite eluasemekulude kompenseerimine – on lahenduse leidnud seeläbi, et tudeng loetakse eemalviibivaks perekonnaliikmeks (juhul, kui ta elukoha aadress on rahvastikuregistris perekonnaga ühine), kelle ühiselamukulud võidakse kompenseerida kogu perekonna väljaminekuna (§ 22 lg 2¹ ning § 22³ lg 4).

Toimetulekutoetuse määramisel ei saa SHS kohaselt eluasemekulusid arvesse võtta seega tudeng:

¹⁵³ A. Kuddo jt. (nr. 19), lk. 33.

¹⁵⁴ Võlaõigusseaduse jõustumisel on vastavad elamuseaduse sätted küll kehtetuks tunnistatud, kuid sarnased sätted sisalduvad võlaõigusseaduses – eluruumiks on elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks (§ 272 lg 1). Eluruumiks ei loeta ka eluruumi, mille riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik on oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks andnud üürile eluruumi hädasti vajavatele isikutele või haridust omandavatele isikutele, kui üürnikule teatati lepingu sõlmimisel ruumi sihtotstarbest (§ 272 lg 4 p. 4).

- a) kelle elukoha aadress rahvastikuregistris ei ole enam perekonnaga ühine (või kui perekond puudub) ning
- b) kellel puudub ka alaline elukoht, näiteks kui ta elab ühiselamus.¹⁵⁵

Kui see tudeng vajab toimetulekutoetust muude sissetulekute (ning perekonna abi) puudumise tõttu, on raske leida põhjendust, miks ei saa arvesse võtta tema eluasemekulusid, eriti arvestades seda, et ühiselamukulude arvessevõtmine on perekonna ühises eelarves lubatud.¹⁵⁶ Kulude kontrolli all hoidmiseks on võimalik kehtestada normid ka ajutise eluruumi kuludele.

4.4.4. Sotsiaalteenuste omaosalus

Sotsiaalteenuste puhul võetakse tihti sotsiaalteenuse saajalt tasu.¹⁵⁷ Tasu võtmine on põhjendatud juhul, kui see ei takista teenustele juurdepääsu. Kui isikul vahendid puuduvad, ei ole tasu võtmine õigustatud. Ka SÕK nõustub tasude võtmisega, kuid leiab, et mistahes rahalise omaosaluse nõudmine peab olema proportsionaalne teenuste taotleja sissetulekuga.¹⁵⁸

4.4.5. Eesti kodaniku elamine Eestis

SHS § 4 kohaselt on sotsiaalhoolekande subjektid Eestis elavad või viibivad isikud. Seega ei ole Eesti kodanikul õigust sotsiaalabile juhul, kui ta elab välisriigis. Selline piirang võib õigustatud olla seetõttu, et välisriigis elava isiku õigused peaks olema tagatud välisriigis. Kui Eesti kodanikul ei ole võimalik saada abi tema asukohariigis, on tal võimalus pöörduda tagasi Eestisse, kus talle toetusi makstakse.¹⁵⁹

4.4.6. Perekonna kohustused ja isiku varaline olukord

Lisaks eeltoodule piiratakse tihti abi ulatust ka lähtuvalt asjalust, et perekond on kohustatud abistama oma liikmeid ning isiku varalisest olukorrast. Neid küsimusi on käesolevas töös käsitletud mujal (vastavalt p. 5.2 ja p. 4.3.2.2.).

¹⁵⁵ Rahvastikuregistris ei pea ilmtingimata sisalduma elukoha aadressiandmed; rahvastikuregistrisse võib olla märgitud ka linn, vald, linnaosa või osavald ning sideaadress. Seega juhul, kui tudengil puudub alaline elukoht õppimiskohas, ei pruugi ta elukoht ikkagi olla ühine perekonnaga. Vt rahvastikuregistri seaduse § 21 lg 3 p 4. Rahvastikuregistrisse saab elukoha aadressina märkida samas vaid elukohta, mis vastab elamuseaduses eluruumile sätestatud nõuetele (§ 40 lg 5).

¹⁵⁶ Tõenäoliselt tuleneb probleemi teravus sellest, et ühiselamud ei vasta eluruumile esitatavatele nõuetele. Samuti ei võimalda seadused üürilepingute lõpetamist pärast isiku eksmatrikuleerimist ülikoolist, kui tegemist oleks eluruumidega ning nende kasutajatega sõlmitaks üürilepingud.

¹⁵⁷ SHS § 45 lg 1: "Isikult võib võtta temale või tema perekonnale osutatava sotsiaalteenuse eest tasu. Võetav tasu oleneb teenuse mahust, maksumusest ja teenust saava isiku ning tema perekonna majanduslikust olukorrast. Isikult sotsiaalteenuse eest tasu võtmise otsustab teenust osutav või teenuse eest tasuv asutus."

¹⁵⁸ Conclusions 2002, p. 51.

¹⁵⁹ Vt. ka sotsiaalhoolekande seaduse § 23¹.

5. Sotsiaalhoolekande kohustatud subjektid

Igäihe õigustest ei ole kasu, kui nendele ei vastaks mingite subjektide kohustus neid õigusi tagada. Arvestades avaliku võimu (riigi kõige laiemas tähenduses) ülesehituse mitmekülgust, on vajalik pikemalt peatuda küsimusel, millised subjektid nende õiguste tagamise eest vastutavad. Käesolevas osas tuleb juttu sotsiaalhoolekande alastest kohustustest, mitte aga sotsiaalkindlustuse alastest kohustustest.¹⁶⁰

5.1. Isiku omavastutus

Põhiseadus ei nõua sotsiaalsete õiguste puhul nende automaatset tagamist avaliku võimu poolt. Seadusandja on õigustatud kehtestama sotsiaalabi saamiseks reegleid, mis soodustavad igäihe enese vastutust sotsiaalse heaolu eest. Igäihe "omavastutus" on põhiseaduse kohaselt lubatud (vt. eespool piirangute juures). Riik (ei keskvoim ega kohalik omavalitsus) ei pea andma abi juhul, kui isikul enesel või tema perekonnal on piisavad vahendid või sissetulek toimetulekuks.¹⁶¹ Samuti on õigus abi vähendada, kui isik keeldub töötamast. Neid isiku enese vastutust rõhutavaid piiranguid on lubatavaks pidanud ka SÕK. Ka Eesti kohtupraktikas on selgitatud, et isik peab ise "astuma samme elatusvahendite hankimiseks, mitte lootma üksnes sotsiaaltoetusele ja abile."¹⁶²

Sellega seoses tuleb mõnevõrra põhjalikumalt selgitada, kuidas isiku poolt temale pandud ülesannete täitmata jätmist on võimalik kontrollida ja tõendada. Näiteks on esile kerkinud probleem selle kohta, et kohalikul omavalitsusel ei ole tihti võimalik keelduda toimetulekutoetuse maksimisest asjaolu tõttu, et töövõimeline isik on põhjendamatult keeldunud töö vastuvõtmisest, kuna puudub sellise asjaolu tõendamise võimalus. See probleem ei kerki juhtudel, mil isik on keeldunud kohaliku omavalitsuse enese poolt tehtud või vahendatud tööpakkumistest või ümberõppe võimalustest. Näiteks on tööturuteenuse seaduse § 20 lg 2 kohaselt võimalik hädaabitööde korraldamine kohaliku omavalitsuse poolt.

Samuti on mõeldav tõendamiskoormuse asetamine abi taotlejale – nt. toimetulekutoetuse taotleja oleks kohustatud tõendama, et ta aktiivselt tööd on otsinud. Siin võib piisata vestlusest sotsiaaltöötajaga, kuid võib nõuda ka nt. tööhõiveametist tõendi toomist selle kohta, kas isik on vestlusel käinud ning et ta ei ole tööpakkumistest keeldunud (alternatiiviks on muidugi andmebaaside loomine ja sotsiaaltoetusi maksvatele organitele kättesaadavaks tegemine). Sealjuures võib tööhõiveametnik tõendi väljastamisest keelduda, kui vestlusel selgub, et tegelikult isik tööotsimisega tegelenud ei ole. Samuti võib mõelda tõendamiskoormuse ümberpööramisele töö "sobivuse" üle otsustamisel – abi taotleja võiks selgitada, miks antud töökoht talle ei sobi.¹⁶³ Kõik need meetmed oleks põhiseaduse kohaselt lubatud.

¹⁶⁰ Nii Eestis kui ka muudes Euroopa riikides peetakse üldjuhul sotsiaalkindlustuse eest vastutavaks keskvoimu.

¹⁶¹ Käesoleva töö eesmärgiks ei ole uurida, millises ulatuses on riik õigustatud kehtestama kohustuslikke kindlustusi erinevate riskide leevendamiseks. Näiteks võib kõne alla tulla hoolduskindlustus, mis tagaks abi juhul, kui isik vajab hooldust. Lühidalt võib märkida, et vastavate kindlustuste kehtestamisel on seadusandjal küllaltki suur otsustusvabadus; vajalik on mõistlik põhjendus kindlustuse kehtestamiseks.

¹⁶² Tallinna Ringkonnakohtu 17.05.2002.a otsus nr. 2-3/6/2002, kättesaadav kohtulahendite andmebaasi KOLA kaudu.

¹⁶³ Vastava ettepaneku on teinud näiteks palju kõneainet tekitanud Hartzi komisjon Saksamaal seoses töötü abirahaga (töötü abiraha omab mitmeid toimetulekutoetuse tunnuseid). Vt. K. Von Hammerstein, M. Sauga. Zuckerbrot und Peitsche. Der Spiegel 24.06.2002, S. 28.

Lisaks eeltoodule võib kasutada ka nt. maksude deklareerimisel kasutatavat põhimõtet – abi taotlemisel kinnitab abi taotleja, et tema poolt esitatud andmed on õiged. Valeandmete esitamise eest on aga võimalik isikut vastutusele võtta või näiteks keelduda tulevikus abi osutamisest. Vastasel korral ei riskiks valeandmete esitaja millegagi.¹⁶⁴

5.2. Perekonna kohustused

Nagu eespool näidatud, on puuduse kindlaksmääramisel olulisel kohal kogu leibkonna sissetulekud ja väljaminekud. Erinevalt leibkonnast, mis põhineb ühisel majapidamisel, lähtub perekonna mõiste sugulussidemetest. Kui leibkond koosneb ühe perekonna liikmetest, on sellega ammendunud ka perekonna kohustused. Kui aga abivajavatel leibkonnaliikmetel eksisteerib teisi perekonnaliikmeid, võivad kõne alla tulla nende perekonnaliikmete toetamiskohustused. Nimelt sätestab põhiseaduse § 27 lg 5, et “[p]erekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.” Põhiseaduses on lähtutud eelkõige sugulussidemetel põhinevast perekonna mõistest.¹⁶⁵

Perekonna kohustuste kindlaksmääramisel tuleb esimese põhimõttena arvestada, et põhiseaduslikud kohustused realiseeruvad vaid juhul, kui nad on konkretiseeritud seaduses. Otse põhiseaduse alusel eraisikutelt mingit konkreetset tegevust nõuda ei ole võimalik, sest tegemist on üheaegselt piiranguga isiku vabadustesse. Seega on seadusandja otsustada, millised kohustused perekonnaliikmetele laienevad.¹⁶⁶

Millistele perekonnaliikmetele abistamiskohustus laieneb, on suures osas seadusandja otsustada. Hetkel on perekonnasisesed kohustused kindlaks määratud eelkõige perekonnaseaduses. SHS §3 lg 1 p2 kohaselt on sotsiaalhoolekande põhimõtteks küll “isiku vastutus enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest,” kuid perekonna mõistet seaduses defineeritud ei ole (toimetulekutoetuse maksmisel on perekonna koosseis kindlaks määratud §22 lõikes 2, vt. eespoolt p. 4.2.). Seetõttu on raske aru saada ka perekonnaliikmete konkreetsematest kohustustest. Samas ei ole välistatud SHS-s täiendavate kohustuste sätestamine võrreldes perekonnaseadusega või abi andmiseks kohustatud perekonnaliikmete ringi erinev sätestamine võrreldes perekonnaseadusega.¹⁶⁷

Perekonnaseaduses on peamiselt reguleeritud varalised kohustused (ülalpidamiskohustus). Eelkõige tekivad vastavad kohustused seoses vanemate ja laste

¹⁶⁴ Käesoleva uurimuse autoritele on teada üks kohtulahend, kus kohtu alla oli antud oma abikaasa palgatõendit võltsinud ja selle abil toimetulekutoetust taotlenud naine. Süüdistuse kohaselt oli ta toime pannud võltsimise ning sooritas võltsitud dokumendi alusel kelmuse, milliste tegude eest on ette nähtud kriminaalvastutus. Kohus mõistis kohtualuse õigeks. Põhjenduseks toodi esmalt asjaolu, et palgatõendi võltsimisega ei olnud iseenesest tõendatud kasu saamine (süüdistuses ei olnud tõendatud, et abikaasa sissetulekud tegelikult suuremad olid), teiseks aga asjaolu, et naine taotles toetust kogu perekonnale ning tõendatud ei olnud see, et ta soovis toetuse üksi omastada. Harju maakohtu 7.11.2001.a otsus kriminaalasjas nr. 1/1-85/01 Ljudmila Jelesina süüdistuses (kättesaadav autoritelt).

