



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

**PEREKONNA KOHUSTUSED (SOTSIAALSETE PROBLEEMIDE TÕTTU) ABI
VAJAVATE PERELIIKMETE EES**

Autorid:

Ave Henberg
Kärt Muller
Anneli Alekand (välisriikide osa)

Tallinn, 2012

Sisukord

Sissejuhatus	4
I peatükk	7
Millistel juhtudel võib perekonnale kehtestada pereliikme abistamiskohustuse?	7
Sissejuhatus	8
1. Õiguslik taust.....	10
2. Toimetulekuraskuse tüüppõhjused ning suunised abistamiseks kohustatute osas	12
2.1 Toimetulekuraskuste tüüppõhjused.....	12
2.2 Riigi ja perekonna kohustuste jaotus tüüpasjaoludest põhjustatud toimetulekuraskuse korral	18
3. Muud toimetulekuraskuse põhjused ja suunised abistamiseks kohustatute osas	22
Järeldused.....	25
II peatükk.....	28
Kes on need perekonnaliikmed, kellele võib isiku abistamiskohustuse kehtestada?	28
Sissejuhatus	29
1. Abistamiskohustuslik pere – põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse suunised.....	31
1.1 Perekond põhiseaduse §-de 26 ja 27 ning EIÕK artikkel 8 tähenduses.....	31
1.2 Perekondlikud abistamiskohustused PS § 27 lg 3 ja 5 tähenduses	37
2. Abistamiskohustuslik pere kehtivas õiguses	42
2.1 Perekonna käsitlus perekonnaseaduses	42
2.2 Perekonna käsitlus sotsiaalhoolekande seaduses	44
Järeldused.....	55
III peatükk	59
Milles seisneb perekonna abistamiskohustus?	59
Sissejuhatus	60
1. Abistamiskohustuse sisu ja ulatus – suunised põhiseadusest.....	62
1.1 Abistamiskohustuse ulatus - põhiseaduse suunised	62
1.2 Abistamiskohustuse täitmise viis – põhiseaduse suunised.....	66
2. Abistamiskohustuse sisu ja ulatus teiseses õiguses	68
2.1 Abistamiskohustuse ulatus teiseses õiguses.....	68
2.2 Abistamiskohustuse täitmise viis teiseses õiguses.....	74

2.3 Teisese õiguse probleemid	77
Järeldused	80
Üldjäreldused	82
Kasutatud kirjanduse loetelu	85
Kasutatud lühendid.....	88
LISA 1	89
Välisriikide õiguse käsitus	89
1. Toimetulekuraskuse põhjused ning suunised abistamiseks kohustuslike isikute osas Soomes ja Saksamaal	89
2. Perekonna käsitus Saksamaa ja Soome õiguses.....	101
3. Perekonna abistamiskohustuse sisu Saksamaal ja Soomes	105
LISA 2	128
Väljavõtted olulisematest õigusnormidest	128
Eesti Vabariigi põhiseadus	128
Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta	132
Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt	137

Sissejuhatus

Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium viivad Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames omavahelises koostöös ellu sotsiaalõiguse, sealhulgas sotsiaalhoolekande seaduse kodifitseerimist. Selle raames tellisid ministeeriumid analüüsi „Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees“.

Pakkumiskutses soovisid tellijad, et analüüsi koostajad esiteks kaardistaksid need sotsiaalsed probleemid, mille esinemisel peab perekond oma abivajavat pereliiget aitama. Teiseks palusid tellijad analüüsida, milles seisneb perekonna abistamiskohustuse sisu. Kolmandaks oli tellijate poolne soov saada teada, kes on need pereliikmed, kes peavad abivajavat isikut aitama ning kuidas jaguneb abistamiskohustus perekonna sees.

Mõistsime tellijat nii, et tellija vaatab sotsiaalõiguse kodifitseerimise raames üle sotsiaalvaldkonna õigusaktid, sealhulgas sotsiaalhoolekande seaduse. Eesti sotsiaalvaldkonna õigusaktid reguleerivad suuresti seda, kuidas riik ja kohalik omavalitsus abistavad inimesi toimetulemise raskuse korral või tegutsevad selle ennetamisel (vt nt sotsiaalhoolekande seaduse § 3).¹ Saime aru, et tellija peab sotsiaalvaldkonna õigusaktide ülevaatamisel muu hulgas vajalikuks analüüsida, kas regulatsiooni oleks võimalik muuta nii, et vähendada riigi rolli isiku abistamisel ning suurendada perekonna vastutust inimese toimetuleku probleemide lahendamisel ja ennetamisel. Tellija soov on seda tehes tegutseda kooskõlas põhiseaduse ja Eestile siduva rahvusvahelise õigusega. Meie parima arusaamise kohaselt tellisid ministeeriumid käesoleva analüüsi selleks, et saada teada (põhi)õiguslikud raamid, millest nad peavad lähtuma perekonna vastutuse suurendamise üle otsustamisel.

Kuigi pakkumiskutses paluti töö koostajatel teha analüüsi pinnalt sellised lõppjärelused, mille põhjal tellijal oleks võimalik kirjutada õigusnorme, ei nimetatud pakkumiskutses õigusakte, kuhu soovitakse vastavaid õigusnorme kirjutada ega täpsustatud, mis laadi toimetulekuraskuste osas plaanitakse perekonna vastutuse suurendamist.² Seetõttu mõistame tellijat nii, et ta soovib, et me paneksime kirja järelused viisil, mis võimaldab tellijal olukorras, kus ta kaalub sotsiaalõiguse kodifitseerimise käigus suurendada perekonna vastutust toimetulekuraskuses isiku abistamisel, vaadata järeldest, millistel tingimustel selline kavatsus on (põhi)õiguslikult lubatav. Arusaadavalt ei saa käesolev analüüs anda üks üheseid juhiseid, vaid üksnes üldraamid, sest põhiseadus ega rahvusvaheline õigus ei anna kunagi normiloojale kasuistlikku juhust, kuidas toimida, vaid üksnes üldised tegutsemispiirid. Nii ongi meie eesmärgiks anda nõ üldine juhised kodifitseerijale, mis viitab, millist laadi toimetuleku probleemide puhul võib perekonnale panna isiku abistamise kohustuse, millistele pereliikmetele selle kohustuse võib kehtestada ning missugusel üldistel tingimustel.

¹ Arvestades, et õigusaktid ei kasuta mõistet „sotsiaalne probleem“ ei kasuta seda ka meie käesolevas analüüsis. Kuna pakkumiskutses oli eraldi välja toodud, et tellija kodifitseerib sotsiaalhoolekande seadust ning sotsiaalhoolekande seadus räägib inimese toimetuleku toetamisest ja toimetuleku probleemidest (vt § 3), siis peamegi asjakohaseks järgnevas analüüsis kasutada mõiste „sotsiaalne probleem“ asemel mõistet „toimetuleku probleem/ toimetulekuraskus“. Ka Sotsiaalministeerium oma kommentaarides analüüsi mustandile soovis, et me opereeriks mõistetega toimetulek ja toimetulekuraskus.

² Võib siiski eeldada, et tellija pidas silmas tulevast sotsiaalseadustikku. Samas on töö autoritele teadmata, milline osa sotsiaalvaldkonna õigusaktidest plaanitakse sotsiaalseadustikku ühendada ning milline on kavandatava sotsiaalseadustiku täpne regulatsiooniese.

Arvestades, et pakkumiskutse järgi soovisid tellijad juriidilist analüüsi ning see telliti kolmelt juristilt, on see suuresti piiratud õigusteaduse raamidega. Kuigi kasutame kirjutamisel lisaks õigusaktidele, kohtute ja teiste järelevalveorganite seisukohtadele ka sotsioloogilisi uuringuid ja poliitikaanalüüse, sisaldab töö suuresti õigusteaduses levinud mõisteid ning üldistustaset. Seetõttu ei kaardista me töös näiteks üksikasjalikult kõiki sotsiaaltöö mõistes eksisteerivaid inimese toimetuleku probleeme ega analüüsi, kas ühe või teise puhul võib perekonnal olla abistamiskohustus. Kaardistame toimetuleku probleeme, mille esinemisel perekonnal on abistamiskohustus, õigusaktidele ja õiguskirjandusele tuginedes.

Analüüsi oleme lähtuvalt tellija püstitatud küsimustest jaganud kolmeks peatükiks. Selle esimeses peatükis kaardistame üldistatult need inimese toimetuleku probleemid, mille esinemisel võib perele panna isiku abistamise kohustuse ning kirjeldame lühidalt riigi³ ja pere kohustuste omavahelist suhet. Teises peatükis uurime, keda käsitleda perena, kellele võib isiku abistamiskohustuse kehtestada. Kolmandas peatükis analüüsime, missuguse abistamiskohustuse võib seadusandja perele kehtestada ning kuidas jagunevad pereliikmete kohutused abistamisel.

Analüüsi lugemisel palume arvestada, et töö esimese peatüki eesmärgiks on üksnes kaardistada need toimetuleku probleemid, mille korral võib perele isiku abistamiskohustuse kehtestada ning esitada üldmärkused, milline on pere roll inimese abistamisel: kas perel on võrreldes riigiga esmane ja peamine roll inimese abistamisel või on pere roll täiendav. Selle peatüki eesmärgiks ei ole ammendavalt sisustada õigusaktide põhjal tuvastatud inimese võimalikke toimetuleku probleeme ega ka analüüsida riigi kohustusi nende lahendamisel, samuti ei ole eesmärgiks siin peatükis määratleda, kes on pere, kellele võib abistamiskohustuse kehtestada ega analüüsida perekonna võimalikke kohustusi (kas pere poolne abistamine võiks seisneda nt teenuse osutamises, raha eraldamises abivajajale või teenuse eest selle osutajale maksmises). Nagu öeldud, töö teises ja kolmandas peatükis sisustame vastavalt abistamiskohustuslikku pere ning analüüsime, missuguseid kohustusi võib perele kehtestada. Siinjuures märgime, et kuigi pakkumises ütlesime, et analüüsime I peatükis tuvastatud probleemide kaupa, kes on abistamiskohustuslik pere ja missugused kohustused võib perele panna, siis analüüsi kirjutades selgus, et selline lahendus tooks töösse ülemääraselt kordusi. Nimelt olenemata sellest, millise toimetuleku probleemi puhul otsustatakse perekonna vastutust isiku abistamisel suurendada, on põhiseaduslikud raamid selleks sarnased. Seepärast ei ole töö teine ja kolmas peatükk kirjutatud üksikute probleemide põhiselt, vaid üldiselt.

Iga peatükk algab sissejuhatusega ning lõpeb järeldustega. Analüüsi lõpus on toodud üldjäreldused.

Nagu ülalpool viidatud kasutame analüüsi koostamisel kehtivat õigust, sealjuures nii riigisisest õigust kui ka siduvat rahvusvahelist õigust. Siduvatest rahvusvahelistest lepingutest kasutame eelkõige parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelist pakti. Tugineme peamiselt nendele lepingutele seepärast, et need on kõige teemakohasemad, samuti põhjusel, et nende lepingute järelevalveorganid on andnud põhjalikke kommentaare ja seisukohti lepingute sätete kohta. Täpsemad õigusaktide valiku põhjendused on toodud analüüsi I peatükis. Arvestades analüüsi

³ Kui räägime analüüsis riigist, peame silmas tervet avalikku võimu. See tähendab, et me ei analüüsi, milline on kohustuste jagunemine avaliku võimu siseselt (nt suhtes riik-kohalik omavalitsus).

mateeriat ei analüüsi me otseselt Euroopa Liidu õigust, kuid kinnitame, et analüüsis olevad seisukohad ei ole meie parima arusaamise kohaselt Euroopa Liidu õigusega vastuolus.

Lisaks õigusaktidele tugineme analüüsis kohtupraktikale, samuti siduvate rahvusvaheliste lepingute järelevalveorganite kommentaaridele ja seisukohtadele. Eelviidatud allikatele tuginemist õigustab muu hulgas asjaolu, et Eesti kõrgeim kohus, Riigikohus, kasutab Eesti õigusaktide, sealjuures põhiseaduse sätete tõlgendamisel ning riigi kohustuste määratlemisel samuti rahvusvahelisi lepinguid, nende järelevalveorganite seisukohti ning kohtupraktikat.

Analüüsi koostamise käigus tutvusime võrdlevalt ka Saksamaa ja Soome asjakohase õigusliku regulatsiooniga. Saksamaa käsitlemise võrdlusriigina tingis see, et teistes Eesti õigusharudes on regulatsiooni eeskujuna reeglina kasutatud Saksamaad (vrdl karistusõigus, võlaõigus). Soome valisime võrdlusriigina aga seepärast, et Soome põhiseaduses on sarnaselt Eesti põhiseadusele korralik sotsiaalsete põhiõiguste kataloog. Võrdlusriikide valiku kooskõlastasime enne analüüsi koostamist tellijaga. Võrdlusriikide käsitus on, arvestades, et teiste riikide õigusaktid ei too Eestile siduvaid kohustusi ning sotsiaalõiguses ei saa teiste riikide regulatsiooni ühiskondade probleemide eripärade tõttu otseselt üle võtta, analüüsi lisas. Võrdlusriikide käsitluse struktuur on sama, mis analüüsi enda struktuur.

Peale õigusaktide, kohtupraktika ning järelevalveorganite seisukohtade kasutame ka asjakohast eesti, inglise, saksa ja soome keelset erialast kirjandust. Töö tegemisel kasutasime lisaks Sotsiaalministeeriumis 2008. a valminud poliitikaanalüüsi: „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid, hoiakud“; Justiitsministeeriumis 2009. a valminud analüüsi „Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon“, 2011. a valminud Praxise ja EMORi uuringut „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“; 2009. a Tartu Ülikooli ja Saar Poll OÜ poolt koostatud uuringut „Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring“. Lisaks nendele tutvusime ka 2011.a lõpus Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi koostatud uuringuga „Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010“. Ülejäänud uuringud, mida kasutasime on toodud kasutatud kirjanduse loetelus.