¹⁶⁵ Sealjuures ei ole muidugi välistatud abielusuhted või abielusarnased suhted – põhiseaduse § 27 lg 1 tõlgendamise kohta vt. Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2000.a otsus nr. 3-3-1-16-00 (RT III 2000, 18, 189): “Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal, et Põhiseaduse §27 lg. 1 kaitseb riigi alusetu sekkumise eest ka mehe ja naise sellist perekondlikku koostelu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud.”

¹⁶⁶ T. Annus (nr. 15), lk. 189.

¹⁶⁷ Erinevates seadustes põhinevad perekonnaga seotud soodustused tihti erineval perekonnaliikmete ringil. Näiteks võib tuua toitjakaotuspensioni saavate isikute ringi, tulumaksust koolituskulusid maha arvavate isikute ringi või kaitseväeteenistusest perekondlikel põhjustel ajapikendust saavate isikute ringi.

vaheliste suhete ning abikaasade vaheliste suhetega (viimane küll vaid siis, kui tegemist on töövõimetuse või lapse hooldamisega), teatud juhtudel on võimalik ka kaugemate perekonnaliikmete ülalpidamiskohustused.¹⁶⁸ Justiitsministeeriumis valminud perekonnaseaduse eelnõu¹⁶⁹ kohaselt on ülalpidamiskohustuste iseloom põhjalikult muutunud. Näiteks sätestab § 21 lg 1, et “abikaasad on vastastikku kohustatud oma tööga ja varaga perekonda ülal pidama. Kui majapidamist korraldab üks abikaasa, täidab ta oma kohustust aidata perekonna ülalpidamisele kaasa esmajoones oma tegevusega koduses majapidamises.” Seega ei sõltuks ülalpidamiskohustus enam abikaasa töövõimetusest või laste hooldamisest. Oluline on, et seadusandja sätestaks ülalpidamiskohustused vaid neile perekonnaliikmetele, keda Eesti kultuuriruumis võiks käsitleda moraalselt vastutavateks teiste perekonnaliikmete käekäigu eest. Sellise otsuse tegemisel on kõige paremaks erinevate väärtuste kaalujaks seadusandja.

Kui ülalpidamiskohustust ei täideta, mõistetakse kohtu korras välja elatis. Elatise suuruse kohtulikul määramisel lähtutakse kummagi abikaasa varalisest seisundist ja abivajadusest. Seega peab abivajaja pöörduma elatise väljamõistmiseks igal juhul kohtu poole. Kui isikul on õigus saada elatist perekonnaliikmelt, on tegemist varalise nõudega, mis on põhimõtteliselt käsitletav sissetuleku teenimise võimalusena. Seetõttu on perekonna toetamiskohustuse realiseerimiseks tihti kehtestatud nõue, et enne sotsiaalabi taotlemist tuleb kohtu kaudu välja nõuda elatis teistelt perekonnaliikmetelt.¹⁷⁰ Vastava kohustuse sätestab ka SHS § 22³ lg 3 p2, mille kohaselt võidakse toimetulekutoetuse maksmisest keelduda isikule, kellel endal või kelle eestkostetaval on õigus elatist saada, kuid kes keeldub elatise saamise kohta dokumenti esitamast või elatist sisse nõudmast.

Kui elatise maksja elatise tasumisest kõrvale hoiab, on olukord keerulisem. Erinevates riikides kasutatakse sellisel juhul tihti võimalust, et toimetulekutoetust saadaoleva elatise võrra ei vähendata, nõudeõigus elatise maksmisest keeldunud isiku vastu läheb aga üle toimetulekutoetuse maksjale.¹⁷¹

¹⁶⁸ Kehtivas perekonnaseaduses on järgmised ülalpidamiskohustused: Abikaasa ülalpidamiskohustus abivajava töövõimetu abikaasa või lahutatud abikaasa suhtes (viimasel juhul kui ta invaliidistus või sai pensioniikka abielu kestel; 25 aastat kehtinud abielu korral ka siis, kui ta invaliidistus või sai pensioniikka 3 aasta jooksul pärast lahutamist) ning abikaasa ülalpidamiskohustus raseduse ja lapse hooldamise ajal kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni (ka lahutatud abikaasa puhul, kui laps eostati abielu kestel) vastavalt perekonnaseaduse § 21-23. Vanem on kohustatud ülal pidama oma alaealist last ja abi vajavat töövõimetut täisealiseks saanud last. Kui laps õpib põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses ja jätkab neis õppimist täisealiseks saamisel, on vanem kohustatud teda õppimise ajal ülal pidama (§ 60). Täisealiseks saanud laps on kohustatud ülal pidama oma abi vajavat töövõimetut vanemat (§ 64). Vanavanemad, kelle varaline seisund seda võimaldab, on kohustatud ülal pidama oma alaealist lapselast, samuti abi vajavat töövõimetut täisealist lapselast, kui lapselapsel ei ole vanemaid, abikaasat või täisealiseks saanud last või kui nendelt ei ole võimalik ülalpidamist saada (§ 65). Täisealine lapselaps, kelle varaline seisund seda võimaldab, on kohustatud ülal pidama oma abi vajavat töövõimetut vanavanemat, kui tal ei ole abikaasat või täisealiseks saanud last või kui nendelt ei ole võimalik ülalpidamist saada (§ 66). Täisealine vend ja õde, kelle varaline seisund seda võimaldab, on kohustatud ülal pidama oma alaealist venda ja õde, kui neil ei ole vanemaid, vanavanemaid või kui nendelt ei ole võimalik ülalpidamist saada (§ 67). Täisealine võõras- või kasulaps on kohustatud ülal pidama abi vajavat töövõimetut võõrasvanemat või kasuvanemat, kes on teda vähemalt 10 aastat kasvatanud ja ülal pidanud, kui võõrasvanemal või kasuvanemal ei ole täisealist töövõimelist last ega abikaasat või kui neilt ei ole võimalik ülalpidamist saada (§ 68).

¹⁶⁹ <http://www.just.ee/index.php3?cath=5076> (17.07.2002).

¹⁷⁰ OECD. The Battle against Exclusion. Volume 2. Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway. OECD 1998, p. 48.

¹⁷¹ OECD (nr. 170), p. 48.

Perekonnaliikme põhiseaduslikku kohustust abivajavaid liikmeid aidata on seega hetkel leidnud konkreetse väljundi perekonnaseaduses. Kohustuse täitmata jätmise korral vastutab selle eest, et kohustus täidetud saaks, abivajaja. Elatise väljamõistmine on võimalik vaid juhul, kui abivajaja pöördub kohtu poole. Sealjuures on abivajaja tugeva moraalse koorma all – elatise saamiseks tuleb ette võtta kohtuskäik omaenda perekonnaliikme vastu. Kui kohtusse ei pöörduta, ei ole võimalik elatist saada ning ka toimetulekutoetuse maksmisest võidakse keelduda. Sellise moraalse dilemma leevendamiseks on SHS jätnud kohalikule omavalitsusele küll teatud paindlikkuse – toimetulekutoetuse maksmisest “võidakse” keelduda. Seega on kohalikul omavalitsusel võimalik kaaluda, kas tegevusetus elatise nõudmisel on olnud piisavalt põhjendatud.

5.3. Avaliku sektori kohustused

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on sotsiaalsete õiguste valdkonnas riigil (kõige laiemas tähenduses) kohustused “austada”, “kaitsta” ja “tagada.” Rahvusvahelise õiguse jaoks ei ole oluline, millise siseriikliku korralduse abil sotsiaalsed õigused tagatud on. Ei ESH ega muud rahvusvahelised dokumendid ei kirjuta ette, millised organid sotsiaalhoolekande eest vastutama peavad. Seetõttu ei ole riigisisese pädevusjaotuse kindlaksmääramiseks võimalik lähtuda rahvusvahelisest õigusest, vähemalt mitte sel määral, mil õiguse sisu ja ulatuse kindlaksmääramisel. Põhiõiguste tagamisest rääkides on üldlevinud põhimõtteks, et kõigil avaliku võimu teostajatel teatud kohustused eksisteerivad, see on ka § 14 mõte.

Enne vastutuse jaotuse analüüsimist tuleb lahti selgitada põhiseaduses kasutatav mõiste “riik.” Selleks on erinevad võimalused:

a) “Riik” kui tsiviilõiguse kohane avalik-õiguslik juriidiline isik (vt. TsÜS). See lähenemine on põhiseaduse valguses ilmselt ekslik. Tsiviilõiguslike normidega ei saa isikute põhiõiguslikku kaitset vähendada. Ilmekalt selgub see vabadusõigustega seonduvalt. Näiteks ei oleks õigustatud veendumuste kohta informatsiooni kogumine ka riigi poolt loodud sihtasutuse poolt (vrld. § 42).

b) “Riik” kui põhiseaduses sätestatud võimukandja, kellele vastandub kohalik omavalitsus. Käesolevas uuringus kasutame selle riigimõiste sünonüümina terminit “keskvõim.”

c) “Riik” kui avaliku võimu kandja kõige laiemas tähenduses, millele vastandub “ühiskond.”¹⁷²

Põhiseadus ei langeta selgepiirilist valikut mõiste “riik” kasutuse osas. Erinevates põhiseaduse osades võib seda mõista erinevalt.¹⁷³ Käesoleva uurimuse jaoks ei ole selle

¹⁷² “State” and “civil society,” der “Staat” und die “Gesellschaft”. See eristamine omab pikaajalist ja tugevat filosoofilist tagapõhja.

¹⁷³ Tsiviilõiguslikule tähendusele on kõige lähemal tõenäoliselt § 114, mille kohaselt riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus. Kõige laiemas tähenduses mõistetakse riiki §-des 3 ja 13. Paragrahv 3 kohaselt teostatakse “riigivõimu” üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Paragrahv 13 kohaselt kaitseb seadus igatihte “riigivõimu” omavoli eest. Riigikohus on neid sätteid tõlgendades leidnud: “Põhiseaduse § 13 lg 1 sätestab, et seadus kaitseb igatihte riigivõimu omavoli eest. Ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu. Põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega kehtib Eestis demokraatlikes õigusriikides tunnustatud põhimõte, et avaliku võimu teostamisel tuleb järgida legaalsuse põhimõtet.” Seega mõistetakse nendes sätetes “riiki” kui igasugust avaliku võimu kandjat. Keskvõimu ja kohalikku

mõiste selgitamine § 28 kontekstis aga niivõrd oluline, vaatamata sellele, et selles küsimuses on Riigikogus peamised vaidlused olnud.