Analüüsi on koostanud Ave Henberg, Kärt Muller ja Anneli Alekand. Sealjuures on Anneli Alekand kirjutanud Saksamaa ja Soome õiguse käsitluse, ülejäänud analüüsi on kirjutanud Ave Henberg ja Kärt Muller. Analüüs väljendab selle kirjutajate isiklikke seisukohti ega ole kuidagi seostatav autorite endiste, tänaste või tulevaste tööandjatega.

I peatükk

Millistel juhtudel võib perekonnale kehtestada pereliikme abistamiskohustuse?

Sissejuhatus

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS või *põhiseadus*) § 10 järgi on põhiseaduse üheks aluspõhimõtteks inimväärikuse põhimõte. Inimväärikuse põhimõte nõuab muu hulgas,⁴ et inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, riieale, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele oleksid rahuldatud ning tal oleks võimalik ilma häbita osaleda aktiivselt igapäevaelus.⁵ Kui inimese igapäevane toimetulek on kindlustatud, on üldjuhul tagatud ka tema inimväärikus.⁶

Arvestades, et põhiseaduse järgi on Eesti vabadusele baseeruv ühiskond, mis austab inimese vabadust ja omavastutust, eeldatakse, et inimene saab enese inimväärse elu kindlustamisega ise hakkama, tuleb enesega ise toime. Et inimesel oleks võimalik iseendaga toime tulla, garanteerib põhiseadus inimesele erinevad õigused (nt PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse, PS §-s 34 sätestatud õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele; PS §-s 37 sätestatud õigus haridusele) ning vabadused (nt PS §-s 19 toodud õigus vabale eneseteotusele, PS §-s 31 toodud õigus ettevõtlusvabadusele).

Elus on paratamatult hetki, kus inimene ei suuda iseenda toimetulekut kindlustada. Toimetulematus võib avalduda nii materiaalses vormis (elatusvahendite puudus) kui mittemateriaalses vormis (nt suutmatus ilma kõrvalise abita teha igapäevatoiminguid, nt käia poes, hoolitseda hügieeni eest). Kõik sellised situatsioonid ohustavad inimese inimväärikust. Siinjuures võivad inimese toimetulemist raskendada väga erinevad asjaolud. Näiteks võib selleks olla haigus, mille tõttu ei ole inimesel võimalik ajutiselt elatist teenida, või tööõnnetus, mille tagajärjel võib inimene eluks ajaks jääda töövõimetuks ja vajada abi mitte ainult sissetuleku osas, vaid ka igapäeva olmetoimetustes. Inimese võimet rahuldada enda esmavajadusi ja olla iseendaga hakkamasaav ühiskonnaliige, võib takistada ka kaasasündinud puue või aastaid kestnud peresisene vägivald.

Põhiseaduse normid viitavad, et toimetulekuraskuses inimene ei või jääda üksi. Temaga tuleb olla solidaarne ehk tal on õigus abile ja toetusele. Siinjuures ei ütle põhiseaduse tekst, et isikuga peab solidaarne olema ja teda toetama vaid siis, kui tal esineb materiaalne toimetulematus. Nii sätestab PS § 27 lg 5, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest; PS § 28 lg 2 ütleb, et igaühel on õigus riigi abile vanaduse,

⁴ Inimväärikuse põhimõtte teiste alapõhimõtete kohta vt nt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. § 10 komm 3.1.

⁵ Vt ka RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p-d 14 ja 16.

⁶ Sotsiaalministeeriumil tekkis töö mustandit lugedes küsimus, et kas olukorras, kus isiku esmavajadused on rahuldatud, võib alati öelda, et inimene on toimetulev. Meie hinnangul ei pruugi see nii olla. Nimetatud esmavajaduste rahuldamine tähendab sisuliselt elus püsimiseks vajaliku tagamist. Selleks, et inimene oleks toimetulev, ei vaja ta meie hinnangul üksnes seda, et tema bioloogiline eksistents oleks kindlustatud (ülalloetletud esmavajadused rahuldatud). Inimene ei pruugi olla toimetulev ka siis, kui tal on küll katus pea kohal, toit laual ja tervis korras, kuid ta ei osale ise aktiivselt ühiskondlikus igapäevaelus, sealjuures enda esmavajaduste kindlustamisel, olgu see siis nt füüsilise liikumispiirangu tõttu või põhjusel, et inimesel ei ole sotsiaalseid oskusi igapäevaasjade ning –eluga hakkama saada. Sotsiaalministeerium palus ka selgistust, kas põhiseaduse järgi inimväärne elu võib olla ka inimesel, kes enesega toime ei tule. Arvestades, et mõisteid toimetulek ja toimetulekuraskus ei ole kuskil ammendavalt sisustatud, võib kindlasti esineda ka olukordi, kus põhiseaduse mõistes inimväärne elu on tagatud ka sotsiaaltöö mõistes toimetulekuraskuses isikule. Käesoleva töö kontekstis peame toimetulekuks olukorda, kus inimese esmavajadused on rahuldatud (ehk tema bioloogiline eksistents tagatud) ning ta saab osaleda igapäevaelus (ehk et inimene ei ole passiivne ühiskonnast eraldatud isik). Sidusime toimetuleku ja inimväärikuse mõisted seepärast, et meie hinnangul on igapäevaselt toimetulev inimene üldjuhul inimväärselt elav inimene.

töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral⁷; PS § 28 lg 4 järgi on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. PS §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõttest tuleb üldine ühiskonnasolidaarsuse nõue.

Neist põhiseaduse sätetest johtuvalt ei ole meie hinnangul keeruline vastata küsimusele, kas isikul on toimetulematuse korral õigus abile. Sellele, et isikul õigus abile on, saab kinnitust Riigikohtu praktikast, kus kohus on öelnud, et põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist.⁸ Raskem on vastata küsimusele, kellel on isiku abistamise kohustus ehk kellelt võib isik abi nõuda. Nagu ülalpool toodud normidest ilmneb, võib isiku abistamiskohustus olla nii tema perekonnal (perekonna ehk horisontaalne solidaarsus tuleneb eelkõige PS § 27 lõikest 5, mis sätestab perekonna kohustuse toetada oma abivajavaid liikmeid) kui ühiskonnal (riigi kaudu) (ühiskonna- ehk vertikaalne solidaarsus, mis on tuletatav PS §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõttest ning PS §-st 28).⁹

Analüüsimine käesolevas peatükis ülalviidatud põhiseaduse ning Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingute norme lähemalt, et vastata tellija esimesele küsimusele ehk kaardistada need juhud (pakkumiskutses nimetatud sotsiaalsed probleemid), mil isiku abistamise kohustuse võib Eestis panna tema perekonnale.

Olles käesoleva sissejuhatuse kirjutamise ajaks analüüsinud nii põhiseadust kui siduvaid välislepinguid, võib öelda, et see, kas tegemist on riigi või perekonna vastutusega ning milline on ühe või teise kohustuste suhe isiku abistamisel, sõltub suuresti sellest, millisest põhjusest on toimetulekuraskus tingitud. Nimelt on põhiseaduses ja rahvusvahelistes lepingutes kokku lepitud, et teatud asjaoludest põhjustatud toimetulekuraskuse korral võtab ühiskond isiku abistamise endale, ülejäänud juhtudel jääb see perele. Must-valgeid lahendusi isiku abistamisel siiski ei ole. See tähendab, et riigi ja perekonna abistamiskohustused enamasti segunevad ning kaardistada saab eelkõige need toimetulematuse põhjused, mille korral võib perele kehtestada isiku esmase ja peamise abistamise kohustuse, millisel juhul võib perele panna üksnes täiendavaid kohustusi.

Siin peatükis me ei käsitle, kes on need pereliikmed, kellele võib toimetulekuraskuses isiku abistamise kohustuse kehtestada ning millisel kujul võib perele abistamiskohustuse asetada (kas perele võib panna toimetulekuraskuses isiku rahalise toetamise kohustuse või võib kohustada peret nt osutama erinevaid hooldusteenuseid pereliikmele). Need küsimused leiavad käsitlemise vastavalt analüüsi teises ja kolmandas peatükis.

⁷ Sisuliselt eeldatakse, et viidatud asjaolude – nt vanadus või töövõimetus, esinemisel tekib inimesel toimetulemise raskus ja ta vajab abi. Vt käesoleva peatüki põhitekst.

⁸ RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 16.

⁹ Solidaarsuse kohta vt täpsemalt. Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Justiitsministeerium 2009, lk 155 jj.

1. Õiguslik taust

1. Peatüki sissejuhatuses tõdesime, et inimene võib olla toimetulekuraskuses ja tema inimväärikus sellega ohus väga erinevatel põhjustel. Ammendavalt ei ole neid põhjusi võimalik kaardistada, sest see tähendaks võimet näha ette kõikvõimalikke elulisi olukordi, mis võivad inimesel X tekitada toimetulematuse. Välja saab aga siiski tuua need olukorrad ja asjaolud, mille esinemine tingib enamikel inimestel toimetulemise raskuse.
2. Toimetulematuse põhjuste tuvastamiseks on pädevad eelkõige sotsiaaltöö spetsialistid. Nemad saavad praktika põhjal muu hulgas öelda, et üks või teine asjaolu (nt haigus või üle 5 lapse omamine) põhjustab enamikel inimestel toimetulematuse, samuti seda, mis laadi toimetulematust (majanduslik või mitte-majanduslik) inimestel tekib. Sotsiaaltöö eksperdid on pädevad pakkuma ka sisulisi lahendusi toimetulekuraskuste ennetamiseks või nendest üle saamiseks.
3. Meil ei ole sotsiaaltöö spetsialisti pädevust ega kogemust, mistõttu ei hakka me ise toimetulekuraskuse põhjusi välja mõtlema, vaid tuginame õigusaktidele. Kaardistame järgnevalt õigusaktidele tuginevalt toimetulekuraskuse traditsioonilised ehk tüüp põhjused ning uurime, kes peaks isikut nende korral abistama: kas õigusaktid eeldavad, et riik abistab, või lubavad nad teatud põhjustest tingitud toimetulekuraskuse korral jätta isiku abistamise kohustuse perele. Sisuliselt on vaja välja selgitada need juhud, mil ühiskond on otsustanud isiku abistamise eelkõige endale võtta ehk tagada abi ühiskonnasolidaarsuse vormis. Nendel juhtudel, kus ühiskond ei ole õigusaktides otsustanud isiku abistamist üle võtta, võib isiku aitamise kohustuse panna perele.
4. Arvestades, et toimetulekuraskuse põhjusi ei ole võimalik ammendavalt kaardistada, ja tõdedes, et inimene võib olla toimetulekuraskuses ka muul kui n-ö tüüp põhjusel, analüüsime järgmiseks seda, kes peab isikut abistama siis, kui isik on toimetulematu mõne ebatraditsioonilise asjaolu tõttu.
5. Järgnevas analüüsis toetume Eesti Vabariigi põhiseadusele ning asjakohastele siduvatele rahvusvahelistele lepingutele, eelkõige 1996. a parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (edaspidi: *sotsiaalharta*) ning 1966. a ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelisele paktile (edaspidi: MSKÕP). Riigikogu on mõlemad nimetatud rahvusvahelised lepingud ratifitseerinud. Sotsiaalharta puhul on Eesti ratifitseerinud enamiku, kuid mitte kõiki harta artikleid.¹⁰ Eelnõude infosüsteemi andmetel on Sotsiaalministeerium esitanud 08.09.2011 kooskõlastamiseks seaduseelnõu, mis näeb ette osade seni ratifitseerimata sotsiaalharta sätete (nt artiklite 13 lg 4 ja 26) ratifitseerimise.¹¹

¹⁰ Vt ratifitseeritud sätete kohta 31.05.2000 vastu võetud parandatud ja täiendatud Sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. Sätted, mida kasutame, kuid millest Eesti on ratifitseerimisel erandi teinud, toome töös välja jooksvalt.

¹¹ Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta täiendava ratifitseerimise seadus. Seisuga 08.09.2011. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee>.

6. Tugineme lisaks põhiseadusele rahvusvahelisele õigusele seepärast, et Riigikohus on põhiseadust, sealjuures inimeste (põhiseaduslikke) õigusi ja vabadusi ning riigi kohustusi sisutanud välislepingutele tuginedes. Sealjuures on Riigikohus teinud seda sotsiaalharta ja MSKÕPile tuginevalt.¹²
7. Sotsiaalharta ja MSKÕPile tuginemist õigustab see, et mõlemad on pika ajalooga rahvusvahelised lepingud, millega on liitunud enamik Euroopa riike.¹³ Nagu ülal märgitud, võeti MSKÕP ÜRO egiidi all vastu juba 1966. a. Sellest veel varem, 1961. a, võeti Euroopa Nõukogu egiidi all vastu Euroopa sotsiaalharta, mida 1996. a parandati ja täiendati. Mõlemas lepingus on osalisriigid kokku leppinud, et tagavad enda territooriumil lepingus määratud juhtudel isikutele abi ja toetuse. Kokku on lepitud ka abi ja toetuse andmise üldpõhimõtted. Arvestades, et sotsiaalharta ja MSKÕP ei tegele vaid ühe konkreetse isikute grupi (nt puudega isikud) sotsiaalsete probleemidega, vaid annavad abistamise suunised kogu elanikkonna tüüpiliste sotsiaalsete probleemide osas, ning meie analüüsi eesmärk on kaardistada kogu elanikkonna ulatuses toimetulekuraskuste põhjused, siis on sotsiaalharta ja MSKÕP kasutamine seetõttu põhjendatud.
8. Sotsiaalharta ja MSKÕPile tuginemist õigustab veel see, et nende sätete kohta on lepingute järelevalveorganid andnud palju kommentaare ja selgitusi. Nimelt sageli on nii põhiseaduse kui ka rahvusvaheliste lepingute normid väga abstraktsed ja napid. Seetõttu ei ole võimalik tugineda üksnes viidatud õigusaktide sätetele, vaid tuginema peab eelkõige nende mõttele.¹⁴ Sätete mõtte väljaselgitamiseks on pädevad üldjuhul vastavate õigusaktide või lepingute järelevalveorganid.
9. MSKÕPi järelevalveorganiks on Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuuriliste Õiguste komitee (edaspidi: *MSKÕP Komitee*¹⁵). MSKÕP Komitee tõlgendab MSKÕP sätteid MSKÕP sätete kohta antavates üldkommentaaries ning riikide MSKÕP sätete kohta esitatud raportite kohta märkusi tehes.¹⁶ Sotsiaalharta järelevalveorganiks on Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee (edaspidi: *Sotsiaalharta Komitee*). Sotsiaalharta Komitee esitab oma seisukohti ja tõlgendusi sotsiaalharta sätete osas riikide esitatud raportite kohta järeldusi ning kollektiivkaebuste suhtes otsuseid tehes.¹⁷
10. Alljärgnevas analüüsis oleme paljus tuginenud just ülalviidatud järelevalveorganite seisukohtadele. Eelkõige MSKÕP Komitee üldkommentaaries ning Sotsiaalharta Komitee järeldustele. Arvestades Sotsiaalharta Komitee ulatuslikku praktikat,

¹² Vt nt RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 20.