Avaliku sektori organisatsioonide vahelise kohustuste jaotuse hindamiseks kasutatakse tihti sobivuse põhimõtet. Juba võimude lahususe põhimõtte alusena nähakse efektiivsuse põhimõtet – ülesandeid peab fütma see võimuharu, kes selleks kõige sobivam on.¹⁷⁴ Tegemist on seega osaliselt põhiseadusliku põhimõttega ka riigiorganisatsiooni tasemel. Eespool on juba näidatud, et sotsiaalsete õiguste reguleerimisel omab see tähtsust hindamaks seda, kas seadusandja võib täidesaatvat võimu volitada vastu võtma määrusi (vt. eespoolt p. 3.4.). Sobivus ja efektiivsus on oluline ka erinevate võimutasemete vahelise pädevusjaotuse hindamiseks – ülesanded kohalike omavalitsuste ja riigi vahel tuleb jaotada vastavalt subsidiaarsuspõhimõttele.

Seega ei ole küsimus sotsiaalhoolekande alaste kohustuste jaotusest mitte ainult poliitiline küsimus, mis lähtub otstarbekuse põhimõttest. Muidugi, sotsiaalpoliitika elluviimine on oluline küsimus ka mittejuriidilisest seisukohast – sotsiaalkaitse programmide efektiivsus sõltub selgelt nende elluviimise efektiivsusest korraldusest.¹⁷⁵ Põhiseaduse seisukohalt on oluline, et võimude lahususe põhimõtte ning nõue, et kohaliku elu küsimused otsustab kohalik omavalitsus iseseisvalt, sisaldavad ka teatud efektiivse tööjaotuse nõudeid.

Nagu eelnevalt näidatud, võib abi puuduse korral seisneda erinevates meetmetes: tegemist on kombinatsiooniga rahalisest abist ning sotsiaalteenustest. Igal konkreetsel üksikjuhul on vajalik otsustada, milline abi kõige efektiivsem on. Samuti tuleb isiku individuaalse olukorra ja isikuomadustega arvestada piirangute rakendamisel. Näiteks töötamisest keeldumine võib olla põhjustatud erinevatest asjaoludest ning sellisel juhul võib toimetulekutoetuse äravõtmise asemel palju efektiivsem olla sotsiaalnõustamine või isiku ravile saatmine (narkomaanide või alkoholisõltlaste puhul). Selliseid otsuseid ei ole võimalik seadusega eelnevalt kindlaks määrata. Kõige sobivam otsustaja sellistel juhtudel on kahtlemata kohalik omavalitsus. Kuna sotsiaalabi on tihti erinevate meetmete lahutamatu kooslus (rahaline toetus ja sotsiaalteenused), ei ole võimalik vastutust erinevate meetmete eest erinevatele organitele panna. Seetõttu ei ole kuigi lihtne ka nt. eeldada, et rahaline sotsiaalabi on riigi ülesanne, mitterahaline sotsiaalabi aga kohalike omavalitsuste ülesanne.

Küll tuleb täpsemini vaadelda küsimust, kas tegemist ei ole siiski põhimõtteliselt riigi ülesandega, mis on lihtsalt antud täita kohalikele omavalitsusele? Põhiseaduse § 28 lg 2 kohaselt on ju igäühel õigus “riigi abile.” Niivõrd lihtsalt seda küsimust siiski lahendada ei saa, sest mitmed põhiseaduse normid viitavad ka kohaliku omavalitsuse vastutusele sotsiaalse kaitse valdkonnas.

Põhiseaduse kohaselt on õiguste tagamine kogu avaliku sektori ülesanne. Paragrahv 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine nii seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kui ka kohalike omavalitsuste kohustus. Ka sotsiaalhoolekande valdkonnas on

omavalitsust vastandatakse mitmes põhiseaduse sättes, viidates “riigile ja kohalikele omavalitsusele” (nt. § 26, 28 lg 4, 30).

¹⁷⁴ T. Annus (nr. 15), lk. 85.

¹⁷⁵ OECD (nr. 122), lk. 105. Sealjuures tuleb arvestada, et pädevuste jaotust põhiseaduse valguses hinnates on tarvis mõjuvaid argumente, tunnistamaks efektiivset pädevusjaotust põhiseaduse vastaseks. Otstarbekas ülesannete jaotus sotsiaalhoolekande valdkonnas ei tohiks üldjuhul põhiseadusevastane olla; välja arvatud kui sellega rikutakse mõnda olulist põhiseaduslikku väärtust.

omavalitsusel teatud kohustused. Põhiseaduse § 28 lg 3 räägib sealjuures otseselt “omavalitsuse hoolekandest.” Seega on põhiseaduse kohaselt omavalitsusel hoolekandevalised ülesanded. Omavalitsuse hoolekannet ei saa võrdsustada vabatahtliku hoolekandega, sest omavalitsus on avaliku võimu osa. Kuigi omavalitsused otsustavad ja korraldavad kohalikke küsimusi iseseisvalt, ei tähenda see seda, et tegemist oleks privaatautonomiaal põhinevate üksustega, kes tegutseksid vaid siis, kui see neile vajalik tundub. Hoolekandevalised küsimused peavad vähemalt teatud ulatuses olema omavalitsuste kohustuslikuks ülesandeks.¹⁷⁶

Kohaliku omavalitsuse hoolekandevaliste kohustuste ulatuse analüüsimiseks vaatleme järgnevalt kohaliku omavalitsuse kohustuste kindlaksmääramise aluseid.

5.3.1 Kohaliku omavalitsuse kohustused

Kohaliku omavalitsuse poolt täidetavad ülesanded jaotatakse kohaliku elu ülesanneteks ja riiklikeks ülesanneteks. Riiklike ülesannete puhul tekib riigil kohustus ette näha vahendid riigieelarves (§ 154 lg 3). Kohaliku elu küsimuste lahendamisel riigil selline kohustus puudub.

Kohaliku elu küsimused jaotatakse omakorda kaheks – kohustuslikud kohaliku elu küsimused ja vabatahtlikud kohaliku elu küsimused. Esimete puhul on kohalik omavalitsus kohustatud ülesannet täitma, viimaste puhul selline otsene kohustus puudub. Tüüpilised ja praegusel hetkel ka ettenähtud kohustuslikud kohaliku elu ülesanded on näiteks korraldada vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni ning territoriaalplaneerimist. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on praegu ka sotsiaalabi ja –teenuste korraldamine kohaliku omavalitsuse ülesandeks (§ 6 lg 1). Vabatahtlikud kohaliku elu ülesanded on näiteks mänguväljakute rajamine, kultuuriasutuste loomine vms.

Oluline on sealjuures silmas pidada, et kohaliku ja riikliku elu küsimuse eristamine ei lähtu rangelt sellest, kui võrd on keskvõim seadusega reguleerinud küsimuse lahendamise korda. Näiteks planeeringu koostamiseks ettenähtud toimingud on vägagi põhjalikult reguleeritud planeerimis- ja ehitusseadustikus. Sellele vaatamata ei ole tegemist riikliku elu küsimusega ning kohalikud omavalitsused ei pea selle ülesande täitmise eest saama raha riigieelarvest sihtotstarbelise eraldisena.

Kas tegu on kohaliku elu küsimusega või riikliku elu küsimusega, saab hinnata lähtuvalt ülesande traditsioonilisest kuuluvusest, subsidiaarsuspõhimõttest ning ülesande seotusest kohaliku kogukonnaga. Kõige lõpuks võib vaadelda teiste riikide kogemusi, nagu igasuguse põhiseaduse tõlgendamise korral.

Ülesande **traditsioonilise kuuluvuse** hindamisel vaadeldakse, milline üksus ülesande eest traditsiooniliselt vastutanud on. Sotsiaalhoolekande ajalooline areng viitab pigem sellele, et sotsiaalhoolekannet käsitatakse kohaliku elu küsimusena. Traditsiooniliselt on just vallad need, kes hoolt vajavate liikmete eest hoolt on pidanud kandma.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Eesti kohtud on korduvalt aktsepteerinud kohaliku omavalitsuse sotsiaalhoolekandevaliseid kohustusi. Vt nt eespoolviidatud Riigikohtu lahend eluasemeteenuse kohta (joonealune märkus nr. 134).

¹⁷⁷ Traditsioonilise käsitluse vastu on protestitud. Näiteks Riigikogus sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste arutamisel 9.10.2001 väljendas Riigikogu liige Tiit Toomsalu järgmist seisukohta: “põhimõte, et iga vald toitku oma vaesed ja sandid, ei ole tsiviilühiskonnas, kultuurühiskonnas, euroopalikus

Traditsioonilise pädevusjaotuse põhimõttest levinum on ülesande kuuluvuse hindamisel kasutada **subsidiarsuspõhimõtet**. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta art. 4 lõikes 3 on see põhimõte sõnastatud järgmiselt:

“Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid.”¹⁷⁸

Kohaliku omavalitsuse ülesannete hindamisel tuleb analüüsida, kas muu tasandi (eelkõige keskvõimu) sekkumine vastava küsimuse lahendamisesse on vajalik või mitte. Kui kohalik omavalitsus saab vastava ülesandega ise hakkama ning riik sekkuma ei peaks, on tegu pigem kohaliku elu küsimusega. Subsidiarsuspõhimõtte kohaselt antakse ülesannete täitmine nendele üksustele, kes selleks kõige sobivamad on. Seetõttu tuleb analüüsida, kas kohalikud omavalitsused on sobivad organid sotsiaalhoolekande korraldamisel. Selleks tuleb kaaluda neid väärtusi, mida teenib sotsiaalhoolekande alaste ülesannete panek kohalikele omavalitustele võrreldes nende väärtustega, mida teenib ülesannete panekut (või vähemalt finantseerimise panekut) riigile.¹⁷⁹

Kui sotsiaalhoolekande alased ülesanded on täies ulatuses omavalitsuse käes, järgib see avalikke huvisid järgmistel põhjustel:

a) Kohalikud omavalitsused omavad informatsiooni abivajajate kohta, samuti on abisaajal kõige mugavam just kohaliku omavalitsusega suhelda.

b) Kohalikud omavalitsused on motiveeritud tagama abi jõudmise tegelike abivajajateni, kuna vastutus eelarve järgimise eest lasub just kohalikel omavalitsustel endil. See võimaldab vältida pettusi. Kui vastutus eelarve eest oleks kohalikul omavalitsusel, oleks tal ka otsene rahaline motivatsioon isiku reintegreerimiseks tööturuga – seeläbi väheneks koormus omavalitsuse eelarvele.

c) Puudus ei ole lihtsalt majanduslik termin, mida on alati võimalik leevendada ainuüksi rahalist abi pakkudes. Puudus võib olla seotud ka pikemaajalise ühiskonnast võõrandumisega, õpitud abituse sündroomiga või näiteks alkoholi- ja narkoprobleemidega. Puuduse leevendamine nõuab igal sellisel konkreetsel üksikjuhul individuaalset lähenemist, tavaliselt erinevate sotsiaalteenuste osutamist, kusjuures olulist rolli mängivad preventiivsed meetmed. Selline integreeritud lähenemine on kõige sobivam juhul, kui abi andmise eest vastutab kohalik sotsiaaltöötaja koostöös teiste kohalike hoolekandega tegelevate institutsioonidega, sh. kolmanda sektori organisatsioonidega.¹⁸⁰

Sotsiaalhoolekande kui riikliku ülesande kasuks räägivad järgmised argumendid:

ühiskonnas aktsepteeritav”. <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/10/t01100904-02.html> (17.07.2002).

¹⁷⁸ Autori tõlge. Harta mitteametlik tõlge (RT II 1994, 95) on ebatäpne.

¹⁷⁹ Põhjalikult vt. OECD (nr. 170), p. 79-93.

¹⁸⁰ OECD (Nr. 122), p. 106.

a) Kohalikel omavalitsustel ei pruugi jätkuda vahendeid piisava sotsiaalhoolekande tagamiseks. Riigi finantsvõimalused on paremad ning seega on paremini tagatud rahaliste kohustuste täitmine.¹⁸¹ Kuigi kohalikud finantsvõimalused sõltuvad osaliselt kohalikest prioriteetidest, eksisteerib siiski teatud risk, et kohalikud omavalitsused satuvad finantsraskuste kätte.¹⁸²

b) Kohalikele omavalitsustele suure pädevuse andmine võib viia erinevates Eesti paikkondades elavate inimeste erineva kohtlemiseni. Riik saaks tagada kõigile Eesti elanikele võrdse kohtlemise.¹⁸³

c) Vaidlusalune on küsimus selle kohta, kuivõrd toimetulekutoetuse maksmine siiski teiste sotsiaalteenustega integreeritud on. Nt. Soome ja Rootsi kogemus näitab, et ühes tööpuuduse massilise kasvuga on kasvanud ka nende isikute arv, kes ei vaja sotsiaalteenuseid, vaid lihtsalt abi sissetulekute täiendamisel. Üha olulisemaks on muutunud rahaline aspekt kombineerituna tööturuteenustega.¹⁸⁴ Kuna Eestis on tuvastatav sama probleem ning arvestades seda, et tööturuteenused on riigi osutada ja riigi ülesandeks,¹⁸⁵ võib arvata, et kohalikud omavalitsused ei pruugi omada enamuste isikute abistamiseks mingeid märkimisväärseid võimalusi ning toimivad raha väljamaksmise kohana. Seda ülesannet saaks täita aga sama hästi või isegi paremini riik.¹⁸⁶ Näiteks oleks mõeldav toimetulekutoetuse maksmine ühendatud “sotsiaalse kaitse keskuste” kaudu, kes tegelevad nii toimetuleku kui tööturu küsimustega.¹⁸⁷

¹⁸¹ Näiteks ka Lätis on viidatud, et kohalikud omavalitsused ei suuda sotsiaalabi osutamiseks toime tulla, vt. Zane Loza and Aadne Aasland, From a Local Perspective: Social Assistance and Social Work in Latvia Fafo Institute for Applied Social Science 2002, <http://www.fafon.no/pub/rapp/677/index.htm> (17.07.2002).

¹⁸² Siinkohal võib märkida, et piisavate vahendite ettenägemine eelarves ei ole subjektiivsete õiguste tagamise seisukohalt määrav. Kui kellelgi eksisteerib subjektiivne õigus, on avalik võim kohustatud selle õiguse tagama, sõltumata sellest, kas piisavad eelarvevahendid ette on nähtud või mitte. Sellest põhimõttest lähtub nt. riigieelarve seaduse § 8 lg 3, mis näeb ette arvestuslikud kulud, mida võib ületada, kui kulu on ette nähtud seadusega. Ka Riigikohus on sarnaselt leidnud nn. lisaelarve kaasuses. Selles kaasuses tekkis vaidlus riigi kohustuste täitmise võimalikkuse kohta olukorras, kus eelarve kohustuse täitmiseks vahendeid ette ei näinud. Nimelt pidi riik kompenseerima kohalikele omavalitsustele kulu, mida viimased kannavad omandireformi käigus tagastatud eluruumi üürilepingu lõppedes väljatõistetavatele isikutele asenduseluruumi hankimisel. Riigikohus märkis: “Üldkogu on aga seisukohal, et riik on kohustatud täitma Elamuseaduse § 33 lg -ga 5 temale pandud kohustused sõltumata sellest, kas riigieelarve vastavad summad ette näeb või mitte.” Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2000.a otsus nr. 3-4-1-1-2000 (RT III 2000, 8, 77). Omaette küsimus seondub aga sellega, kas eelarvet saab vaidlustada üksnes seetõttu, et selles ettenähtud vahendite jaotus ei vasta põhiseaduslikele prioriteetidele ja ülesannetele. Sellele tuleb üldjuhul vastata eitavalt – riigi või kohaliku omavalitsuse majanduslike ressursside jaotus ei ole õiguslikult põhiseaduse valguses hinnatav. Eelarve vastuvõtja peab konkreetses majanduslikus ja sotsiaalses olukorras iseseisvalt otsustama, millised vahendid milliste ülesannete täitmiseks ette on vaja näha.

¹⁸³ Vt Vabariigi Presidendi 26.06.2002.a otsus nr. 1110 (RTL 2001, 82, 1118) ja 29.11.1995.a. otsus nr. 644 (RT I 1995, 89, 1573). Teiselt poolt tuleb arvestada, et võrdsuspõhimõtte kohaselt võib kohalike olude arvessevõtmine isegi nõutav olla.

¹⁸⁴ OECD (Nr. 122), p. 107.

¹⁸⁵ Arvestades Eesti suurust on see nähtavasti ka ainumõeldav lahendus – kohalik tööturg on ilmselgelt liiga piiratud.

¹⁸⁶ Nt. Soomes on eluasemekulude ja lapsehooldustoetuste maksmise administreerimise panek riiklikule sotsiaalkindlustusametile toonud kaasa märkimisväärse kokkuhoiu. OECD (Nr. 122), p. 120.

¹⁸⁷ Nt. Hollandis on sotsiaal- ja tööturumaksud ühendatud ühiseks töö- ja sissetulekukeskuseks (CWI – Centrum voor Werk en Inkomen); Suurbritannias on samasuguste ülesannetega keskus JobCentre Plus. Kogemust hinnatakse vägagi edukaks ning sarnaseid lahendusi pakutakse ka nt. Saksamaal. Vt. A. Jung. Empfangspersonal statt Panzerglas: Das Arbeitsamt als effizienter Dienstleister? Im Ausland gibt es dafür beispielhafte Modelle. Der Spiegel, 24.06.2002, S. 28-29.

Seega jätavad subsidiaarsuspõhimõttest tulenevad argumendid lahenduse mõnevõrra lahtiseks, kuigi otsuse tegemisel individuaalsete vajaduste ja võimaluste arvestamine on mõeldav vaid kohalikul tasemel.

Samamoodi ei ole ühest vastust küsimusele, kas sotsiaalabi andmine on tuletatav **kohalikust kogukonnast**.¹⁸⁸ Kui tegemist on eelkõige puuduse leevendamise ja integreeritud sotsiaalabiga, on ilmselgelt tegemist kohaliku elu küsimusega. Kui tegemist on abiga, mis on integreeritud tööturuteenuste osutamisega, on ülesande võrsumine kohalikust kogukonnast ebaselgem.

Võõrriikide kogemuse hindamisel tuleb arvestada, et nii sotsiaalhoolekande korralduses kui kohalike omavalitsuste ülesehituses on riikide vahel märgatavad erinevused. Vastutuse jaotuses sõltub palju ka üldisest sotsiaalkaitseüsteemist. Kui sotsiaalkindlustusega seonduv keskvõimu pädevuses (ning üldjuhul seda ta on) ning sotsiaalhoolekandega seonduv kohaliku omavalitsuse pädevuses, siis kohaliku omavalitsuse ülesannete tegelik ulatus ning vajaminevate vahendite ulatus sõltub suuresti sotsiaalkindlustussüsteemi ulatusest.¹⁸⁹

Siiski torkab silma see, et kõige enam nähakse sotsiaalhoolekande valdkonnas peamise vastutajana just kohalikku omavalitsust.¹⁹⁰ Eriti on see märgatav sotsiaalteenustega seonduvate küsimuste lahendamisel.¹⁹¹ Valik selle vahel, kas tegemist on kohaliku ülesandega või mitte, on tehtud aga just eelnevalt selgitatud valikuid arvestades. Seega võib märkida, et sotsiaalhoolekande alase vastutuse jaotus on suures osas poliitilise valiku küsimus.

Otsuse langetamisel tuleb arvestada, et teatud sotsiaalabiga seonduvate küsimuste praktiline lahendamine on võimalik vaid kohalikul tasemel.¹⁹² Seda, kas sotsiaalhoolekande näol on tegemist “olemuslikult” kohaliku elu küsimusega, ei ole aga üheselt võimalik öelda. Selle küsimuse otsustamisel on seadusandjal teatud õigus erinevaid lahendusvariante kaaluda. Seda, et seadusandjal teatud mänguruum “kohustuslike” kohalike elu küsimuste määratlemisel on, on kaudselt tunnistanud ka Riigikohus. Hiljuti tuli lahendada küsimus, kas tasuta hariduse andmine on pigem riikliku elu küsimus või kohaliku elu küsimus. Riigikohus leidis:

¹⁸⁸ Näiteks: “Arvatavalt kohaseim kohaliku elu küsimuste määratlus oleks järgmine: kohaliku elu küsimused on kõik need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda (sisuline kriteerium) ning ei ole haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (vormiline kriteerium).” Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses, *Juridica* 1998 nr. 6, lk. 305.

¹⁸⁹ Näiteks Belgias makstakse keskvõimu vahenditest töötü abiraha, mille maksmise ulatus ei ole ajaliselt piiratud. Osaliselt kohaliku omavalitsuse poolt finantseeritud toimetulekutoetus (Minimex) ei ole seetõttu niivõrd ulatuslik – enamus töötuid ei vaja sotsiaalabi. Vt. OECD (nr. 170), p. 21.

¹⁹⁰ Vt. lisa 1.

¹⁹¹ Council of Europe. *The Role of Local Authorities in the Field of Local Social Services*. Council of Europe Publishing 2000.

¹⁹² Ka aktiivse tööhõivepoliitika rakendamisel tuleb tihti arvestada piirkondlike ja kohalike iseärasusi. Isiku sundimine elukohta vahetama, eriti kui ta omab perekonda, on küllaltki küsitav nii õiguslikult (vt. eespoolt p. 4.4.2.) kui regionaalpoliitiliselt. Samuti tuleb arvestada, et töötud vajavad erinevat abi – tihti on selleks sotsiaalteenuste osutamine või isiklike ja perekondlike probleemide lahendamine (nt. alkoholisõltuvus, lapse või haige pereliikme hooldamine). Nende probleemide lahendamisel ei ole kohalikust tasandist võimalik mööda vaadata. Igal juhul on vajalik tihe koostöö tööhõive ning sotsiaalhoolekandega tegelevate institutsioonide vahel.

“Põhiseaduse § 37 kohaselt on igapäevael õigus haridusele. Samas paragrahvis sätestatakse, et hariduse kättesaadavaks tegemiseks peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Ka Haridusseaduse § 4 lg 1 kehtestab, et riik ja kohalik omavalitsus tagavad Eestis igapäevael võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ette nähtud tingimustel ja korras.

Haridusseaduse § 7 sätestab kohaliku omavalitsuse pädevuse hariduse andmisel. Nimetatud paragrahvi lõike 2 punkti 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse kohustus tagada oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majanduslik teenindamine ja finantseerimine. Seetõttu on halduspiirkonnas vajalikul arvul õppeasutuste ülal pidamise ja tasuta hariduse andmise kohustus eelkõige kohaliku elu küsimus.”¹⁹³

Seega arvestas Riigikohus suures osas seadusandja tehtud valikut ning luges ülesande kohaliku elu küsimuseks eelkõige seetõttu, et haridusseadus niimoodi ette nägi.