¹³ MSKÕPi ratifitseerinud riikide andmed on toodud: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>; Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerinud riikide kohta vaata Euroopa Nõukogu kodulehelt: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=8&DF=&CL=ENG>

¹⁴ Põhiseaduse sätete tõlgendusliku avatuse kohta vt Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. § 10 komm 2.

¹⁵ Vt MSKÕP Komitee õiguslike aluste kohta täpsemalt MSKÕP Komitee kodulehelt: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/>.

¹⁶ MSKÕP Komitee seisukohad on kättesaadavad: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

¹⁷ Vt Sotsiaalharta Komitee järeldused on kättesaadavad: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>. Ühtlasi saab samalt lehelt ka teavet Sotsiaalharta Komitee õiguslike aluste kohta.

tutvustamise komitee järeldustega peamiselt komitee praktika 2008. a avaldatud kokkuvõtte kaudu.¹⁸

11. Lisaks viidatud õigusaktidele kasutame olukorras, kus isikutele annab täiendavaid õigusi või riigile paneb kohustusi mõni teine rahvusvaheline leping, selle lepingu sätteid. Selliseks lepinguks on 1989. a vastu võetud ÜRO lapse õiguste konventsioon, aga ka 2006. a vastu võetud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon. Neist esimese on Eesti ratifitseerinud, teise protsess on alanud.¹⁹
12. Viimase üldmärgusena ütleme, et kuna ratifitseeritud välislepingud annavad inimestele siduvaid õigusi ja kehtestavad riikidele kohustusi ning Riigikohus sisustab nende kaudu meie põhiseaduse sätteid, siis eeldame olukorras, kus rahvusvahelisest lepingust tuleneb üks või teine õigus või kohustus, et inimesel vastav õigus või riigil kohustus on, ning me ei ütle iga kord eraldi üle, et see õigus või kohustus tuleb ühtlasi põhiseadusest.

2. Toimetulekuraskuse tüüpõhjused ning suunised abistamiseks kohustatute osas

13. Põhiseaduse, sotsiaalharta ning MSKÕP pinnal saab öelda, et toimetulekuraskuse teket eeldatakse ja isikule peetakse abi ning toe osutamist vajalikuks järgmiste situatsioonide/ asjaolude esinemisel: töötus, vanadus, kutsehaigus ja tööõnnetus, püsiv töövõimetus, puue, tervis, rasedus ja sünnitus, toitjakaotus, pere.²⁰ Neid asjaolusid/ sündmusi võib nimetada ka traditsioonilise sotsiaalse riski olukorraks.²¹ Vaatame neid lähemalt, sealjuures märgime, mis laadi abivajadust õigusaktid ühe või teise tüüpõhjuse esinemisel eeldavad ning millist abi kohustavad põhiseadus ja rahvusvahelised lepingud riiki osutama ning mis järeldused saab teha perekonna rolli kohta. Olles lõpetanud nende tüüpjuhtude käsitlemise, selgitame järgnevas alajaotuses täpsemalt riigi ja pere abistamiskohustusi ning nende omavahelist suhet. Analüüsime eelnevat kõikide riskide üleselt, sest riigi kohustused paljude riskide puhul on põhimõtteliselt sarnased. Seepärast tähendaks iga toimetulekuraskuse põhjuse osas eraldi põhjalik analüüs kordusi ja tagasiminekut teksti loetavuses.

2.1 Toimetulekuraskuste tüüpõhjused

14. **Töötus.** Arvestades, et majanduselus aktiivne osalemine on meie ühiskonnas täiskasvanud inimese toimetuleku ja inimväärse äraelamise eeldus, võib inimene sattuda raskustesse ja vajada tuge, kui ta enda tahtest sõltumatult on jäänud aktiivsest majanduselust välja, ehk töötuks. Nii põhiseadus, MSKÕP kui sotsiaalharta käsitlevad

¹⁸ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõtte on kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf

¹⁹ 10.01.2012 algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus ÜRO puuetega inimeste konventsiooni ratifitseerimise seaduse. Vt www.riigikogu.ee.

²⁰ Vt klassikaliste sotsiaalsete riskide/ toimetulekuraskuste põhjuste osas ka Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. § 28 komm 10.1

²¹ Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 313. Sotsiaalne risk realiseerumisel toob enamasti kaasa toimetulemise raskuse.

töötust ühe toimetulekuraskuse põhjusena ning näevad ette inimese õiguse kahesugusele abile: esiteks asendussissetulekule töötuse perioodil ning teiseks abile tööturule taassisenemisel erinevate tööturuteenuste kaudu. PS § 29 lõikele 3, mis ütleb, et riik abistab töötajaid töö leidmisel, MSKÕP artiklile 6, sotsiaalharta artiklitele 1, 9 ja 10 (Eesti ei ole artikli 10 lõiked 2 ja 5 ratifitseerinud) tuginevalt võib öelda, et tööturuteenuste loomine on eelkõige riigi ülesanne, sealjuures peab isikule olema tasuta kättesaadavaks tehtud tööhõive- ning kutsenõustamise teenused.²² Mis puudutab töötule makstavat asendussissetulekut, siis sotsiaalharta artikkel 12 kohustab riike looma kollektiivselt finantseeritava sotsiaalkindlustusskeemi, mis tagab suurele osale majanduslikult aktiivsest elanikkonnast töötuse korral õiguse saada mõistliku aja jooksul adekvaatset sotsiaalkindlustushüvitist.²³ Kui isik ei ole sotsiaalkindlustusskeemiga liidetud ja ei saa sealt asendussissetulekut või kui hüvitise periood on lõppenud ning isikul ei ole elamiseks vahendeid, tuleb isikule sotsiaalharta artikkel 13 järgi eraldada sissetulek sotsiaalabi kaudu.²⁴ Sotsiaalabi vormis rahalise abi eraldamise võib riik ära jätta, kui isikul on võimalik saada toetust perekonnalt.²⁵

15. **Vanadus.** Vanemas eas langeb inimeste tööviljakus ning väga sagedasti ei suuda inimene enam teatud vanusest alates endale sissetulekut teise tegevuse kaudu kindlustada. Lisaks sissetulekule võib eakas vajada muud abi - nt igapäevatoimetustes: poes käimisel, koristamisel, et tal oleks võimalik elada inimväärselt ja olla ühiskonna täieõiguslik liige.²⁶ PS § 28 lg 2, mis sätestab isiku õiguse riigi abile vanaduse korral, ning sotsiaalharta artiklist 12 tulenevalt on riigil kohustus luua kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeem, mis tagab suurele osale aktiivsest elanikkonnast vanaduse korral õiguse saada adekvaatset sotsiaalkindlustushüvitist (sissetulekut).²⁷ Sissetulek peab olema tagatud ka sotsiaalkindlustusskeemis mitteosalenud või selle nõuded mittetäitnud eakale. Sotsiaalharta Komitee praktikat analüüsidest võib järeldada, et kuigi soovitatav on ka neile eakatele kehtestada üldine abivajadusest mittesõltuv baaspension, võib selline vanaduse korral makstav hüvitis siiski olla sotsiaalabi vormis (artikkel 13 lg 1), st sõltuda muu hulgas sellest, kas isiku lähim perekond on võimeline eelnevalt ise eakat toetama.²⁸ Nii MSKÕP kui sotsiaalharta viitavad, et eakale ei pruugi toimetuleku kindlustamiseks piisata vaid sissetuleku tagamisest, vaid ta võib vajada ka muud abi, nt ülal-viidatud igapäevatoimetustes.²⁹ Sotsiaalharta artiklist 14 tuleneb riigile kohustus edendada (luua olukord, et turg pakuks) või osutada teenuseid, mis sotsiaaltöömeetodite kasutamise kaudu suurendavad eakate heaolu ja soodustavad

²² Vt täiendavalt: MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 18 (2005): õigus tööle, p 12, 23, 26. Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 24, 73 jj, 77-79.

²³ vt Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 89 jj. Muu hulgas: „There must be a reasonable initial period during which an unemployed person may refuse a job or a training offer not matching his previous skills without losing his unemployment benefits. The threat of suspension or withdrawal of their unemployment benefits during this initial period may in certain circumstances infringe their right to earn a living in an occupation freely entered upon (article 1§2).“

²⁴ Täpsemalt Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97 jj, eelkõige 97-98.

²⁵ Küsimused, mida tähendab kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeem, adekvaatne sotsiaalkindlustushüvitis ning mida on silmas peetud sotsiaalabi all, leiab käsitlemist töö järgnevas alajaotuses.

²⁶ Arusaadavalt vajab eakas ka terviseteenuseid. Neid me vanaduse jaotuses ei käsitle, vaid nende analüüs on tervise peatükis.

²⁷ Täpsemalt Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97 jj, eelkõige 89-90.

²⁸ Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, lk 315. Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 99.

²⁹ MSKÕP osas vaata: MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 6 (1995): vanemate inimeste majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused p 33-34. MSKÕP nõudeid siin tekstis laiemalt ei ava, kuna sotsiaalharta nõuded on rangemad.

nende arengut ja sotsiaalset kohanemist.³⁰ Sotsiaalharta Komitee seisukoha järgi võib nende teenuste osutamise eest võtta raha, kuid see ei või olla nii kõrge, et inimene ei saa teenuseid endale lubada. Kui inimesel ei ole siiski endal võimalik teenust osta, siis järgmiseks võib panna inimese teenuse eest maksmise kohustuse tema perele ning kui perel ei ole võimalik, peab riik tagama teenuse tasuta kättesaadavuse.³¹

16. **Kutsehaigus ja tööõnnetus.** Võib juhtuda, et majanduselus osalemise kaudu endale elatist teeniv isik ohverdab elatise teenimise käigus oma tervise või saab puude või kaotab elu. On selge, et kutsehaigusesse haigestunu või tööõnnetusse sattunu ei suuda pärast neid sündmusi enam endale samas mahus elatist teenida, kui üldse. Samuti võib too inimene vajada meditsiiniabi ja ravimeid³², aga ka toetavaid sotsiaalteenuseid. MSKÕP ja sotsiaalharta näevad ette, et riigil tuleb isikule tagada selliseks puhuks sissetulekutoetus. Kui MSKÕP lubab riigil otsustada, kas tagada see abi sotsiaalkindlustuse või sotsiaalabi vormis,³³ siis sotsiaalharta artikkel 12 järgi peab riik looma kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeemi, mis annaks olulisele osale aktiivsest elanikkonnast adekvaatset sotsiaalkindlustushüvitist (sissetulekut).³⁴ Kui isik mingil põhjusel töövigastuse või kutsehaiguse puhul sotsiaalkindlustushüvitist ei saa või tema toimetulekuks sellest ei piisa, on riigil kohustus tagada isikule sissetulek sotsiaalabi vormis, kuid selle eelduseks võib seada pere võimetuse isikut abistada.³⁵ Nagu öeldud, võib isik vajada lisaks sissetulekutoetusele erinevaid sotsiaalteenuseid. Sotsiaalharta artikkel 14 järgi on riigi ülesanne tagada (ise osutada või astuda samme, et teised isikud osutaksid) töövigastuse saanule või kutsehaigusesse haigestunud sotsiaalteenuste (rehabilitatsiooniteenuse, sotsiaalnõustamise teenuse, koduteenuste jne) kättesaadavus.³⁶ Nende teenuste osutamise eest võib võtta raha, kuid see ei või olla nii kõrge, et inimene ei saa teenuseid endale lubada. Kui inimesel ei ole siiski endal võimalik teenust osta, siis järgmiseks võib panna inimese teenuse eest maksmise kohustuse tema perele ning kui perel ei ole võimalik seda teha, peab riik tagama teenuse tasuta kättesaadavuse.³⁷

17. **Püsiv töövõimetus.** Kõik aktiivses tööeas olevad inimesed pole püsivalt võimelised tööd tegema. Sel objektiivsel põhjusel võib nende inimeste võime teenida majanduselus osalemise kaudu endale elatist olla osaliselt või täielikult pärsitud. Majanduselus täies mahus osalemise võimatus võib kaasa tuua selle, et püsivalt töövõimetu isik ei pruugi olla võimeline tagama sissetulekut, mis kataks isiku enda ja pere kulutused. Püsivalt töövõimetu isik võib vajada ka terviseteenuseid³⁸ ning

³⁰ Sotsiaalharta artikkel 23 keskendub vanurite õigusele saada sotsiaalset kaitset, see kattub osaliselt artiklite 11, 12, 13 ja 14 regulatsioonialaga, kuid sellel on ka iseseisev väärtus. Nimelt täiendab see sätte oluliselt artiklit 14, sest siit tuleb riigi kohustus toetada selliste spetsiifiliste teenuste arendamist ja osutamist, mis aitavad tagada, et eakas saab olla jätkuvalt ühiskonna täieõiguslik liige (nt koduabi teenused; spetsiaalne päevahoolekanne dementsuse ja sarnaste haigustega isikutele; koolitused ja informatsioon pereliikmetele, kes hooldavad vana inimese eest). Eesti ei ole sotsiaalharta artiklit 23 ratifitseerinud ega plaani seda teha ka praegu eelnõude infosüsteemis oleva sotsiaalharta täiendava ratifitseerimise seadusega. Vt vanaduses osutatavate teenuste ja sotsiaalharta artikli 23 kohta ka: M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, lk 546-551.