Kohaliku omavalitsuse kohustused piirduvad üldtunnustatult vaid vastava omavalitsuse elanikega. Kui sotsiaaltoetusi või sotsiaalteenuseid taotleb teise omavalitsuse elanik, ei ole sotsiaalhoolekande pakkumine iseenesest nõutav. Näiteks SHS §22¹ lg 1 kohaselt esitatakse taotlus toimetulekutoetuse saamiseks valla- või linnavalitsusele, kelle halduspiirkonnas isik alaliselt või püsivalt elab. Kui isik viibib teises omavalitsusüksuses, on olukord siiski mõnevõrra keerulisem. SHS § 9 lg 2 sätestab sellise olukorra lahendamiseks järgmist: “Väljaspool oma elukohta viibivale isikule korraldab sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas ta viibib, kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega.” Milles kooskõlastus seisneb ning kuidas olukord lahendada juhul, kui kooskõlastus puudub, jätab seadus lahtiseks. Kuna igapäevael on teatud subjektiivsed õigused sotsiaalhoolekandele, ei tohiks olla lubatav sotsiaalabist tingimusteta keeldumine. Arvestada tuleb abivajaja eemalviibimise ning vajatava abi iseloomu (tõenäoliselt on nõutav vältimatu sotsiaalabi osutamine), samuti seda, millised on abivajaja võimalused seda elukohajärgsest omavalitsusüksusest saada. Kui sotsiaalhoolekannet osutatakse teise omavalitsuse elanikule, on mõeldav kulutuste hüvitamine selle omavalitsuse poolt, kes oleks pidanud sotsiaalhoolekande eest vastutama.¹⁹⁴

5.3.2. Keskviimu kohustused

Keskviimul on vähemalt kahte liiki kohustused. Esiteks on keskviimul otsesed hoolekandekohustused. Teiseks on keskviimul kohustus soodustada vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet (PS § 28 lg 3).

¹⁹³ Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2002.a otsus nr. 3-3-1-37-02. <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-37-02.html> (17.07.2002).

¹⁹⁴ Vt. SHS § 46 lg 1. Sotsiaalhoolekandekulude hüvitamine: “Sotsiaalteenuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutajal on õigus saada tasu tehtud kulude eest isiku elukohajärgselt valla- või linnavalitsuselt. Viimasel ei ole õigust keelduda nende kulude hüvitamisest, kui abi andmisel on kinni peetud seaduses või muudes õigusaktides või lepingus ettenähtud abi andmise viisidest ja ulatusest.” Sama paragrahvi teise lõike kohaselt kehtestab sotsiaalhoolekandekulude hüvitamise korra sotsiaalminister. Kuigi sotsiaalminister vastavat korda ei ole kehtestatud, on kulude väljamõistmine siiski võimalik, tuginedes otse seadusele. Vt. Tartu Ringkonnakohtu 17. veebruari 1999. a kohtuotsus nr. II-2-69/99. <http://www.tarturk.just.ee/1999/vi/t/69.HTM> (17.07.2002).

5.3.2.1. Hoolekandekohustused

Riigil võivad tekkida otsesed hoolekandekohustused vähemalt kahel juhul. Esiteks võib teatud hoolekandevalaseid ülesandeid lugeda riiklikeks ülesanneteks (nt. teatud hoolekandevalaste ülevõtmine).

Teiseks võib riigi hoolekandekohustus (eelkõige abi andmise kohustus) tekkida siis, kui muud subjektid ei ole oma kohustusi täitnud või kui muudel subjektidel puudub võimalus abi anda. Teoreetiliselt on see küll mõistetav põhimõte, kuid praktikas eeldab see mehhanismide ja struktuuride loomist, et vajaduse korral riik abi siiski osutada suudaks. Näiteks juhul, kui tegemist ei ole enam "tavapärase" sotsiaalhoolekandega, võivad riigi kohustused mängu tulla. Näiteks looduskatastroofi või muu erakorralise sündmuse tõttu peavarjuta jäänud inimesed vajavad abi nii suures ulatuses, mis tingib keskvõimu tegutsemise.

5.3.2.2. Toetuskohustused

Põhiseaduse §28 lõikest 3 tulenevad keskvõimu toetuskohustused omavalitsuste suhtes on mitmetahulised. Kõige laiem toetuskohustus seisneb keskvõimu kohustuses välja töötada üldine riiklik sotsiaalse kaitse poliitika. Kuna sotsiaalhoolekande valdkonnas on abi saamisega seonduvate küsimuste reguleerimine vajalik seadusega, on tegemist keskvõimu põhiseadusliku kohustusega.

Samuti on keskvõimul kohustus seda poliitikat teadvustada ning aidata kaasa selle elluviimisele. Riigil on ka koordineeriv roll erinevate omavalitsuste tegevuse efektiivsemaks muutmisel.

Otsesemad toetuskohustused seisnevad kohustuses tagada omavalitsustele piisav finantseering neile pandud ülesannete edukaks täitmiseks. Omavalitsuste tulubaasi kujundamine on paratamatult suures osas riigi otsustada (kohalike maksude kehtestamine, nii nagu ka täiendavate kohalike tulude saamine, on võimalik vaid seaduse alusel ja seaduse loal).¹⁹⁵

Keskvõim võib seda toetuskohustust täita erineval moel. Näiteks on võimalik, et omavalitsustele on tagatud üldiste reeglitega piisav tulubaas ning täiendavat toetust nad ei vaja. Teiseks on võimalik (ja Euroopa riikides ka väga levinud) väiksemate sissetulekutega omavalitsuste toetamine nn. tasandusfondi kaudu. Sealjuures võivad tasandusfondi kujundamise reeglid sõltuda rohkemal või vähemal määral nt. demograafilistest näitajatest või omavalitsuse sissetulekust. Tasandusfondi kaudu saavad rohkem toetust need omavalitsused, kelle kulutused sotsiaalhoolekande valdkonnas suuremad on. Samuti (nii iseseisvalt kui lisaks tasandusfondile) on võimalik teatud osa hoolekandekulude katmine keskvõimu poolt. Näiteks Taanis katab riik 50% toimetulekutoetuseks minevatest kulutustest. Sellise toetamisega on riik jätnud omavalitsusele siiski motivatsiooni kulusid kokku hoida – kulude täieliku tasumise korral on motivatsioon palju väiksem.

¹⁹⁵ Riigikohus on korduvalt tauninud kohalike omavalitsuste tegevust täiendavate tulude hankimisel. Vt eespool joonealune märkus nr. 54.

Samuti võib keskvoim muude vahenditega omavalitsuste hoolekandevalast tegevust toetada. Näiteks sotsiaaltöötajate koolitus ja nõustamine; juhendmaterjalide väljatöötamine, ühekordsed investeeringud (näiteks infosüsteemidesse) jms. võimalused on pidevalt keskvoimu käsutuses. Millisel kujul omavalitsusi toetada, ei ole põhiseaduslikult ette kirjutatud.

Lisa 1 Vastutus sotsiaalhoolekande eest erinevates Euroopa riikides¹⁹⁶

Märkus: “...” tähistab seda, et andmed puuduvad.

	Toimetulekutoetus	Eluaseme-, kütte jms. toetused	Sotsiaalteenused ¹⁹⁷	Muud
Austria	KOV administreerib ja finantseerib	...	Pädevus jaotatud KOV ja liidumaa vahel. Liidumaa pädevuses on nt. laste ja vanurite hooldus (võib olla delegeeritud KOV-le).	Toimetulekutoetuse jagamine on detsentraliseeritud liidumaade tasemele.
Belgia	Riigieelarve (50%), KOV-ga tihedalt seotud sotsiaalabi keskused (50%), mis saavad tulu erinevatest allikatest (sh. KOV) ja millel on ka täiendavaid väljaminekuid. Administreerimine toimub viimaste kaudu	Eraldi eluasemetoetus puudub.	Üldjuhul pädevus jaotatud KOV ja regioonide vahel. Vanurite ja puuetega inimeste hooldekodud on regioonide pädevuses.	
Holland	Riigi- (umbkaudu 78%) ja kohalik eelarve (22%). KOV administreerib	Täiendav eluasemetoetus, mida makstakse keskvalitsuse eelarvest	KOV administreerib, kuid lõviosa kuludest katab keskvalitsus (kelle toetusest lõviosa jällegi läheb suurematele omavalitsustele).	KOV võib maksta täiendavaid toetusi.

¹⁹⁶ Lisa 1 üldine informatsioon on kogutud allikast “Social Protection in the Member States in the EU Member States and the European Economic Area”. MISSOC: Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area: Situation on January 1st 2001 and Evolution. http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_en.htm (17.07.2002) Kui mõne riigi kohta on informatsiooni kogutud täiendavatest allikatest, on see eraldi märgitud.

¹⁹⁷ Lisaks muudele allikatele on sotsiaalteenuste osas kasutatud ka: Council of Europe. The Role of Local Authorities in the Field of Local Social Services. Council of Europe Publishing 2000. Sotsiaalteenuste osas on pädevuse jaotamine raske, sest tihti on administreerimine kolmanda sektori organisatsioonide käes, kes saavad vahendeid erinevatest allikatest, sh. omaosaluse abil.

	Toimetulekutoetus	Eluaseme-, kütte jms. toetused	Sotsiaalteenused ¹⁹⁷	Muud
Hispaania	Toimetulekutoetusega seonduvad programmid on loodud autonoomsete regioonide poolt. Programme finantseeritakse regionaalselt, KOV on suhteliselt vähese tähendusega	...	KOV, kui seal on üle 20 000 elaniku; muidu autonoomsed regioonid	
Iirimaa	Riik	...	Valdavalt regionaalsed tervisekaitseorganisatsioonid	Lubatud maksta täiendavalt erakorralisi toetusi.
Island	Riik ja KOV	...	KOV eelarve	Teatud spetsiifilistele gruppidele maksab täiendavat toetust riik.
Itaalia	Üldine toimetulekutoetus viidi katseliselt (ja mitte kõikides omavalitsustes) sisse alles 1999-ndate lõpus, teine katseperiood algas 2000.a. Ressursid keskvoimu (90%) ja kohalike omavalitsuse poolt (10%). ¹⁹⁸	...	Valdavalt KOV ülesandeks. Riik toetab sotsiaalteenuste osutamist tsentraalse fondi kaudu.	Toimetulekutoetus on detsentraliseeritud regioonide tasemele. Põhjalikud reformid 2000.a vastuvõetud seadusega, milles muuhulgas rõhutati kohalike omavalitsuste tähtsust sotsiaalhoolekande korraldamisel. ¹⁹⁹
Kreeka ²⁰⁰	Üldine toimetulekutoetus puudub	...	...

¹⁹⁸ International Reform Monitor: Social Policy, Labour Market Policy, Industrial Relations. Issue 3, p. 26. http://www.reformmonitor.org/downloads/brochure/refmon_e.pdf (17.07.2002).

¹⁹⁹ Vt. International Reform Monitor: Social Policy, Labour Market Policy, Industrial Relations. Issue 4. http://www.reformmonitor.org/downloads/brochure/refmon_4e.pdf (17.07.2002).

²⁰⁰ Manos Matsaganis. Prerequisites to Minimum Income Reform in Greece. http://www.kuleuven.ac.be/hiva/english/sem37/4_Manos%20Matsaganis.pdf (17.07.2002).