³¹ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 107-109.

³² Terviseteenustega seonduv on analüüsitud tervise peatükis.

³³ MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele, p-d 2, 11, 12, 17

³⁴ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 89, 90, 275 (ref 370).

³⁵ Täpsemalt Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97 jj, eelkõige 97-98.

³⁶ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 107.

³⁷ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 107-109.

³⁸ Terviseteenustega seonduv on analüüsitud tervise peatükis.

toetavaid sotsiaalteenuseid. PS § 28 lg 2 ning sotsiaalharta artiklist 12 tulenevalt on riigil kohustus luua kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeem, mis tagab suurele elanikkonnast püsiva töövõimetuse korral õiguse saada adekvaatset sotsiaalkindlustushüvitist (sissetulekut).³⁹ Kui isik ei ole sotsiaalkindlustusskeemiga liidetud ja ei saa sealt asendussissetulekut või sellest hüvitisest ei piisa tema toimetulekuks, tuleb isikule sotsiaalharta artikkel 13 järgi eraldada sissetulek sotsiaalabi kaudu. Sotsiaalabi vormis rahalise abi eraldamise võib riik ära jätta, kui isikul on võimalik saada toetust perekonnalt.⁴⁰ Sotsiaalteenuste osutamine püsiva töövõimetuse korral toimub samadel põhimõtetel kui tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral.

18. **Puue.** Mõni puue võib isikule tekitada nii oma ulatuselt kui kestuselt väikseid tavapäraste kulutuste raamidest väljuvaid lisakulutusi, teine puue suuri lisakulutusi ning kolmas puue võib mõjutada vähemal või suuremal määral nii puudega isiku kui ka tema lähedaste võimet ja võimalusi teha tööd ja selle kaudu endale elatist teenida. PS § 28 lõikest 4,⁴¹ MSKÕP artiklist 9,⁴² LÕK artiklist 23, ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist (edaspidi PIÕK, Eesti ei ole konventsiooni veel ratifitseerinud) ning sotsiaalharta artiklitest 12, 13, 14 ja 15 tulenevalt on riigil kohustus rakendada puuetega inimeste suhtes puudest tulenevate takistuste (faktilise ebavõrdsuse) ületamiseks erikaitset. Näiteks tuleb riigil tagada (anda ise või kohustada selleks kedagi teist), et puudega isikul oleksid olemas vajalikud abivahendid, eririietus, abistajad, et puudega lapsega koos elavad pereliikmed saaksid puudega lapse eest hooldamiseks koolitust ja psühholoogilist abi, vajadusel viipekeelet õpet, et puudega isikul oleks juurdepääs arstiabile, sotsiaalteenustele, rehabilitatsiooniteenustele, haridusele, transpordile, eluasemele, kultuuritegevusele ja vaba aja veetmise võimalustele⁴³ jm teenustele⁴⁴, et talle oleks tagatud piisav elustandard, sh et ta saaks piisavat sissetulekutoetust⁴⁵ ja ta oleks sotsiaalselt kaitstud (nt juurdepääs vanaduspensionile, riigi abile puudest tulenevate kulude katmiseks). Mis puutub sotsiaalteenuste kättesaadavusse, siis selle peab tagama riik. Teenuse saajalt võib riik seejuures küsida tasu ulatuses, milles osutatava teenuse hind ei muudaks isikule teenust kättesaamatuks.⁴⁶ Kui puudega isik riigilt kõnealust abi ei saa või sellest talle objektiivselt ei piisa, on isikul tulenevalt sotsiaalharta artiklist 13 õigus saada riigilt sotsiaalabi. Seejuures võib riik abi saamise eelduseks seada tingimuse, et puudega isikul pole võimalik abi saada muust allikast, sh perelt.

³⁹ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 89, 90, 275 (ref 370).

⁴⁰ Täpsemalt Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97 jj, eelkõige 97-98.

⁴¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura, 2004, lk 455.

⁴² MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele, p-d 2 ja 17.

⁴³ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 113, ref 476.; Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, pp 552-560.

⁴⁴ MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 5 (1994): puuetega inimesed, p-d 33, 34. Vt ka PIÕK-d ja LÕK Komitee üldkommentaari nr 9 (2006): puuetega laste õigused, p-d 11, 12, 39, 40, 41, 52, 62, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>.

⁴⁵ MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele, punktist 18 nähtub, et sissetulekutoetust tuleb anda puhkudel, mil puudega isik on a) tulenevalt puudest või puudega seotud asjaolust ajutiselt kaotanud täielikult või osaliselt oma sissetuleku, b) puude tõttu jäetud töötuks, c) püsiva puudega. Märgitud sissetulekutoetuse suuruse arvestamise aluseks tuleb võtta isiku eriline abivajadus ja teised puudega sageli kaasnevad kulutused. Peale selle peaks see toetus rahuldama puudega isiku pereliikmete ja teiste puudega isiku informaalsete abistajate abivajaduse.

⁴⁶ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 108.

19. **Tervis.** Tervis on oluline väärtus, millela ei ole võimalik paljude teiste põhiõiguste kasutamine ega igapäevane toimetulek.⁴⁷ Kui inimene, olgu ta noor või vana, koolis-töölkaiv või pensionär, jääb haigeks, siis ta vajab ravi ja tuge. Majanduslikult aktiivne inimene võib vajada ka sissetulekutoetust, sest ta ei ole enamasti haiguse perioodil võimeline elatist teenima. PS § 28 lõikest 1, MSKÕP artiklist 12 ning sotsiaalharta artiklist 11 tulenevalt on riigil kohustus luua ja hoida toimivana tervisekaitsesüsteem, mille kaudu oleks inimestele kättesaadavad tervishoiuteenused, seda hea kvaliteediga ning ebamõistliku viivitusega, arusaadavalt peab olema kvaliteetne ka tervishoiu infrastruktuur.⁴⁸ Tervisekaitsesüsteemi ülalpidamine nõuab kulusid, mis tähendab, et tervishoiuteenused ei ole tasuta, neil on hind. Sotsiaalharta Komitee on rõhutanud, et sotsiaalharta artiklid 11 ja 12 nõuavad, et tervisekaitsesüsteemile peab juurdepääs olema kõigil (sh lastel, töövõimetutel, kutsehaigetel, narkomaanidel, majanduslikult aktiivsetel).⁴⁹ Tagamaks, et kõigil oleks juurdepääs tervisekaitsesüsteemile, on riigil sotsiaalharta artiklite 11 ja 12 koostoimest tulenevalt kohustus luua kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeem, mis tagab suures osas inimestele vajalike tervishoiuteenuste rahastamise. Selle skeemiga peab olema hõlmatud märkimisväärne osa riigi elanikkonnast.⁵⁰ Nagu öeldud peaks sotsiaalkindlustusskeemi alusel saada rahastuse suurem osa terviseteenuse kuludest, isikule võib endale jätta ka omaosaluse, kuid see ei või olla selline, et isikule muutub teenus kättesaamatuks.⁵¹ Siinjuures tuleb sotsiaalharta artikli 13 järgi tagada inimesele abi, kui ta ei suuda seda omaosalust maksta (selle eraldamise eelduseks võib seada pere võimetuse toetada isikut). Artikkel 13 nõuab, et nendele isikutele, kes pole üldse sotsiaalkindlustatud ja kes ei saa toetust perekonnalt, oleks haigestumise korral tagatud seisundile vastav meditsiiniabi.⁵² Nagu ülal viidatud, võivad need inimesed, kes teenivad endale elatist tõise tuluga, vajada haigestumise korral toimetulemiseks ka sissetulekut (inimestele, kes aktiivses majanduselusel ei osale (nt vanadus- või töövõimetuspensionär) on sissetulek reeglina tagatud vastava riski puhul makstava sotsiaalkindlustushüvitise näol). Sotsiaalharta artiklist 12 tulenevalt on riigil kohustus luua kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeem, mis tagab suurele osale aktiivsest elanikkonnast haiguse korral õiguse saada adekvaatset sissetulekut.⁵³ Kui isik mingil põhjusel haiguse korral sotsiaalkindlustusskeemi läbi makstavat sissetulekut ei saa või tema toimetulekuks sellest ei piisa, siis on riigil kohustus sotsiaalharta artikkel 13 järgi tagada isikule sissetulek sotsiaalabi vormis, kuid selle eelduseks võib seada pere võimetuse isikut abistada.⁵⁴

20. **Rasedus ja sünnitus.** Kui naine jääb rasedaks või sünnitab, võib sõltuvalt tema raseduse kulust või sünnitusest tema võime enda ja oma lapse tervist kahjustamata teenida majanduselusel osalemise kaudu elatist olla osaliselt või täielikult pärsitud, mistõttu vajab isik sel perioodil asendussissetulekut. Ühtlasi võib naine vajada

⁴⁷ RKHKo 10.11.2003 nr 3-3-1-65-03, p 14.

⁴⁸ MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 14 (2000): õigus maksimaalsele füüsilisele ja psüühilisele tervisele, p 4, 8, 12, 17, 34-37. Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 82-83 jj,

⁴⁹ Vt sotsiaalharta nõuete kohta ka: M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, lk 411 jj.

⁵⁰ Selle riski puhul on oluline, et hõlmatud ei pea olema aktiivne elanikkond, vaid just märkimisväärne osa riigi kogu elanikkonnast. Ka MSKÕP Komitee rõhutab, et tervisekaitsesüsteemile tuleb tagada juurdepääs kõigile, sh ka ohustatud gruppidele: MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 14 (2000): õigus maksimaalsele füüsilisele ja psüühilisele tervisele, p 12, 18 jj.

⁵¹ Vt ka Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 82-83, 89.

⁵² Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 99.

⁵³ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 89-90.

⁵⁴ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97-98.

tervise teenuseid⁵⁵ ning välistatud ei ole vajadus ka erinevate sotsiaalteenuste, nt sotsiaalnõustamine järele. MSKÕP artikkel 10 lg 2 järgi tuleb enne ja pärast sünnitust emade suhtes rakendada mõistliku pikkusega erikaitset, sh tuleb töötavatele emadele tagada tasustatud puhkuse saamise võimalus või piisava (võrreldava) suurusega sotsiaalhüvitise saamise õigus. Sotsiaalharta artikkel 8 lg 1 nõuab, et sissetulekukaotus tuleb töötavale naisele hüvitada enne ja pärast lapse sündi kokku vähemalt 14 nädala jooksul ning seda tuleb teha a) tasustatud rasedus- ja sünnituspuhkuse või b) kollektiivselt finantseeritud sotsiaalkindlustusskeemi või riigi üldiste maksutulude kaudu. Seega tuleb riigil tagada, et raseduse- ja sünnituse ajal oleks naisele tagatud, kas tööandja või riigi maksutulude arvel adekvaatne sissetulektoetus.⁵⁶ Mis puutub aga naistesse, kes ei tööta, või kellele sotsiaalharta artiklites 8 ja 12 silmas peetud hüvitisest tema inimväärikuse tagamiseks ei piisa,⁵⁷ siis neile kohustab sotsiaalharta artikkel 13 riiki inimväärikuse tagamiseks andma sotsiaalabi. Seda siis, kui tal või nt tema perel pole võimalik isikut toetada. Sotsiaalteenuste osutamine raseduse ja sünnituse korral toimub samadel põhimõtetel kui tööõnnetuse ja kutsehaiguse korral.

21. **Toitjakaotus.** Kui laps või täiskasvanu kaotab inimese, kes on teda üleval pidanud, on selge, et see inimene võib sattuda majanduslikku kitsikusse. Ühtlasi, eriti kui tegu on lapsega, võib ta kaotada mitte üksnes ülalpidaja, vaid ka hoolitseja. PS § 28 lg 2 näeb ette isiku õiguse riigi abile toitjakaotuse korral. MSKÕP artikkel 9 näeb riigile ette kohustuse tagada toetused leskedele ning orbudele, kelle sotsiaalkindlustatud toitja sureb. MSKÕP artikkel 9 üldkommentaari kohaselt tähendab see, et leskedele ja orbudele peab maksma toetusi ja neid ei tohi arvata toitja surma korral välja sotsiaalkindlustussüsteemist või jätta neid muu sotsiaalse kaitseta.⁵⁸ Sotsiaalharta artiklist 12 tuleneb riigile kohustus luua sotsiaalkindlustusskeem, mis näeb ette adekvaatse rahalise hüvitise saamise võimaluse olukorras, kus isiku toitja sureb.⁵⁹ Toitja kaotanuks tuleb sotsiaalharta ja MSKÕP järgi pidada kindlasti isiku ülalpidamisel olnud abikaasat, samuti alaealist last või ülalpidamisel olnud täisealist last.⁶⁰ Kui kõnealune isik mingil põhjusel ei saa sotsiaalkindlustusskeemist makstavat sotsiaalkindlustushüvitist, tuleb isikule sotsiaalharta artikli 13 järgi toimetulemiseks maksta sotsiaalabi vormis toetust. Selle toetuse saamise eelduseks võib seada abi saamise võimatuse laiemalt perekonnalt. Lisaks rahalisele toele võib toitja kaotanud isik vajada toimetulekuks muud abi. Alaealine laps hoolitsust ja kasvatust, täiskasvanud inimene nt tuge igapäevatoimetustest. Sotsiaalharta artikkel 17 p 1 c ning ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 20 kohustavad riiki võtma meetmeid, kui laps on ilma jäänud perekondlikust keskkonnast. Kui täiskasvanud inimene jääb ilma

⁵⁵ Tervise teenuste osas vt eelmine peatükk.

⁵⁶ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 67.

⁵⁷ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97-98.

⁵⁸ MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele, p 2, 21. Kohustus mitte arvata isikut tema sotsiaalkindlustatud toitja surma korral sotsiaalkindlustusskeemidest välja, tuleneb eelkõige sellest et lapsed, varasemal ajal ka paljud naised olid kindlustatud vastavalt oma vanema või abikaasa kaudu. Tänapäeval on inimestel üldjuhul sotsiaalkindlustuskaitse iseseisvalt.

⁵⁹ M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, lk 313. Sotsiaalharta Komitee, Conclusions XIII-4 Statement of interpretation on article 12, p 36.

⁶⁰ MSKÕP Komitee üldkommentaari nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele, p-d 2, 21. Arvestades, et Sotsiaalharta Komitee praktikast toitjakaotuse osas me ei leidnud palju, tõlgendasime hartat Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi kaudu, arvestades, et sotsiaalharta artikkel 12 lg 2 järgi tuleb riigil tagada sotsiaalkindlustussüsteemi toimimine tasemel, mis võimaldab ratifitseerida sotsiaalkindlustuskoodeksi. Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 91.

toitja hoolitsusest, siis tuleb talle osutada sotsiaalteenuseid vastavalt sotsiaalharta artiklile 14. Vt sätte rakendamise tingimuste kohta vanaduse alajaotusest.

22. **Perekond.** Laste kasvatamise või nende täisealiste, kes ise enda eest hoolt kanda ei suuda, eest hoolitsemine võib olla nii ajaliselt, rahaliselt, emotsionaalselt kui ka tervise mõttes üsnagi koormav. On selge, et teiste isikute heaolu eest vastutav isik ei suuda pahatihti endale ja oma ülalpeetavatele enam samas suurusjärgus, milles ta teenis elatist vaid iseenda heaolu tagamiseks, elatist teenida. Sellest johtuvalt ei pruugi too isik tagada endale ja oma ülalpeetavatele sissetulekut, mis kataks isiku enda ja pere kulutused rahuldaval määral.⁶¹ Perekond võib toimetulekuks vajada ka mitmeid pereelu toetavaid teenuseid. PS § 27 lõigete 1 ja 4 ning 28 lg 4 järgi peab riik perekondi toetama. MSKÕP artikkel 10 ja ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 26 kohustavad samuti riiki toetama lastega perekondi, kuid jätavad riigile selle viisi üle otsustamisel vabad käed.⁶² Sotsiaalharta järgi tuleb riigil lapsele ja perekondlike kohustustega isikutele tagada sotsiaalne kaitse nii sotsiaalkindlustushüvitiste, sotsiaaltoetuste kui ka teenuste, sh sotsiaalteenuste, varal.⁶³ Nii tuleneb sotsiaalharta artiklitest 12, 13, 14, 16, 17 ja 27, et riigil tuleb maksta pere- või lapsehüvitisi, tagada teatud teenuste olemasolu (nt lapsehoiuteenus),⁶⁴ pakkuda lapsele sotsiaalset kaitset, kui kodused tingimused ei paku lapsele turvalisust või seavad ohtu lapse kasvamise ja arengu (kohustus hoolitseda vanemliku hoolitsuseta lapse eest), anda kõige haavatavamatele gruppidele abi varjatud kooliskäimiskulude (nt raamatud, koolivorm) mõju leevendamiseks,⁶⁵ luua lastepäevahoiuks võimalused, samuti korraldada teiste pereliikmete eest hoolitsemist jne.⁶⁶ Riik võib lisaks maksta sünnitoetust, lasterikaste perede toetust või teha laste arvust sõltuvusse seatud maksuvabastusi jne. Hüvitiste maksmisel võib riik arvesse võtta perekonna abivajaduse, aga ta võib maksta neid ka universaalselt, st abivajadust hindamata. Oluline on vaid, et kõnealused hüvitised kujutaksid endast piisavat sissetulekulisa olulisele arvule perekondadest.⁶⁷ Kui pere toime ei tule, tuleb sotsiaalharta artikkel 13 lõike 1 järgi anda perele sotsiaalabi, sh sotsiaalteenuste eest tasumiseks.⁶⁸

2.2 Riigi ja perekonna kohustuste jaotus tüüpasjaoludest põhjustatud toimetulekuraskuse korral

23. Ülal analüüsitud üheksa asjaolu/ sündmust – töötus, vanadus, tööõnnetus ja kutsehaigus, püsiv töövõimetus, puue, tervis, rasedus ja sünnitus toitjakaotus ning pere – põhjustavad enamikel inimestel vähemal või suuremal määral toimetulemise raskuse. Siinjuures võib toimetulekuraskus olla nii materiaalne kui mitte-materiaalne. Põhiseadus ning rahvusvahelised lepingud kohustavad isikut nendest asjaoludest tingitud probleemide korral abistama.

⁶¹ Suur osa paljulapselistest peredest Euroopas elab vaesuspiiril või alla selle, vt M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 447.

⁶² MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele, p-d 11 ja 12

⁶³ M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 445.

⁶⁴ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p-d 116 ja 117.

⁶⁵ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 122.

⁶⁶ M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, pp 483, 487-488.

⁶⁷ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 117.

⁶⁸ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 108.

Tüüpasjaoludest põhjustatud materiaalne toimetulekuraskus

24. Töötuse, vanaduse, tööõnnetuse ja kutsehaiguse, püsiva töövõimetuse, tervise, raseduse ja sünnituse ning toitjakaotuse esinemisel tekib enamikel inimestel vajadus asendussissetuleku järele, sest loetletud põhjustel ei ole neil üldjuhul võimalik ise elatist edasi teenida (nt vanaduse ning raseduse ja sünnituse olukorras) või seda teistelt saada (toitjakaotuse olukord). Sel põhjusel võib inimesel muutuda keeruliseks enda ja oma pere igapäevavajaduste rahuldamine.
25. Kuigi need asjaolud ei põhjusta igal inimesel ja alati toimetulemise raskust (nt võib olla töötul või eakal piisavalt sääste, et mõistlikult ära elada), siis on Eesti ühiskond, nagu ka enamik teisi Euroopa ühiskondi pidanud vajalikuks tagada isikutele loetletud asjaolude esinemisel sotsiaalkindlustusskeemi kaudu sissetulek. Sotsiaalkindlustusskeemist hüvitise maksmisel ei võeta reeglina arvesse isiku reaalset abivajadust,⁶⁹ st hüvitise võib saada ka isik, kellel tegelikult on (nt vanaduse korral) piisavad elatusvahendid. Sellist abivajadusest sõltumatut hüvitise maksmist peetakse vajalikuks eelkõige seepärast, et enamik inimesi siiski vajab nende asjaolude esinemisel sissetulekuabi ja selle hüvitise maksmine sisuliselt võimaldab hoida ära suure osa elanikkonna toimetulekuraskusesse sattumise.⁷⁰
26. Põhiseaduse ja sotsiaalharta järgi vastutab riik sotsiaalkindlustusskeemi loomise ja toimimise tagamise eest.⁷¹ Seepärast saab rääkida riigi esmasest ja peamisest kohustusest abistada inimest sissetuleku saamisel ülaltoodud olukordades⁷² ning pere vastutus on üksnes täiendav (vt allpool). See tähendab, et neis olukordades rakendub eelkõige ühiskonnasolidaarsus.
27. Põhiseadus sõnaselgelt sotsiaalkindlustusskeemidele nõudeid ei sätesta, kuid sotsiaalharta seab neile skeemidele suhteliselt ranged tingimused. Sotsiaalharta artikkel 12 järgi peab nende riskide (vt ülal p 24) kaitseks loodud sotsiaalkindlustusskeem:⁷³
- a. olema kollektiivselt finantseeritud, st rahastatud töötajate ja tööandjate sisse maksetest või riigi üldistest maksutuludest;
 - b. hõlmama suure osa aktiivsest elanikkonnast;
 - c. olema kujundatud sellist, et sealt makstavad hüvitised oleksid adekvaatsed. See tähendab, et kui tegemist on isiku eelmise sissetuleku n-ö asendushüvitisega (nt haiguse ja vanaduse puhul), siis peab hüvitis kujutama endast mõistliku osa isiku eelmisest sissetulekust ja ei või olla väiksem vaesuspiirist, st nad peaks olema vähemalt 50 % ekvivalentnetosissetuleku mediaanist, mis arvutatakse Eurostati suhtelise vaesuse piiri näitaja põhjal.⁷⁴ Sealjuures raseduse ja sünnituse olukorras

⁶⁹ Kui sotsiaalkindlustusskeem on rahastatud riigi üldistest maksutuludest (st mitte tööandjate-töötajate sisse maksete poolt), siis teatud juhtudel kui see on põhjendatud võib sealt hüvitise maksmise tingimuseks seada isiku abivajaduse (vt allpool, kus käsitleme perehüviti). Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 89.

⁷⁰ Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 8, kus autor on asunud seisukohale, et sotsiaalharta artikkel 12 lg 1 on suunatud isiku inimväärikuse tagamisele.

⁷¹ Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 312 jj.

⁷² Teatud mõõndustega võib erandiks pidada raseduse ja sünnituse olukorda, kus isikule sissetuleku kindlustamiseks võib kohustada ka isiku tööandjat. Vt raseduse ja sünnituse alajaotus.

⁷³ Vt ka M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 313 jj.

⁷⁴ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 90. Eestikeelsed terminid tulenevad Sotsiaalharta Komitee järeldustest Eesti kohta.

peab hüvitis olema selline, et see oleks võrdne naise eelneva palgaga või mitte madalam kui 70 % tema eelmisest sissetulekust.⁷⁵

28. Eelnevast tuleneb seega, et töötuse, vanaduse, tööõnnetuse ja kutsehaiguse, püsiva töövõimetuse, tervise, raseduse ja sünnituse ning toitjakaotuse olukorras peab enamikule aktiivsest elanikkonnast olema tagatud sissetulek sotsiaalkindlustushüvitise kaudu.⁷⁶ See sissetulek on mõeldud ennetama/ kõrvaldama inimese materiaalse toimetulemise raskust. Sissetulek peab ühtlasi olema selline, et inimesel on võimalik sellest inimväärikalt ära elada, muu hulgas tähendab see, et sissetulek peab võimaldama isikul osta ka endale vajalikke tasulisi sotsiaalteenuseid (nt rehabilitatsiooniteenus).
29. Perekonna roll isiku sissetuleku tagamisel olukorras, kus isik on mõnel käesolevas alajaotuses nimetatud põhjusel materiaalses toimetulekuraskuses, peaks olema erandlik. Isik peaks saama elamiseks vajalikke vahendeid sotsiaalkindlustusskeemist. Siiski, tuginevalt muu hulgas PS § 27 lõikele 5, ei saa perekonna rolli täielikult välistada. Perekonnal on roll olukorras, kus isik vaatamata sotsiaalkindlustushüvitisele ei tule nt mõne oma erivajaduse tõttu toime ja ta inimväärikus on ohus. Sellisel juhul võib isiku täiendava toetamise kohustuse panna perekonnale. Samamoodi võib perekonnale panna isiku abistamise kohustuse siis, kui isik mingil põhjusel ei olnud sotsiaalkindlustusskeemiga liidetud. Siinjuures on oluline märkida, et põhiseadusest ega sotsiaalharta tulene perekonna automaatne abistamiskohustus, kui isik vaatamata sotsiaalkindlustushüvitisele ei tule toime – see abistamiskohustus tuleb perekonnale õigusaktiga kehtestada.⁷⁷
30. Kui perekond vaatamata kehtestatud abistamiskohustusele ei ole võimeline toimetulekuraskuses isikut abistama (nt põhjusel et selle tõttu satub abistaja enda inimväärikus ohtu), on riigil kohustus isikule abi eraldada (sotsiaalharta artikkel 13, PS § 28 lg 2, mis sätestab õiguse abile puuduse korral). Seda üldjuhul rahalise sotsiaalabi ehk vajaduspõhise rahalise abi vormis (olgu etteruttavalt siin öeldud, et kui isikul ei ole raha, et osta mõnd sotsiaalteenust ja perel ei ole võimalik isikut selles aidata, võib riik abi eraldada teenuse osutamise või selle eest maksmise vormis). Rahalise sotsiaalabi suurus peab olema selline, et isikul oleks võimalik elada inimväärselt ja tema esmavajadused oleksid adekvaatselt rahuldatud. Adekvaatseks peab Sotsiaalharta Komitee sellist rahalist sotsiaalabi, mis ei jää oluliselt alla vaesuspiiri, mis sotsiaalharta järgi on 50 % ekvivalentnetosissetuleku mediaanist (vt ka käesoleva peatüki 3. osa).⁷⁸

Tüüpasjaoludest põhjustatud mitte-materiaalne toimetulekuraskus

31. Alati ei pruugi toimetulemise raskust tingida rahanappus, vaid hoopis mõni seisund - nt haiguse või vigastuse tõttu halvenenud tervis või ea tõttu vähenenud võime saada hakkama kodutoimetustega. Sisuliselt võib nõ mitterahaline toimetulekuraskus tekkida pea iga traditsioonilise sotsiaalse riskiga seoses. Sellisel juhul on selge, et rahalise abi eraldamisest isikule on vähe, isik vajab toimetulemiseks ka mitterahalist abi ja hooldust (nt ravi, abi igapäevahügieeni osas).

⁷⁵ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 67.

⁷⁶ Vt hüvitiste adekvaatsuse osas veel M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 316

⁷⁷ Vt järgmised peatükid ning Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 98.

⁷⁸ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 98-99.