	Toimetulekutoetus	Eluaseme-, kütte jms. toetused	Sotsiaalteenused ¹⁹⁷	Muud
Leedu ²⁰¹	KOV eelarve, KOV administreerib	KOV eelarve, KOV administreerib	Sotsiaalteenused üldiselt: finantseeritakse nii riigi, KOV kui isikute endi poolt. Sotsiaalteenuseid administreerivad maavalitsused ja KOV-d.	Üldine sotsiaalpension nendele, kes ei saa sotsiaalkindlustuspensionit (peam. Invaliidsusega seonduvad juhtumid) – tasutakse riigieelarvest, administreerib KOV. Kohustuslik kohalik matusetootus.
Läti ²⁰²	KOV eelarve, KOV administreerib	KOV eelarve, KOV administreerib	Nii riiklikud kui kohalikud hooldusasutused nii vanadele kui orbudele. Koduteenused KOV eelarvest, KOV administreerib	Kohalikul omavalitsusel on küllaltki suur otsustusvabadus selle üle, milliseid toetusi ja teenuseid pakutakse. Nt. on levinud erakorralised toetused, toetused lasteaiakulude katmiseks, transporditoetused koolilastele, jõulutoetused / jõulupakid. Kohustuslik on ka matusetootus. Riigieelarvest toetatakse KOV-e üldiselt tasandusfondi kaudu, kusjuures arvesse võetakse demograafilisi kriteeriume.
Norra	KOV	KOV	KOV. Teatud sotsiaalteenuste eest vastutab teise taseme omavalitsus.	KOV on selgelt vastutav kogu sotsiaalhoolekande eest. Näiteks puudub tsentraalselt kindlaksmääratud toimetulekutoetuse määr; igal üksikjuhul peab KOV langetama otsuse, milline on konkreetses olukorras adekvaatne abi.
Poola	KOV	KOV	Valdavalt KOV	1999.a toimunud kohaliku omavalitsuse reformi käigus detsentraliseeriti tugevalt ka sotsiaalhoolekande korraldus
Portugal	Riigieelarve	...	...
Prantsusmaa	Riigieelarve (100%), riik administreerib	...	Riik regionaalsel tasemel; KOV osutab tihti vabatahtlikult teenuseid	

²⁰¹ Social Security System in Lithuania. <http://www.socmin.lt/english/spg/SSstrategy.rtf> (17.07.2002)

²⁰² Üldine informatsioon: Arne Grønningseter, Aadne Aasland and Zane Loza. "We all agree, but noone is grateful" Developments of the Income Maintenance System in Latvia. Fafo Institute for Applied Social Science 2001, <http://www.faf.no/pub/rapp/665/index.htm> (17.07.2002); Zane Loza and Aadne Aasland, From a Local Perspective: Social Assistance and Social Work in Latvia Fafo Institute for Applied Social Science 2002, <http://www.faf.no/pub/rapp/677/index.htm> (17.07.2002).

	Toimetulekutoetus	Eluaseme-, kütte jms. toetused	Sotsiaalteenused ¹⁹⁷	Muud
Rootsi ²⁰³	KOV eelarve, KOV administreerib	Riigieelarve, riik administreerib	KOV (tihti administreeritakse era-, sh. kolmandas sektoris)	Riik finantseerib KOV-e üldistel alustel, sotsiaalkulutusi eraldi arvestamata (v.a. pagulastega seonduvad spetsiifilised kulutused). Kohalikel omavalitsusel lasub vastutus ka noorte (kuni 24 aastased) tööhõive eest.
Saksamaa ²⁰⁴	KOV administreerib, finantseerimine jagatud: Liidumaad (25%), KOV (75%).	Liidumaad ja föderatsioon (u 50-50%)	KOV	KOV maksab ka mitmeid erakorralisi ja ühekordseid toetusi. Sotsiaalabi süsteem on väga integreeritud (toimetulekutoetus vaid üks sotsiaalabi liik).
Slovakkia ²⁰⁵	Sotsiaalabi osutavad nii riiklikud sotsiaalabi asutused kui KOV	Riiklik eluasemetoetus		
Sloveenia ²⁰⁶	Riigieelarve (?), administreerimine toimub riiklike Sotsiaaltöö Keskuste kaudu (62 tk).	...	Valdavalt riigi vastutus, teatud juhtudel on delegeeritud kohalikele omavalitsustele (riik finantseerib sellisel juhul), KOV pädevuses on eelkooliealiste teenused	KOV võib maksta ka erakorralist sotsiaalabi
Soome ²⁰⁷	KOV eelarve (riigilt osaline toetus), KOV administreerib	Riigieelarve, riik administreerib.	KOV administreerib üldjuhul kõiki teenuseid. Finantseerimine nii riigi (u. 43%) kui KOV (u. 50%) poolt, lisaks isikute omaosalus (u. 7%)	KOV võib otsustada "ennetava toimetulekutoetuse" maksmise.

²⁰³ OECD. The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom. OECD, 1998.

²⁰⁴ Bundessozialhilfegesetz, <http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/bshg/> (17.07.2002).

²⁰⁵ Slovakkia aruanne Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komiteele. <http://www.humanrights.coe.int/cseweb/FR/PDF/slovakia.pdf> (17.07.2002).

²⁰⁶ Act amending the social assistance and social services act. <http://www.oecd.org/pdf/M00027000/M00027407.pdf>; The Characteristics Of The Social Security System In Slovenia. <http://www.ose.be/files/Slovenia%20Country%20Report.doc>

²⁰⁷ OECD. The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom. 1998; Laki toimeentulotuesta (30.12.1997/1412), kättesaadav finlex andmebaasist (www.finlex.fi, 17.07.2002).

	Toimetulekutoetus	Eluaseme-, kütte jms. toetused	Sotsiaalteenused¹⁹⁷	Muud
Suurbritannia ²⁰⁸	Riigieelarve, riik administreerib. Täiendavalt toetused töötavatele isikutele, kes tänu töötamise faktile toimetulekutoetusele ei kvalifitseeru.	Riigieelarvest kompenseeritakse toetuste süsteemi abil KOV kulud, KOV administreerib	KOV, sh nt. vanurite, puuetega inimestega, laste hooldus, koduteenused. Koostöö riikliku tervisekaitse organisatsiooniga.	KOV maksab täiendavaid toetusi (tihti riiklikult reguleeritud), nt. tasuta koolilõuna ja koolivahendid, samuti eksisteerivad kohalikud maksuvabastused vaestele.
Taani ²⁰⁹	KOV administreerib. Finantseerimine jagatud riigi ja KOV vahel (riik tasub KOV-le 50% kulutustes t).	...	KOV (lisaks isikute omaosalus), sh. nt hooldekodud, lasteaiad.	Lisaks üldine riigi toetus KOV-dele ning tasandusfond. KOV-l küllaltki suur maksustamise vabadus (omavalitsuslikud maksud kõiguvad erinevate omavalitsuste piires, ulatudes 16-23%.ni). KOV võib maksta ka täiendavaid ja erakorralisi toetusi.
Tšehhi ²¹⁰	Suuremad KOV-d administreerivad (sh. vastutavad ka naabruses väikevaldades elavate isikute eest), riik finantseerib	Eraldi eluasemetoetus (riiklik toetus) ja erakorraline eluasemetoetus (KOV)	Kulud ja vastutus on jaotunud väga segastel alustel. 1999.a oli jaotus sotsiaalteenuste kulude eest järgmine: riik 47.5 %, KOV 35.4 %, kirik 10.4 %, muud 6.7 %. Käivitatud on sotsiaalteenuste reform.	

²⁰⁸ OECD (Nr. 122).

²⁰⁹ Ministry of Social Affairs. Social Policy in Denmark. <http://www.sm.dk/eng/publications/dsp1dsp051001/forside.htm> (17.07.2002). Consolidation Act On An Active Social Policy, http://www.sm.dk/lovgivning/retskilder/Dokumenter/ENG_ActiveSocialPolicy.htm (17.07.2002).

²¹⁰ Ministry of Labour and Social Affairs. The Structure of Social Services – current status in the Czech Republic. <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2646/2646.doc> (17.07.2002); Minimum Substinence Amount Act. http://www.mpsv.cz/files/clanky/1135/No_463_1991.pdf (17.07.2002); OECD. The Battle against Exclusion. Volume 2. Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway. OECD 1998.

	Toimetulekutoetus	Eluaseme-, kütte jms. toetused	Sotsiaalteenused¹⁹⁷	Muud
Ungari ²¹¹	KOV eelarve, KOV administreerib. Toimetulekutoetus vanadele isikutele (vanadustoetus): KOV eelarvest, kuid riigieelarvest makstakse KOV-le toetust	KOV eelarve, KOV administreerib	KOV ja regionaalne omavalitsus. Riik võib erakorralistel asjaoludel sekkuda. Riik eraldab sotsiaalteenuste osutamiseks toetusi.	KOV tasub ka toetusi hooldajatele, erakordse sotsiaalabi eest ning matusetootusi.

²¹¹ Hungarian ministry of Social and Family Affairs. Social benefits. http://www.szcsmb.gov.hu/social_benefits_2001.html (17.07.2002)

Lisa 2 Toimetulekutoetusega seonduvad reeglid erinevates Euroopa riikides²¹²

Märkus: “...” korral andmed puuduvad.

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Austria	Isik ja perekond	Tavaliselt nõutav, v.a. vanad, hoolduskohustuse täitmiseks või õpinguteks. Sanktsioonid sõltuvad liidumaast, nt võidakse toetusi vähendada 50% (Viin), kindlaksmääramata suuruses (Tirol) või maksmine täielikult lõpetada (Salzburg).	Kõik sissetulekud (v.a. teatud erandid, nt. hooldustoetused, heategevuslikud toetused, õppetoetused) ja vara.	Täiendavad toetused, kui üldisest sotsiaalabist ei piisa.	Liidumaade tasemel mõnevõrra erinev. Lähtutakse toidu, rõivaste, isikliku hügieeni, kütte ja valgustuse, majapidamistarvete, hariduse omandamiseks ja sotsiaalelus osalemiseks vajalikest kuludest. Arvestatakse perekonna suurust ja koosseisu	

²¹² Lisa 2 üldine informatsioon on kogutud allikast “Social Protection in the Member States in the EU Member States and the European Economic Area”. MISSOC: Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area: Situation on January 1st 2001 and Evolution. http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_en.htm (17.07.2002) Kui mõne riigi kohta on informatsiooni kogutud täiendavatest allikatest, on see eraldi märgitud.

²¹³ Aktiveerivate meetmete kohta Soomes, Rootsis, Taanis, Saksamaal, Austrias, Itaalias ja Hispaanias on andmed saadud ka W. Haenesch and N. Balzter. Activation Policies in the Context of Social Assistance. Saarijärvi: STAKES, 2001. Kättesaadav <http://www.stakes.fi/socasst/reports.htm> (17.07.2002).

²¹⁴ Tihti on kirjeldustes märgitud, et arvesse tuleb kogu vara ja kõik sissetulekud. Juhul, kui seadusest ei olnud võimalik üle kontrollida, tuleb sellisesse kategoorilisse väitesse suhtuda teatud ettevaatlikkusega, sest võib eeldada, et mõningad erandid siiski eksisteerida võivad.

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Belgia	Isik või abie lüpaar, kel on sama majapidamine.	Nõutav, v.a. juhul, kui on tervislikud või muud mõjuvad põhjused toetuse maksja otsusel või kui tegemist on üle 50-aastase pikaajalise töötuga. Alla 25-aastane isik peab sõlmima individuaalse "integratsioonilepingu."	Kõik sissetulekud (muud hüvised sotsiaalkaitse süsteemist tuleb ammendada), v.a. lapsetoetused ja teatud hooldustoetused; teatud tulu kinnisvaralt; sotsiaaltoetused; õppetoetused; teatud annetused; sõjaveteranide pensionid; osaliselt töised sissetulekud; eluasemega seonduvad toetused.	Eraldi eluasemetoetus puudub	Määratud kindlaks seadusega tsentraalselt (määramisel ei kasutata keskmist sissetulekut või keskmisi väljaminekuid). Sõltub perekonna koosseisust ja suuruselt. Automaatne indekseerimine arvestades inflatsiooni.	
Hispaania	...	Kõikides regioonides nõutav (töövõimelistel). Iga isikuga sõlmitakse individuaalne leping tööhõiveprogrammis osalemise kohta; kui lepingut ei sõlmita või ei täideta, lõpetatakse toetuse maksmine.	...	...	Kindlaks määratud autonoomsete regioonide poolt. Sõltub perekonna koosseisust ja suuruselt.	