32. Sotsiaalharta, eelkõige selle artiklid 1, 9, 10 (Eesti ei ole ratifitseerinud lõikeid 2 ja 5), 11, 14, 15, 16, 17 (ka artikkel 23, aga Eesti ei ole seda ratifitseerinud), kohustavad riike tagama, et isik saaks teenuseid, mis tagavad talle toimetulekuks vajaliku abi ja hoole. Kuigi see leiab käsitlemist eelkõige III peatükis, võib öelda, et riigil on kõigi teenuste (sh nii tööturu-, tervise- kui sotsiaalteenuste) puhul kohustus tagada, et riigis vastav teenus eksisteeriks (kas riigi või turu osutatav).
33. Teenuse eest tasumiseks kohustatu sõltub suuresti sellest, mis teenusega tegemist on. Nimelt on osade teenuste rahastamise ühiskond otsustanud endale võtta. Ilmselt põhjusel, et paljude sotsiaalsete riskide realiseerumisel (nt vanadus, töövõimetus) vajab inimene tervisteenuseid, lasub tervisteenuste rahastamine ühiskonnal. Nimelt tuleneb põhiseadusest ja rahvusvahelistest lepetest, et enamik tervisteenuseid peab saama rahastuse sotsiaalkindlustusskeemi kaudu (vt sotsiaalkindlustusskeemide osas eelmine alajaotus, selle erandiga, et sotsiaalkindlustusskeem, mis katab tervisteenuste rahastamise, peab hõlmama suurt osa kogu elanikkonnast, mitte üksnes aktiivset elanikkonda (vt lisaks tervise alajaotus)). Ühiskond on enda peale võtnud ka töövahendusteenuste kandmise kulu (vt töötuse alajaotus).
34. Enamike sotsiaalteenuste, sealhulgas vanaduses vajatava hooldusteenuse, rahastamist ei ole ühiskond üle võtnud. Nagu ülal öeldud, peaks inimesele ühe või teise toimetulematuse põhjuse korral makstav rahaline sotsiaalkindlustushüvitis olema adekvaatne, st võimaldama talle asjakohaseid teenuseid osta. Nii peaks inimene üldjuhul olema nt võimeline vanaduse korral vajatava hooldusteenuse kinni maksma vanadushüvitisest. Kui inimene siiski ei suuda ise endale vajalikku sotsiaalteenust soetada, võib selle eest tasumise kohutuse kehtestada isiku perekonnale ehk rakendub perekonnasolidaarsus (PS § 27 lg 5).
35. Samas kui perekond vaatamata kehtestatud abistamiskohustusele ei ole võimeline toimetulekuraskuses isikut abistama (nt põhjusel et selle tõttu satub abistaja enda inimväärikus ohtu), on riigil kohustus isikule abi eraldada (sotsiaalharta artikkel 13 ja 14, PS § 28 lg 2, mis sätestab õiguse abile puuduse korral). Selline abieraldus teenusvajaduse korral võib seisneda nii rahalise abi eraldamises teenuse ostuks kui ka teenuse osutamises.⁷⁹

Pere ja puude olukorrad – täiendavad märkused

36. Pere, eelkõige seoses alaealiste lastega, ning puude olukorrad on võrreldes teiste ülalanalüüsitud toimetulekuraskuse tüüpjuhtudega mõneti teistsugused. Nende asjaolude tõttu inimene ei pruugi jääda täielikult aktiivsest majanduselust välja ega kaotada võimet teenida sissetulekut,⁸⁰ kuid need asjaolud pahatihti vähendavad inimeste elatise teenimise võimalusi ja põhjustavad inimesele ja tema perele lisakulusid. Need asjaolud ei tingi vaid materiaalse toimetuleku tõrkeid, vaid võivad tuua kaasa mitte-materiaalseid toimetuleku probleeme (nt füüsilisest puudest tingitud võimetus hoolitseda enda hügieeni eest).

⁷⁹ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 106.

⁸⁰ Kui puudest tingituna kaotab isik töövõime, siis saab inimene sissetulekukaitse töövõimetushüvitise kaudu.

37. Nii põhiseadus, MSKÕP kui sotsiaalharta näevad ette riigi kohustuse tagada inimestele tugi pere ja puude olukordade jaoks. See tähendab, et vähemalt osaliselt tuleb nendest põhjustest tingitud toimetulemise takistus kõrvaldada ühiskonnal.
38. Sotsiaalharta artiklite 12 ja 16 koostoimest tuleb riigile kohustus tagada universaalsed või vajaduspõhised peretoetused. Sealjuures on kirjanduses avaldatud arvamust, et üldjuhul peaksid osa rahalisi toetusi olema siiski universaalsed ehk makstavad kõigile sõltumata abivajadusest.⁸¹ Nende eesmärk on kompenseerida laste kasvatamisega seoses olevaid pere lisakulusid ning nende finantseerimise allikaks on üldised maksutulud. Sotsiaalharta artikkel 16 kohustab riiki tagama ka perekonnaelu toetavate teenuste, nt lapsehoiuteenuse, perenõustamine olemasolu. Riigil on eelkõige kohustus tagada, et selline teenus oleks turul ja seda hea kvaliteediga. Teenuse eest tasumist võib küsida perekondadelt, kuid see tasu peaks olema selline, et enamik perekondi saaks teenust endale lubada.⁸² Kui perekond siiski ei tule toime, tuleb perele anda sotsiaalabi vastavalt sotsiaalharta artiklile 13 (vajaduspõhine abi, olenevalt milleks pere seda vajab, kas rahaline või teenuse kujul).
39. Sama põhimõttega kui perede toetamine, tuleks korraldada ka puuetega inimeste toetamine. Sealjuures tuleb ka puuetega inimeste puhul arusaadavalt kujundada välja eriteenused ja –meetmed (nt eluruumide kohandamine, transpordivahendite kohandamine), et nad saaksid osaleda igapäevaelus.

3. Muud toimetulekuraskuse põhjused ja suunised abistamiseks kohustatute osas

40. Arusaadavalt ei pruugi inimese toimetulekut ohustada vaid töötus, vanadus, tööõnnetus ja kutsehaigus, puue, halb tervis, rasedus ja sünnitus, toitjakaotus ning pere olemasolu. Need on lihtsalt olukorrad, mis esinemisel tingivad enamikel inimestel toimetulemise raskuse. Inimene võib olla toimetulematu ja tema inimväärikus ohus ka hoopis teistel põhjustel.
41. Inimese toimetulematust võib põhjustada näiteks sotsiaalsete oskuste puudus, mis võib olla tingitud madalast intellektist, sellest, et inimene on olnud ühiskonnast isoleeritud (vanglas või sundravil oleku tõttu), aga ka sellest, et tema sotsiaalsete oskuste arendamine on lapsepõlves jäänud puudulikuks. Toimetuleku probleemidega võib silmitsi seista vastutusvõimeline täisealine inimenegi: kui ta investeerib üldprognoosidele ja spetsialistidele tuginevalt kinnisvarasse, kuid sellele järgneb ootamatu majanduslangus, mis tingib sissetulekute järsu vähenemise ja kinnisvara väärtuse languse, võib inimene, kellele ei saa eelnevat investeerimisotsust objektiivselt ette heita, seista silmitsi elatusvahendite nappusega.
42. Olukordi, mis põhjustavad inimesele toimetulemise raskuse, on kindlasti veel. Nende ammendav kaardistamine ei ole meie hinnangul nende rohkust ja varieeruvust arvestades võimalik, vähemasti ei ole see autorite kompetentsis. Käesoleva analüüsi seisukohalt piisab tõdemusest, et inimene võib olla toimetulekuraskuses ka muul kui nõ

⁸¹ Vt M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 315.

⁸² Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 116 jj.

traditsioonilisel põhjusel ning see põhjus võib tingida nii inimese materiaalse kui mitte-materiaalse toimetulematuse.

43. Olenemata mis asjaolust on inimese igapäevane toimetulek häiritud, on inimesel õigus inimväärsel elule.⁸³ Sellele viitab ka peatüki sissejuhatuses nimetatud Riigikohtu otsus, milles kohus leidis, et põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule õiguse hoida ära inimväärikuse rikkumist.⁸⁴ Eelnevast tuleneb, et inimesele, kelle toimetulek on häiritud ja kelle inimväärikus sellega ohus mõnel ebatraditsioonilisel põhjusel, tuleb samuti anda abi ja toetust.
44. Põhiseaduse, MSKÕP ning sotsiaalharta rakenduspraktikale tuginevalt võib öelda, et kui inimene on toimetulekuraskuses (kas materiaalses või mitte-materiaalses) mõne ebatraditsioonilise põhjuse tõttu, siis ei ole ühiskond inimese abistamist esmaselt ja peamiselt endale võtnud. Teisisõnu võib sellisel juhul inimese esmase ja peamise abistamise kohustuse kehtestada tema perekonnale. Selgitame laiemalt.
45. Sotsiaalharta artikkel 13 kohustab riike tagama, et iga piisavate elatusvahenditeta isik saaks küllaldast sissetulekuabi. Sotsiaalharta artiklite 13 ja 14 koostoimest tuleb riigile kohustus muuta isikule nii rahaliselt kui geograafiliselt kättesaadavaks inimväärses eluks vajalikud sotsiaalteenused.⁸⁵ Sisuliselt tuleneb sotsiaalharta nendest sätetest, et ükskõik mis põhjusel on inimesel toimetulekuraskus ja mis viisil see väljendub (materiaalse või mitte-materiaalse toimetulematuse kujul), tuleb riigil inimesele anda abi, mis võimaldab tal inimväärselt ära elada ja ühiskonnaelus osaleda. Artikkel 13 järgset abi peab riik andma olenemata sellest, kas isik on mõne spetsiaalse riski jaoks loodud sotsiaalkindlustusskeemi liige, sealjuures kas ta on maksnud osamakseid või olnud üldse majanduslikult aktiivne. Kui isiku toimetulekuraskuse tingib mõni tüüpasjaolu, ei kuulu artikkel 13 reeglina kohaldamisele, sest see, mil viisil ja mahuks isikut peab aitama, on reguleeritud vastavas erisättes (nt kui toimetulekuraskus on põhjustatud inimese tervisest, siis on regulatsioon artiklites 11 ja 12).⁸⁶
46. Käesoleva töö kontekstis kõige olulisem on aga see, et Sotsiaalharta Komitee on öelnud, et enne kui riik osutab inimestele sotsiaalharta artikli 13 järgset abi, võib ta seada inimesele kohustuse küsida abi perekonnalt ehk panna artikli 13 järgse abi saamise eelduseks isiku võimetuse saada abi perekonnalt.⁸⁷
47. Sotsiaalharta artikli 13 vaste meie põhiseaduses on PS § 28 lg 2 osas, milles see sätestab inimese õiguse riigi abile puuduse korral. Seda sätet tõlgendades on Riigikohus öelnud, et „Põhiseadusest tuleneb seega, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu Põhiseaduse § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema.“⁸⁸

⁸³ Vt ka Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 97-99.

⁸⁴ RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 16.

⁸⁵ Vt üle-eelmine viide ja Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 108.

⁸⁶ Vt samuti käesoleva peatüki eelmine alajaotus. Artikkel 13 võib leida kohaldamise ka tüüpilise toimetulekuraskuse korral. Seda siis, kui inimese inimväärikus ei ole tagatud vaatamata sellele, et talle osutatakse traditsioonilise sotsiaalse riski korral ette nähtud abi.

⁸⁷ Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 98.

⁸⁸ RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 18.

48. Seega kui inimesel on toimetulekuraskus ja sellega tema inimväärikus on ohus mõnel ebatraditsioonilisel põhjusel, võib isiku abistamise esmase kohustuse kehtestada tema perekonnale (kes on perekond ja mis viisil peab perekond aitama, on analüüsitud töö II ja III peatükis).
49. Kui isikul ei ole perekonda, kes teda aitab, või perekonnal ei ole võimalik isikut aidata, on abistamiseks ka ebatraditsioonilise riski puhul kohustatud riik (ehk rakendub ühiskonnasolidaarsus, mille väljenduseks on PS § 28 lg 2 sätestatud õigus riigi abile puuduse korral ja sotsiaalharta artikkel 13).
50. Näiteks kui inimesel esineb ebatraditsioonilisest asjaolust tingitud materiaalne toimetulekuraskus ning ta perekonnal ei ole teda võimalik toetada, tuleb inimesele tagada elatusvahendid, mis võimaldavad tal elada väärikat elu, kus ta esmavajadused on adekvaatselt rahuldatud (vahendid mh söögile, riiete, eluasemele, pereelule).⁸⁹ Sotsiaalharta nõuab isiku abistamist igal juhul siis, kui inimese sissetulekud on oluliselt alla vaesuspiiri. Vaesuspiirina käsitleb sotsiaalharta olukorda, kus isikul on vahendeid 50% ekvivalentnetosissetuleku mediaanist (Eesti puhul oli 2009.a mediaan ekvivalentnetosissetulek 5 726,80 eurot aastas, millest 50% on seega 2863,40 eurot; 1 kuu vaesuspiiriks seega:~238,6 eurot).⁹⁰

⁸⁹ Vt ka M. Mikkola, Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, lk 331.

⁹⁰ Numbrid parandatud vastavalt tellija märkustele. Siinjuures vaata ka Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõte, seisuga 01.09.2008. a, p 99: In order to assess the level of assistance, the Committee takes into account basic benefits, additional benefits and the poverty threshold in the country, which is set at 50% of the median equivalised income (Median equivalised income (Eurostat): the income of a household is established by summing all monetary income received from any source by each member of the household. In order to reflect differences in household size and composition, this total is divided by the number of "equivalent adults" using a standard scale (the so-called modified OECD equivalence scale). The resulting figure is attributed to each member of the household.) and calculated on the basis of the poverty risk threshold by Eurostat. The Committee considers that assistance is appropriate where the monthly amount of assistance benefits – basic and/or additional – paid to a person living alone is not manifestly below the poverty threshold in the above sense.