	Õigustatud isikud	Tööotsimise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Holland	Isik. Nt. võib abi jagada erinevate perekonnaliikmete vahel individuaalselt ära.	Nõutav, v.a. erandjuhud (nt. lapse hooldamine või pensionieelikud, mis puudutab aktiivset tööotsimist – neil on siiski nõutav sobiv töökoht vastu võtta), KOV ametnikul on teatud diskretsioon. 21-22 aastastele või b maksta a priori väiksemat toetust. Tööst keeldumise või tööotsimisega mittetegelemise korral võib toetust vähendada või maksmisest keelduda.	Kogu sissetulek. Vara üle 10 300 kuldna (€4674) üksikisikul ja 20 600 kuldna (€9348) perekonna puhul.	KOV võib määrata täiendavat toimetulekutoetust kuni 20% miinimumpalgast üksi elavale inimesele, kellel puudub võimalus majutuskulude jagamiseks teiste isikutega. Eksisteerib ka eraldi üüritoetus.	Tsentraalselt kindlaksmääratud suurus; summa on seotud miinimumpalgaga. Arvestatakse perekonna suurust ja koosseisu.	KOV võib määrata ka erakorralist sotsiaalabi erilisteks vajadusteks (sh. nt külmkapi ost).

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Iirimaa	Isik. Tavaliselt ei ole lubatud maksta täiskohaga töötavatele või õppivatele isikutele.	Töötutele on eraldi töötü abiraha.	Kõik perekonna sissetulekud (S.h. sotsiaalkaitseüsteemi toetused), v.a., peretoetused. Kogu vara, v.a. isiklik eluase.	Erilised toetused rendikulude hüvitamiseks või laenuintressi tasumiseks.	Tsentraalselt kindlaksmääratud ulatus; KOV omab teatud diskretsiooni üksikjuhtumite hindamisel. Toetuse suuruse määramisel arvestatakse ülalpeetavaid.	
Island ²¹⁵	Isik või perekond (abikaasad ja alaealised lapsed).	Nõutav, ²¹⁶ toetust võib vähendada (erinevates omavalitsustes erinevas ulatuses), sh. üle 50%.	Kogu sissetulekud (v.a. eluasemetoetus ning hoolduseks ettenähtud toetused).	Eriline toetus eluasemekulude hüvitamiseks.	KOV määrab toetuse miinimumsuuruse lähtuvalt tsentraalsetest juhistest. Arvestatakse perekonna suurust ja koosseisu.	Eksisteerivad kahte liiki sotsiaaltoetusi; riiklikud ja kohalikud. Nt. on riiklikud toetused matusetoetus, toetus koduhoolduseks, hariduse omandamiseks makstavad toetused jms. KOV võib maksta erakorralisi toetusi.

²¹⁵ Põhjamaade osas on üldise allikana kasutatud Nordic Social-Statistical Committee. Social Protection in the Nordic Countries 1999: Scope, Expenditure and Financing. NOSOSCO 2001. <http://www.nom-nos.dk/nosoco.htm>

²¹⁶ C XIV-1, lk 396-397.

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Itaalia	Isik ja perekond. Perekond on "sisuline" perekond, kel on sama majapidamine. Üksikvanemate ja puuetega inimeste puhul toetused suuremad.	Valdavalt eksisteerib, v.a põhjendatud erandid.	Kogu sissetulekud ja vara, v.a. isiklik eluase. Palk läheb arvesse 75% ulatuses.	...	Algupäraselt erinevates regioonides erinev; sh. reguleerimise tase. Üldiselt arvestatakse perekonna suuruse ja koosseisuga. Pärast reformi ühtne toimetulekutoetus.	Toimetulekutoetu stega seonduv on suures osas detsentraliseeritud regioonide tasemele.
Leedu ²¹⁷	Perekond (indekseeritud)	Töövõimelistel nõutav (v.a.: tudengid, vanurid, laste hooldamine, sõjaväeteenistus, laste või muude abivajajate hooldamine, sünnitus- ja emaduspuhkus). Seadusega on kehtestatud põhjalikumad reeglid sobiva töö	Kõik perekonna sissetulekud	Täiendav toetus kütte, sooja ja külma vee kulude hüvitamiseks vastavalt normidele, mis kehtestatakse osaliselt seaduses, osaliselt KOV poolt.	90% sissetulekute ja "riikliku elatusmiinimumi" vahest. Elatusmiinimum kinnitatakse valitsuse poolt.	KOV võib toetuse maksmisest loobuda ja asendada selle nt. toidutalongidega, kui toetust ei kasutata sihipäraselt. KOV võib toetada ka perekondi, kes formaalselt tingimustele ei vasta

²¹⁷ Allikas: Social Security System in Lithuania. <http://www.socmin.lt/english/spg/SSstrategy.rtf> (17.07.2002)

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Läti	...	...	...	...	...	KOV-l on õigus toimetulekutoetuse alaseid reegleid iseseisvalt tõlgendada – näiteks kui võrd on minimaalne sissetulek tagatud muude KOV poolt pakutavate toetuste ja teenuste abil.
Norra	Isik või perekond (abielupaar ja ülalpeetavad lapsed).	Nõutav. Reeglid pannakse paika detsentraliseeritult.	Kõik sissetulekud ja varad (sh. erinevad toetused)	Täiendav eluasemetoetus. Eluasemetoetust arvestatakse toimetulekutoetuse suuruse määramisel.	Määratakse kindlaks KOV poolt lähtuvalt üldistest põhimõtetest ("inimväärne äraelamine") ning tsentraalsetest soovituslikest juhtnööridest.	KOV võib maksta erakorralist abi.
Poola ²¹⁸	Isik või perekond	...	Kogu sissetulek.	Täiendav eluasemetoetus. Piirmäär kindlaks määratud seadusega.	Seadusega kindlaks määratud suurus, mis lähtub tarbimiskulutustest	

²¹⁸ Poland Report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 13.07.2001, E/C.12/4/Add.9. Kättesaadav ÜRO andmebaasikogu Treaty Body Database kaudu, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf> (17.07.2002); OECD. Benefit Systems and Work Incentives 1999 Country Chapter – Poland. <http://www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031654.pdf> (17.07.2002).

	Õigustatud isikud	Tööotsimise ja töötamise kohustus²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Portugal	Isik ja perekond. Perekonna hulka loetakse abikaasa või temaga võrdne isik ja ülalpeetavad	Nõutav	Arvestatakse perekonna sissetulekuid (v.a. eluasemetoetus, peretoetused, õppetoetused, tööine sissetulek ja stipendiumid kuni 20% ulatuses) ja vara.	Täiendav toetus suurte eluasemekulude korral (kuni 25% miinimumpalgast).	Määratud kindlaks tsentraalselt, lähtuvalt üldisest sotsiaalpensionist. Arvestatakse perekonna suurust ja koosseisu.	

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Prantsusmaa	Isik või perekond. Perekonna hulka kuuluvad koos elavad isikud, nende alaealised lapsed ja ülalpidamisel olevad isikud, kes on alla 25 aasta vanad. Alla 25 aastased isikud üldjuhul ei saa iseseisvalt toetust, v.a. kui neil on endal lapsed	Nõutav	Kogu sissetulek ja varad, v.a. teatud sihtotstarbelised sotsiaalsed toetused. Tõised sissetulekud on lubatud ajutiselt kumuleerida.	Täiendavalt toimetulekutoetusele lähtuvalt toimetulekutoetuse suurusest.	Tsentraalselt kindlaksmääratud.	

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Rootsi	Isik või perekond	Nõutav. Toetust võib vähendada või maksimisest keelduda (KOV diskretsioon suur).	Kõik sissetulekud (sh sotsiaalkindlustuse sissetulekud ja toetused) ja vara, sealjuures on KOV-l küllaltki suur diskretsioon otsustada, milline vara realiseerida tuleb. Nt. võidakse sundida müüma kinnisvara või auto. Tavaliselt ei tehta sellist otsust esmasel taotlemisel, vaid alles siis, kui abi on saadud pikema perioodi jooksul. Samuti ei nõuta tavaliselt vara (nt. auto) müüki siis, kui see on vajalik töötamiseks või töö otsimiseks. Kinnisvara müüki ei nõuta siis, kui tagajärjeks oleks kodutus või kui nt. müügist ei saaks raha (nt. hüpoteegi tõttu).	Täiendav toetus vastavalt eluasemetoetuse seadusele (katab ka nt. eluasemelaenu kulutusi). Kindlaks on määratud kulutuste max. piir, kusjuures regionaalseid erinevusi ette ei nähta.	Seaduse kohaselt peab tagama elamise "mõistlikul tasemel". KOV otsustab (tsentraalselt on soovituslikud juhised), milline on mõistlik tase vastavas regioonis. ²¹⁹ Sõltub perekonna koosseisust ja suurusest.	KOV pädevuses on otsustada kõikide täiendavate toetuste ja teenuste üle.

²¹⁹ Tegelikult määratakse kulutused tihti enam-vähem vastavalt tsentraalsetele juhistele (madalam tase oli 1995.a umbes 40% kohalikes omavalitsustes). Sealjuures on kohtud mitmel korral otsustanud abivajaja kasuks, kui toetust on määratud allpool taset, mis oleks vaja määrata tsentraalsetele juhistele toetudes. OECD (Nr. 122), p. 175.

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Saksamaa ²²⁰	Isik ja perekond. Perekonda kuuluvad ühises majapidamises olev abielupaar (või sarnases suhtes olevad isikud) ning nende alaealised (abielus mitteolevad) lapsed. Perekonna koosseis indekseeritud. Abi on siiski iga perekonnaliikme subjektiivne õigus. Kui perekond jätab oma (tsiviilõigusliku) hoolekandekohustuse täitmata, võib isikule sotsiaalabi maksta ning KOV omandab nõude perekonna vastu kulude hüvitamiseks.	Nõutav, v.a. töövõimetud, lapsehoolduse (samas kui KOV tagab lasteaiakoha, peab töötama), muu hoolduskohustuse korral või muudel mõjuvatel asjaoludel. Seaduse kohaselt ei ole “mittesobiv töö” iseenesest töö, mis ei vasta varasemale töökogemusele või on haridustaset arvates “madal” või kui töökohta on transpordiks kuluv aeg pikem kui varasema töökohta puhul. Tudengitel on eraldi toetus (Bundesausbildungsförderung). Töökohustuse täitmatajätmise korral vähendatakse abi esialgu 25% võrra, hiljem võib vähendada “toimetulekuks vajamineva täieliku miinimumini.” Tööleasujale võib “boonusena” jätkata toetuse maksmist.	Sissetulekud (millest on maha arvestatud maksud ja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed, samuti tulu saamiseks vajalikud kulutused). Kui tegemist on avalik-õiguslike maksetega mingiks kindlaks eesmärgiks, arvestatakse need sissetulekust maha juhul, kui sotsiaalabi teenib sarnaseid eesmärke. Tulu hulka ei kuulu ka lapse kasvatamise toetused (lapsetoetus on tulu), teatud sõjaväepensionid ning tsiviilõiguslikud kahjuhüvitised (v.a. varalise kahju osas) ning heategevuse korras saadud abi, v.a. kui see oleks ebaõiglane. Kogu vara, v.a. avaliku võimu poolt toimetulekuks antud vara; töötamiseks vajalik vara; vaimsete, teaduslike või kunstiliste vajaduste rahuldamiseks vajalik vara, v.a. luksus; isiklik elamu mõistlikkuse piires; raha väikes ulatuses ning muu isiklik vara, mille müük asetaks isiku või perekonna olulistesse raskustesse. ²²¹	Kaetakse täies ulatuses, arvestades eluaseme vajalikkust ja sobivust (mingeid kindlaid norme tsentraalselt kehtestatud ei ole).	Toimetulekupiir: Toit, elamine, rõivad, hügieenitarbed, majapidamisvahendid, küte, isiklikud igapäevatarbed, osalemine kultuurilises elus. Laste puhul ka haridusega seonduv. Piir on seadusega kindlaks määratud.	Võimalus maksta erakorralist ja ennetavad sotsiaalabi ning täiendavaid (nt. ühekordseid) toetusi.