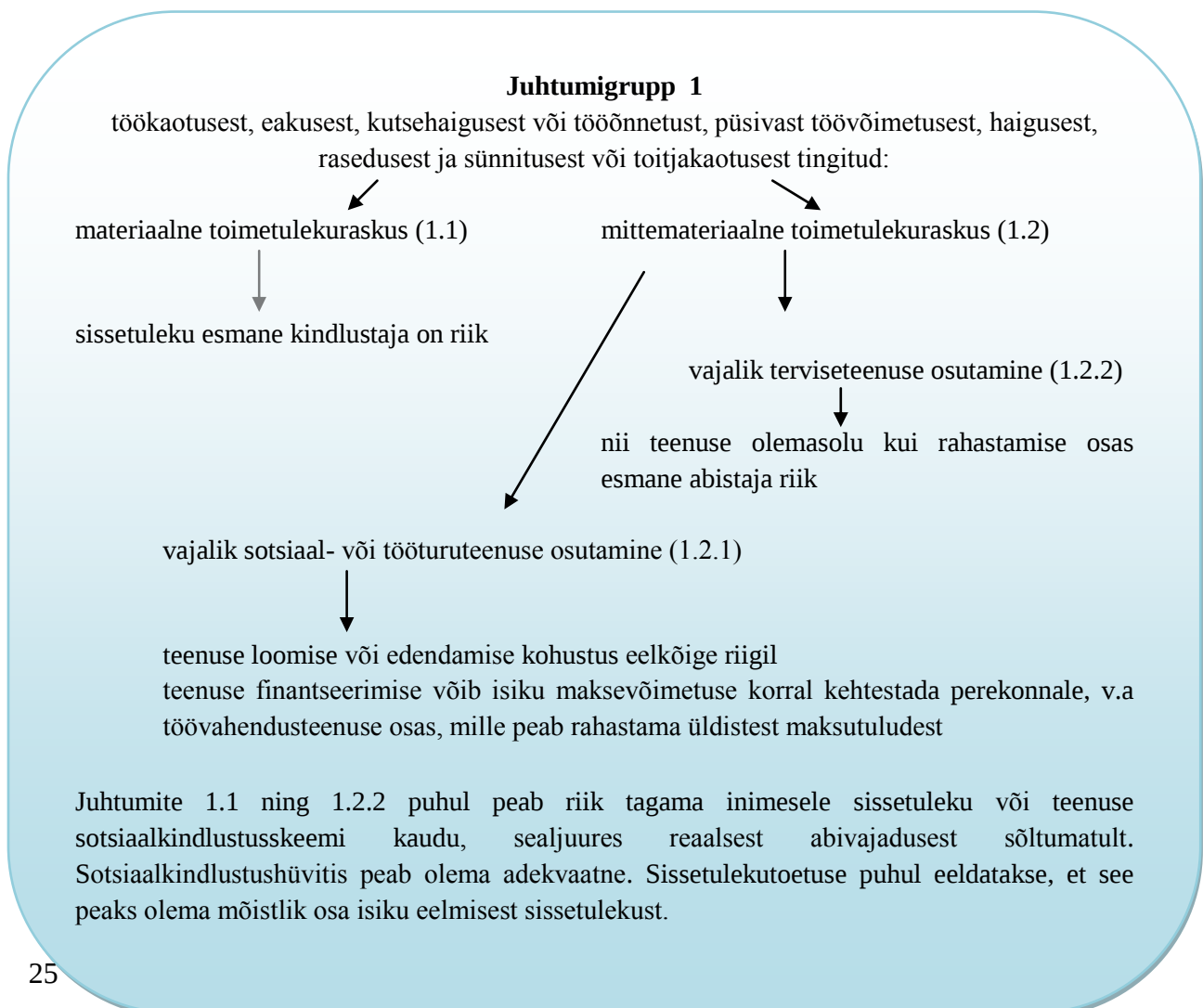
Järeldused

Inimesele võivad toimetulemise raskusi põhjustada väga erinevad asjaolud (nt haigus, töökaotus, paljulapselisus, sotsiaalsete oskuste puudus). Toimetulematus võib avalduda nii materiaalses kui mitte-materiaalses vormis ehk väljenduda kas rahalises toimetulematuses või muus toimetulematuses (nt võimetus hoolitseda enda hügieeni eest). Kui inimene ei tule enesega toime, satub väga sagedasti ohtu ka tema inimväärikus.

Kaasaegsed Euroopa ühiskonnad, sealjuures Eesti, peavad väga oluliseks, et igal inimesel oleks võimalus inimväärsel elule. Seepärast on ühiskonnad põhiseadustes ja rahvusvahelistes lepingutes kokku leppinud, et toimetulekuraskuses inimest ei jäeta üksi, vaid talle minnakse appi, temaga ollakse solidaarsed. Sealjuures on võimalik nii perekonna- kui ühiskonnasolidaarsus. Eesti põhiseaduses väljendavad seda eelkõige PS §-d 10, 27 ja 28.

Olles analüüsinud siin peatükis põhiseaduse ja rahvusvaheliste lepingute norme, tuleb tõdeda, et kahjuks ei ole võimalik esitada ühte loetelu juhtudest, kus toimetulekuraskuses inimese abistamiseks on kohustatud perekond ning teist loetelu olukordadest, kus abistamiskohustuse on endale võtnud ühiskond. Perekonna- ja riigi abistamiskohustused on üksteist täiendavad, vahel isegi täiesti segunenud.

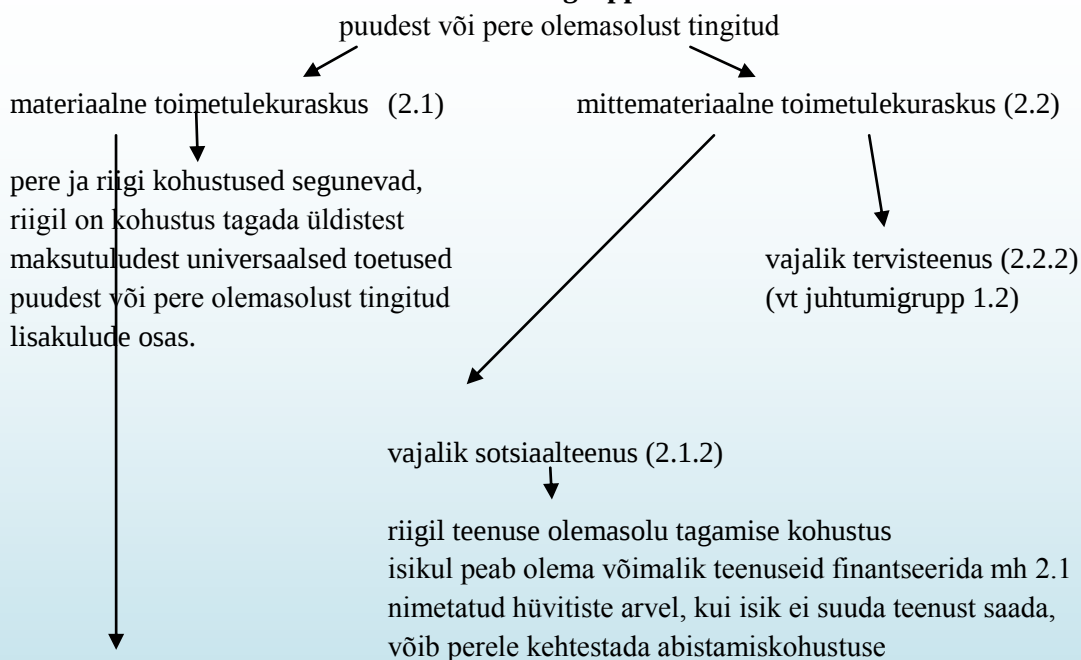
Olenevalt, mis asjaolust on inimese toimetulekuraskus tingitud ning millises vormis see väljendub (materiaalses või mitte-materiaalses), on perekonna ja riigi rollid lihtsalt erinevas järjekorras ja suhtes.



Juhtumigrupp 1 jätk

Perekonna abistamiskohustus juhtumite 1.1 ja 1.2.2 korral tõusetub vaid siis, kui abivajav inimene ei ole mingil põhjusel sotsiaalkindlustusskeemiga liidetud või kui tema erivajadused on sellised, et hüvitis ei kata ta abivajadust.

Juhtumigrupp 2



Kui puude või perega inimese võime teenida sissetulekut on takistatud mõnel juhtumigrupp 1 põhjusel, tuleb talle sissetulek tagada 1.1 sätestatud viisil. Näiteks kui puudest on tingitud inimese püsiv töövõimetus, tuleb sissetulek tagada juhtumigrupp 1.1 kirjeldatud viisil. Punktis 2.1 kirjeldatud abi on eelkõige suunatud puudest ja perest tingitud lisakulude hüvitamisele. Tegemist ei ole sissetulekutoetusega.

Juhtumigrupp 3

Ebatraditsioonilisest asjaolust (juhtumigruppides 1 ja 2 nimetamata asjaolust) tingitud

materiaalne toimetulekuraskus

mittemateriaalne toimetulekuraskus

inimese esmase abistamise kohustuse
võib kehtestada tema perekonnale
(viisi osas vt III ptk)

sotsiaalteenuse olemasolu tagamise
kohustus on eelkõige riigil;
teenuse finantseerimise võib esmaselt
panna inimese perele

Kui inimesel ei ole pere või perel ei ole võimalik inimest abistada (vt eelkõige III peatükk), peab inimesele abi andma riik. Inimese rahanappuse korral peab riik eraldama eelkõige rahalist abi ja seda ulatuses, et inimese esmavajadused saaksid rahuldatud ning ta saaks osaleda häbita ühiskonnaelus. Kui inimene vajab toimetulekuks teenust, peab riik muutma inimväärikuse kindlustamiseks vajalikud sotsiaalteenused rahaliselt kättesaadavaks. Siin juhtumigrupis kirjeldatud riigi abi on n-ö minimaalne sotsiaalabi sotsiaalharta artikkel 13 ning PS § 28 lg 2 (riigi abi puuduse korral) mõttes, see on abivajadusest sõltuv ja küllalt kasin. Võrdle abistamise kohustuse ulatust juhtumigrupiga 1.

Juhtumigrupp 3 toodud skeem kohaldub ka juhtudel, kui perekond peab inimest erandkonnas 1.1 ja 1.2.2 juhtudel abistama.

Eeltoodud kolmes juhtumigrupist on näha need juhud, kus põhiseadus ja rahvusvaheline õigus lubavad perele inimese abistamiskohustuse põhimõtteliselt kehtestada (viidet normidele vaata põhitektist). Järgnevas peatükis vaatame, kes on need pereliikmed, kellele võib abistamiskohustuse kehtestada. Kolmandas peatükis aga analüüsime, millises ulatuses ja viisil võib perele abistamiskohustuse panna. Olgu öeldud juba praegu, et selleks, et perel oleks oma liikme õiguslik abistamiskohustus (mitte vaid moraalne), tuleb see õigusaktiga perele kehtestada. Seadusandja valik on see, kas ta üldse kaalub perele abistamiskohustuse kehtestamist või jätab selle ühiskonnale (sisuliselt otsustaks sellisel juhul rahvas oma valitud esindajate kaudu, et ühe või teise toimetulekuraskuse korral ei ole mõistlik rakendada perekonnasolidaarsust, vaid hoopis ühiskonnasolidaarsust).

II peatükk

Kes on need perekonnaliikmed, kellele võib isiku abistamiskohustuse kehtestada?

Sissejuhatus

Eelmises peatükis analüüsisime põhiseadusele ja rahvusvahelisele õigusele tuginevalt millistel juhtudel on toimetulekuraskuses isiku abistamise kohustuse endale võtnud ühiskond, mis olukorras võib abistamise jätta inimese perekonnale. Must-valget eristust riigi ja perekonna kohustuste osas ei olnud võimalik tuua, sest riigi ja pere rollid enamasti segunevad ning on üksteist täiendavad. Siiski kaardistasime olukordi, kus inimese perekonnale võib toimetulekuraskuses inimese abistamisel kehtestada kohustuse.

Tõdemusest, et I peatükis kaardistatud juhtudel võib toimetulekuraskuses isiku abistamiskohustuse jätta ta perekonnale, on isiku õiguste kaitse seisukohalt vähe kasu, kui ei ole teada, kellenä käsitleda abistamiskohustuslikku perekonda.

Analüüsisime siin peatükis küsimust, keda pidada perekonnaks, kellele võib toimetulekuraskuses inimese abistamiskohustuse kehtestada. Meie eesmärk on kaardistada see isikute ring, kellele põhiseadus põhimõtteliselt lubab abistamiskohustuse kehtestada. Kellele nendest isikutest ja millistel täpsetel juhtudel need abistamiskohustused kehtestatakse, on paljus seadusandja valikute küsimus (vt tingimuste osas ka III peatükk). Nende valikute tegemisel peab arvestama muu hulgas seda, kas ühe või teise abistamiskohustuse perekonnale panek on jätkusuutlik perekondade üldist majanduslikku olukorda või psühhosotsiaalset toimetulekut arvestades või oleks mõistlik riigil võtta toimetulekuraskuses isiku abistamiskohustus kohe üle näiteks asjakohase sotsiaalkindlustusskeemi loomise läbi (arvestades, et perekonna võimetuse korral isikut aidata, peab lõppastmes inimesele toimetulemiseks vajaliku abi tagama ikka riik).

Oluline on rõhutada, et asjaolu, et põhiseadus lubab kellelegi kehtestada toimetulekuraskuses perekonnaliikme abistamise kohustuse, ei tähenda, et perekonnaliikmel oleks sellest tulenevalt õiguslik kohustus abivajavat pereliiget aidata. Õigusliku kohustuse tekkeks, peab seadusandja selle kohustuse teiseses õiguses kehtestama.⁹¹

Analüüsisime siin peatükis esmalt, kuidas põhiseadus ja rahvusvaheline õigus käsitlevad perekonda ning millised suunised annab põhiseadus abistamiskohustusliku perekonna osas. Pärast põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse suuniste käsitlemist analüüsisime, kuidas on seadusandja teiseses õiguses (perekonnaseaduses ja sotsiaalhoolekande seaduses) sisutanud abistamiskohustuslikku perekonda. Peatüki lõpus teeme järeldused, millistele pereliikmetele võib isiku abistamise kohustuse kehtestada; kas kehtivas õiguses perekonnale kehtestatud abistamiskohustused jäävad üldjoontes põhiseadusega etteantud piiridesse; kas perekonna erinev käsitus perekonna- ja sotsiaalõiguses võib põhjustada probleeme abivajava isiku seisukohalt ning kuidas oleks võimalik neid probleeme ületada.

Rahvusvahelise õiguse aktidest käsitleme siin peatükis eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhiseaduste kaitse konventsiooni (edaspidi: EIÕK) ning selle järelevalveorgani Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi: EIK) seisukohti. Lisaks kasutame siin peatükis Sotsiaalministeeriumis 2008. a valminud poliitikaanalüüsi: „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid, hoiakud“; Justiitsministeeriumis 2009. a valminud analüüsi „Mitteabieluline

⁹¹ Seisukohta, et põhiseaduses sätestatud põhikohustus vajab konkretiseerimist alamalseisvas õiguses jagab ka: Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 30.

kooselu ja selle õiguslik regulatsioon“, 2011. a valminud Praxise ja EMORi uuringut „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“.