²²⁰ Bundessozialhilfegesetz, <http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/bshg/> (17.07.2002)

²²¹ Kui tegemist on varaga, mida võiks põhimõtteliselt müüa, kuid kohene müük oleks ebaotstarbekas, tohib sotsiaalabi anda laenu näol.

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Slovakkia ²²²	Isik või perekond	Nõutav. Koostööst keeldumise korral vähendatakse toetust kuni 50%	...	...	Tsentraalselt kehtestatud sotsiaalne miinimum. Kui isik ei ole koostöövalmis, on aluseks toimetulekumiinimum, (üks soe toit päevas, hädavajalikud rõivad ja eluase). Toimetulekumiinimum on 50% sotsiaalsest miinimumist.	Rahalist abi ei pea andma, kui puudust saab kõrvaldada muude vahenditega.

²²² Slovakia Report on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 11.07.2001, E/1990/5/Add.49. Kättesaadav ÜRO andmebaasikogu Treaty Body Database kaudu, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (17.07.2002).

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Sloveenia ²²³	Isik või perekond (perekonnaliikmete kaal on indekseeritud). Perekonna definitsioon: vähemalt aasta koos elanud isikud (nii abielus kui abieluga sarnases suhtes, kui perekonnaseaduse kohaselt on abieluga võrreldavad tagajärjed); lapsed kuni nende suhtes eksisteerib ülalpidamiskohustus; tudengid kuni ülikooli esimese astme lõpetamiseni või 26-aastaseks saamiseni (v.a. kui õpingud pikenevad objektiivsete asjaolude tõttu – sel juhul kuni objektiivsetest asjaoludest tulenev õpingute pikenemine); samuti lapselapsed, nõod, õed, vennad – kui nad on taotleja ülalpidamisel (lisaks erandid, kui isikud ilmselgelt ei ole perekonnaga seotud).	Nõutav. Töökohustuse täitmiata jätmisel (või nt. ei registreerita tööturuametis) kaotatakse õigus rahalisele abile, v.a. kui töökohustuse täitmata jätmine tuleneb objektiivsetest asjaoludest (nt. hooldamine).	Kõik sissetulekud, v.a. sotsiaalabi (nt. hoolduseks määratud toetused), lastetoetus, sünnitustoetus, töölesõidu transport ja töökohal toitlustamine, koolituseks või hariduseks määratud abi, puuetega inimeste poolt hooldusasutuses tehtav töö, katastroofiabi. Teatud spetsiifilised reeglid kehtivad mitteperioodilise tulu osas. Vara osas läheb arvesse kogu vara, v.a. isiklik kodu (normide piires); vara, mida kasutatakse sissetuleku saamiseks; vara, millele ei ole võimalik tsiviilkohtupidamise korras nõuet pöörata ja isiklik transpordivahend kuni 18 miinimumpalga väärtuses.	...	Toimetulekupiir. Konkreetne määr on sätestatud seaduses ning tuleb igal aastal üle vaadata.	

²²³ Act amending the Social Assistance and Social Services Act, <http://www.oecd.org/pdf/M00027000/M00027407.pdf> (17.07.2002).

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Soome	Perekonna definitsioon: Pere hõlmab abikaasasid või vabaabielus olevad isikud, nende alaealised lapsed ja lapsendatud, kui neil on ühine majapidamine.	Nõutav (v.a. mõjuvatel põhjustel, nt haigus, pere hooldamise kohustused). Sobivast tööst keeldumise korral vähendatakse põhiosa kuni 20 %, korduval keeldumisel kuni 40%.	Kõik isiku ja perekonna sissetulekud, ²²⁴ v.a väiksed tulud; töölkäiguks kuluvad tulud; vähemalt 20% töötasust, kuid mitte üle 100 euro kuus ²²⁵ ; Emadustoetust, vanurihoolduse toetust, invaliidusustoetust, lapsehooldustoetust; teatud tööturuteenustega seotud toetusi; alla 18-aastase lapse seaduslikke tulusid osas, mis ületavad tema kohta arvestatud kulusid; esmavajaduste rahuldamiseks antud tulusid. Varadena võetakse arvesse kõik varad, v.a. isiklikku alalist eluaset, vajalikke töö- ja õppevahendeid, ²²⁶ alla 18-aastase lapse vara osas, mis ületavad tema kohta arvestatud kulud ning muu vara, mis otsuse tegija seisukohalt on vajalikud isiku või pere toimetuleku tagamiseks.	Eraldi eluasemetoetuse seadus. Eluasemekulude piirmäärad on kindlaks määratud tsentraalselt, kuid erinevad piirmäärad kehtivad Helsinki, 26 linna ja maapiirkondade kohta. KOV-I on siiski teatud mänguruum.	Kulud, mis koosnevad “põhiosast” ja “lisaosast”. Põhiosa arvestamise aluseks on toidu, rõivaste, tervishoiu, hügieeni, kodu puhtuse hoidmiseks, kohaliku ühistranspordi, ajalehe tellimise, televisioonilitsentsi hankimise, telefoni kasutamise, samuti huvialategevuseks vajaminevad kulutused, lisaks 7% elamiskuludest vastavalt eluasemetoetuse seadusele. Põhiosa suurus eurodes on seadusega kindlaks määratud. Lisaosa abil kaetakse isiku või perekonna erilist olukorda arvestades vajaminevad täiendavad kulud.	Lisaks kompensatsioon töölesõidukulude katmiseks

²²⁴ Sh. on nt. mitmed kohalikud toimetulekutoetust maksvad asutused arvestanud sissetulekuna ka tudengite võimalust võtta õppelaenu – toimetulekutoetust ei maksta, kui tudeng ei ole kasutanud sissetuleku saamiseks õppelaenu võtmise võimalust. OECD (Nr. 122), p. 161.

²²⁵ Ajutine säte (jõus 1.4.2002 – 21.3.2005) – varasem säte lubas KOV-I iseseisvalt otsustada, millises ulatuses töötulu ei pea arvesse võtma, arvestades vajadust soodustada isiku toimetulekut.

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Suurbritannia 227	Erinev lähtuvalt sellest, kas isik töötab või mitte. Üldiselt on tagatud motivatsioon tööle asuda sellega, et lisaks minimaalsele arvestusest välja jäävale sissetulekule (1 nael nädalas) makstakse "tööleasumise boonust." Muidu läheb arvesse kogu sissetulek, v.a teatud erandid nagu invaliidsustoetus, lapsetoetus, sõjaveteranidele makstav toetus ja teatud heategevusest saadud raha. Vara (alused ühtsed) osas võetakse arvesse kogu vara, v.a. kodu. Kui vara väärtus ületab 3000 naela, toetusi vähendatakse, kui ületab 8000 naela, toetust ei maksta.	Eraldi toetus. Toetust makstakse "referentsüüri" järgi, mis määratakse kindlaks KOV poolt. Referentsüüri ulatuses tasutakse toetus täies ulatuses, sellest üle 50% ulatuses kuni kahekordse "referentsüüri" määrani. Toetust makstakse ka kodu ostuks ja laenuintresside tagasimaksmiseks.	Seadusega on kindlaks määratud toetuse suurus.	

²²⁶ Nt on võimalik sundida müüma isiklik sõiduauto, v.a. kui see on vajalik töövahendina. OECD (Nr. 122), p. 159.

²²⁷ OECD (Nr. 122).

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Taani	Eelkõige isik, v.a. abikaasad ja nende alaealised lapsed (v.a. kui nad juba ise moodustavad eraldi perekonna).	Nõutav, v.a. meditsiinilised kaalutlused, sünnitusega seonduvad juhud, laste hoolduse juhud (v.a. kui on olemas lasteaiakoht), ning töö sõjatööstuses. Samuti on kohustus osaleda tööhõiveprogrammides (activation measures). Tööhõiveprogrammide s osalemata jätmisel toetust vähendatakse kuni 20%; sobivast tööpakkumisest keeldumisel õigus abile kaob (perioodiks, mil tööpakkumine veel jõus on).	Sissetuleku osas ei lähe arvesse teatud teine sissetulek (soodustamaks töötamist), invaliidsustoetused ja hooldajate toetused, tööhõivega seotud kulutuste hüvitamine, valimiskomisjonide liikmetele makstav hüvitis, tulumaksuvabad sotsiaalfondide maksed, laste tulu ja lastega seotud tulu ning toidu väärtus haiglas oleku jooksul. Vara puhul läheb arvesse vara üle 10 000 DK (abielus isikute puhul 20 000 DK), v.a. eluase vajalikus ulatuses, tööks või hariduseks vajaminev vara, isikule tekitatud kahju hüvitised.	Sotsiaaltoetusena erakorralistel juhtudel.	Seadusega kindlaksmääratud toetuse suurus (vastavalt perekonna suurusele ja koosseisule) lähtuvalt töötü abiraha määrast. Kuni 25 aastastel isikutel on väiksem määr, eriti kui elavad koos vanematega.	

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Tšehhi	Isik, kuid teatud isikuid arvestatakse ühiselt, nimelt: ülalpeetavad lapsed, nende vanemad või muud hooldajad, abielus olevad isikud või abielusarnases suhtes olevad isikud; kui nad elavad alaliselt koos ning hoolitsevad ühiselt vajalike kulutuste eest. Ühiselt arvestatakse ka õpingute, töötamise või tervislikel põhjustel ajutiselt eemalviibivaid isikud, mitte aga kaitseväeteenistuses viibivad isikud.	Nõutav, v.a. üksikvanem alla 4-aastase lapsega.	Seaduses on loetelu tulust, mis arvesse läheb (sh. sotsiaaltoetused) ning klausel "ülejäanud regulaarne tulu." Arvesse ei lähe invaliidsuspensionid.	Täiendav eluasemetoetus.	Seadusega kindlaks määratud summa, mis peab seaduse kohaselt katma toidu, isiklike asjade ja eluasemekulud. Eraldi summad toidu ja majapidamiskulude jaoks (esimene lähtuvad isiku vanusest, teine majapidamise suurusest)	

	Õigustatud isikud	Töötamise ja töötamise kohustus ²¹³	Arvesse tulevad sissetulekud ja vara ²¹⁴	Eluasemekulud	Arvestamise alus	Muud
Ungari ²²⁸	Vanadustoetus: isik, arvestades tema ja ta abikaasa sissetulekuid. Toimetulekutoetus: vähemalt 18-aastane isik, arvestades perekonna sissetulekuid.	Nõutav (v.a. tudengid, vanurid, laste hooldamine, sõjaväeteenistus, laste või muude abivajajate hooldamine, sünnitus- ja emaduspuhkus). Töö peab vastama isiku kvalifikatsioonile või olema "ühe taseme võrra madalam" isiku teadmiste tasemest. Oodatav sissetulek tööst peab vastama vähemalt miinimumpalgale; osalise tööajaga töötamise puhul vähemalt miinimumpensionile. Töö peab vastama tervislikule seisukorrale ning transport töökohta ei tohi kesta üle kolme tunni (kuni 10-aastase lapse hooldamise korral üle 2 tunni).	Kõik perekonna sissetulekud	Täiendav toetus: hüvitatakse ulatuses, mis ületab 35% perekonna sissetulekutest (küttekulud üle 20% perekonna sissetulekutest). Eluaseme normid kehtestatakse kohalikul tasemel.	80% rahvapensionist; töövõimelistel ja tööeas isikutele 70% rahvapensionist	Võimalik maksta erakorralist sotsiaalabi (õnnetus, haigus jms). Toimetulekutoetu se puhul peab isik tegema KOV-ga "koostööd."

²²⁸ Punktid 1.-3.: <http://www.szcsm.gov.hu/cs301e.html>; 4-6: Social benefits. http://www.szcsm.gov.hu/social_benefits_2001.html (17.07.2002)