Peale käesoleva peatüki esialgset koostamist muutus meile kättesaadavaks ka Sotsiaalministeeriumi poolt Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalsüsteemide instituudi 2011.a uuring „Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010“. Tutvusime nimetatud uuringuga, kuid osas, kuidas sisustada põhiseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi: SHS) mõistes abistamiskohustuslikku perekonda, me sealt suuniseid ei saanud. Seepärast ei ole nimetatud uuringut käesolevas analüüsis kajastatud, kuid koostajad on sellega tutvunud.

1. Abistamiskohustuslik pere – põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse suunised

1. Põhiseadus reguleerib suuresti inimese ja riigi vahelisi suhteid ning riigikorralduslike küsimusi. Sealjuures inimese ja riigi suhete reguleerimisel on inimene üldjuhul õigustatud ning riik kohustatud pool. Samas paneb põhiseadus inimestele ka kohustusi, millele viitab juba põhiseaduse II peatüki pealkiri: „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Siinjuures kehtestab põhiseadus nii põhikohustusi,⁹² mis teenivad üldist heaolu või kollektiivseid hüvesid, kui ka neid kohustusi, mis tagavad teiste isikute individuaalseid õigusi.⁹³
2. Üldist heaolu teenib näiteks PS § 53 sätestatud kohustus säästa elu- ja looduskeskkonda ning hüvitada kahju, mis isik on keskkonnale tekitanud, samuti PS § 54 lg 1 sätestatud kohustus austada põhiseaduslikku korda ja kaitsta iseseisvust (seotud PS § 124 tuleneva riigikaitsekohustusega), aga ka PS § 37 lg 1 lauses 2 sätestatud koolikohustus. Teiste isikute individuaalseid õigusi teenivateks põhiseaduses sätestatud kohustuste näiteks on PS § 19 lg 2 sätestatud üldine austamis- ja arvestamiskohustus, PS § 25 sätestatud üldine kahju hüvitamise kohustus.
3. Individuaalõigusi kindlustavateks inimestele sätestatud põhikohustusteks on ka PS § 27 lõigetes 3 ja 5 sätestatud kohustused. PS § 27 lg 3 kehtestab vanematele õiguse ja kohustuse kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. PS § 27 lg 5 järgi on perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Nendele kohustustele vastab lapse õigus saada kasvatust ja hoolitsust vanematelt ning abivajava pereliikme õigus saada abi oma pereliikmetelt.
4. Nagu juba sissejuhatuses öeldud, peavad kõik eelkirjeldatud kohustused ja neile vastavad õigused olema seadusandja poolt teiseses õiguses täpsustatud selleks, et neid saaks õiguslikult maksta panna.
5. Analüüsimine järgnevalt keda pidada pereliikmeteks, kellele PS § 27 lõiked 3 ja 5 lubavad teise perekonnaliikme abistamiskohustuse kehtestada. Arvestades, et perekonnaga seotud põhiseaduslikud küsimused on kajastatud PS §-des 26 ja 27, siis on enne PS § 27 lõigete 3 ja 5 juurde jõudmist tarvis käsitleda ka PS §-e 26 ja 27 ning teha järeldused, kuidas põhiseadus laiemalt perekonda käsitleb. Põhiseaduse sätete tõlgendamisel kasutame abimaterjalina muu hulgas EIÕKi ning samuti peatüki sissejuhatuses nimetatud sotsioloogilisi uuringuid.

1.1 Perekond põhiseaduse §-de 26 ja 27 ning EIÕK artikkel 8 tähenduses

6. Nagu öeldud, leiab perekonda puutuv põhiseaduses kajastamist peamiselt kahes sättes. Esiteks PS §-s 26, mis sätestab igapäevase õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele ning teiseks PS §-s 27, mis lisaks ülalviidatud perekonnaliikmete vaheliste

⁹² Kui siin ja edaspidi on kasutatud sõna „põhikohustus“ siis viitab see inimese või eraõiguslikule juriidilisele isikule pandud kohustusele. Teisisõnu on põhikohutused põhiseaduse tähenduses vaid need, mis on adresseeritud põhiõiguste kandjatele, st füüsilistele isikutele ja juriidilistele isikutele ulatuses, milles viimased on põhiõigusvõimelised. Riigi ja tema organite, sealjuures kohalike omavalitsuste kohustusi ei loeta põhikohutusteks. Vt Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 26.

⁹³ Selline põhikohustuste liigitus on üle võetud R. Alexylt. vt Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 26.

abistamiskohustuste kehtestamisele (lõiked 3 ja 5) sätestab, et perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all (PS § 27 lg 1), abikaasad on võrdõiguslikud (PS § 27 lg 2) ning seadus peab sätestama vanemate ja laste kaitse (PS § 27 lg 4).

7. PS §-s 26 sätestatud õigus perekonnaelu puutumatusele on traditsiooniline põhiõigus, mis nõuab eelkõige, et riik hoiduks sekkumast inimeste perekonnaellu (nt seeläbi, et ei saada perekonnaelu elavat isikut riigist välja; ei eralda last vanematest). PS § 27 on norm, mis eeldab riigi positiivset tegevust perekonna osas, nt vanemate ja laste kaitsel. Ühtlasi reguleerib PS § 27 pereliikmete omavahelisi suhteid (PS § 27 lõike 2, 3, 5) ning paneb riigile positiivse kohustuse kehtestada nende suhete rakendamist tagav õiguslik regulatsioon. PS § 26 ja 27 sätestavad seega erineva iseloomuga õigusi ja kohustusi, kuid mõlema sätte eesmärgiks on reguleerida perekonnaga seonduvat.⁹⁴ Ka Riigikohus on öelnud, et selget piiri PS § 26 ja 27 vahele ei saa tõmmata.⁹⁵
8. Keda pidada perekonnaks, kelle ellu ei või riik ega kolmandad isikud PS § 26 järgi sekkuda ning kelle suhtes on riigil PS § 27 järgi positiivsed kohustused, sõltub sellest, kuidas ühiskonnas perekonda ja perekonnaelu mõistetakse. Seepärast on perekonna käsitlus avar ning ajas muutuv⁹⁶ ja sõltuv sotsi-kultuurilisest keskkonnast. Perekonna mõiste sisustamiseks ongi tarvis vaadata, kuidas tajuvad konkreetse ühiskonna inimesed perekonda, kuidas on perekond leidnud käsitlemist õigusaktides, aga ka seda, kuidas on kohtud erinevaid perekonnaeluga seotud küsimusi lahendades perekonda näinud.
9. Pöördume alustuseks kohtupraktika poole ja analüüsime, kuidas on EIK ning Riigikohtu praktikas perekonda käsitletud. EIÕKis reguleerib perekonnaeluga seonduvat artikkel 8, mis on oma reguleerimisalalt sarnane meie PS §-ga 26.⁹⁷ Seega on EIK sisustanud perekonda just perekonnaelu puutumatuse kontekstis, kuid meie hinnangul saab sellest teha ka laiemaid järeldusi, kuidas Euroopa ühiskonnad perekonda käsitlevad.
10. EIK on asunud seisukohale, et perekonna määratlemisel on eriti oluline tuvastada, kas inimeste vahel esinevad tihedad isiklikud sidemed.⁹⁸ Kohtu hinnangul tuleb kaitsta nii „seaduslikku”, perekonnaõiguses tunnustatud pere (nt abielus olevaid isikuid)⁹⁹, kui ka „seadustamata” perekonda¹⁰⁰ ehk perekonnaõiguses tunnustamata, aga faktiliselt perena funktsioneerivat kooslust (nt isikute abieluväline kooselu,¹⁰¹ samasooliste kooselu¹⁰²). See, kas ühel või teisel juhul on tegemist perekonnaga, ei sõltu EIK hinnangul mitte

⁹⁴ PS § 26 reguleerib lisaks ka eraeluga seonduvaid küsimusi, kuid see ei ole käesoleva analüüsi objekt.

⁹⁵ RKPJKo 05.03.2001 nr 3-4-1-2-01, p 14.

⁹⁶ Eesti põhiseadus, nagu ka Eestile siduvad rahvusvahelise õiguse aktid on elavad dokumendid, mida tuleb tõlgendada ühiskondlikke olusid arvestavalt. Vt nt: Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus Emonet ja teised v. Šveits (2007), p 66: „*The Convention and its Protocols must be interpreted in the light of present-day conditions.*“

⁹⁷ Vt RKPJKo 05.03.2001 nr 3-4-1-2-01, p 14. Siin lahendis viitas kohus, et PS §-i 26 on paljus mõjutatud EIÕK artiklist 8. Märkida tuleb seda, et EIÕK artikkel 8 kaitseb lisaks perekonnaelu puutumatusele veel ka kodu puutumatust ja korrespondentsi saladust.

⁹⁸ EIKo 13.12.2007. a, asjas Emonet jt vs Šveits, p 33.

⁹⁹ Samas, p 34.

¹⁰⁰ EIKo 18.12.1986. a, asjas Johnston jt vs Iirimaa, p 55.

¹⁰¹ EIKo 13.12.2007. a, asjas Emonet jt vs Šveits, p 34.

¹⁰² EIKo 24.06.2010. a, asjas Schalk ja Kopf vs Austria, p 90-95.

partnerite soost, vaid on tuvastatav inimeste vahelistest sidemetest. Näiteks sellest, kas isikud elavad koos, kui pikk on nende suhe olnud, kas nad on väljendanud oma seotust laste saamise näol (muu hulgas läbi kunstliku viljastamise, adopteerimise), kui suure isikute vahelise sõltuvussuhetega tegemist on.¹⁰³ Selleks, et inimesed moodustaksid perekonna, peab nende vahel olema rohkemat kui vaid majanduslik liit.¹⁰⁴

11. Mis puudutab alaealist last, siis tema perekonna moodustavad EIK seisukoha järgi tema mõlemad vanemad, olenemata nende kooselust ja majanduslikust sidemest.¹⁰⁵ Perekonnaelu alla võivad EIK hinnangul kuuluda ka suhted lähisugulaste, näiteks lapselapse ja vanavanema vahel või vanavanema ja täiskasvanud lapse vahel, kuid viimasel juhul peab lisaks tavalisele emotsionaalsele sidemele nende isikute vahel olema veel täiendav side, n-ö sõltuvussuhe.¹⁰⁶
12. Ülaltoodust saab järeldada, et EIK hinnangul on nendel juhtudel, kus isikud ei ole suguluses, perekonna määramise peamiseks kriteeriumiks see, kas inimeste vahel eksisteerib teatud aja kestnud emotsionaalne, intiimne ja majanduslik side, sealjuures ei ole oluline, kas see side on formaliseeritud nt abielu vormis, samuti ei ole selle suhte vältimatuks tingimuseks laste olemasolu. Sugulaste osas saab EIK praktikast teha järelduse, et üksteisest põlvnevad inimesed on enamasti perekonnaelu kaitse all (eelkõige vanem ja alaealine laps), sealjuures kui inimeste vahel on lähedane läbikäimine ja tavalisest intensiivsem sõltuvus, võivad perekonnaks olla ka näiteks sugulased üle põlvkondade.¹⁰⁷
13. Seda, et EIK tõlgendab perekonda vastavalt ühiskondades valitsevatele arusaamadele ja väärtushinnangutele, näitab hiljutine EIK lahend, kus EIK leidis, et ka samasoolised kooselupartnerid võivad moodustada perekonna. Sellisele seisukohale jõudis EIK lahendis *Schalk ja Kopf vs Austria*, milles EIKi ees seisis küsimus, kas koos elavate samast soost isikute omavaheline suhe on eraelu või perekonnaelu kaitse all. Kohus ütles kõnealuses asjas, et paljudes riikides on muutunud suhtumine samasoolistesse kooselupaaridesse tuntavalt ning paljud riigid on tunnustanud samasooliste kooselu ka õiguslikult. Ühtlasi viitas kohus, et Euroopa Liidu õigus liigub järjest rohkem sinna suunda, et samasooliste kooselu käsitatakse perekonnaeluna. Kõige eelneva valguses leidis kohus, et on kunstlik jätkuvalt leida, et samasoolised paarid erinevalt erisoolistest paaridest ja ei saa nautida artikkel 8 tähenduses pereelu. Seepärast leidis kohus, et avaldajate, kelleks olid stabiilses *de facto* partnerlussuhtes elavad samasoolised isikud, kooselu tuleb lugeda perekonna elu kaitse alla käivaks just samamoodi, kui erisooliste paaride sama olukord oleks perekonnaelu kaitse all.¹⁰⁸

¹⁰³ EIKo 22.04.1997. a, asjas X, Y ja Z vs Ühendkuningriik, p 37. EIKo 13.12.2007. a, asjas Emonet jt vs Šveits, p 35-37.

¹⁰⁴ Siinjuures võib järeldada, et selleks, et täiskasvanud inimesed, kes ei ole suguluses, moodustaksid perekonna, peab lisaks nende majanduslikule sidemele eksisteerima ka teatud intiimsuhe. Nii ei ole kohus lugenud perekonnaks noorest ja vanast mehest koosnevat kooslust, kes ei olnud omavahel sugulased, kelle vahel ei olnud midagi seksuaalset, kuid kes elasid pikalt üksteisega koos, ühisel rahakotil ja kelle suhe oli isa ja poja suhte laadne: Vt nt EIKo 12.05.2009. a, asjas Korlec vs Sloveenia, p 92.

¹⁰⁵ EIKo 27.10.1994. a, asjas Kroon jt vs Holland, p 29-30.

¹⁰⁶ EIKo 13.06.1979. a, asjas Marckx vs Belgia, p 45; EIKo 13.12.2007. a, asjas Emonet jt vs Šveits, p 35.

¹⁰⁷ Vanemate ja laste (ja sellest tulenevalt arusaadavalt ka vanavanemate ja lastelaste) vaheliste suhete osas on EIK rõhutanud, et täiskasvanud lapse ja vanema vahelised suhted ei mahu EIK artikkel 8 kaitse all oleva perekonnaelu mõistesse, välja arvatud, kui on näidatud et esineb tavalistest emotsionaalsetest sidemetest suurem sõltuvus (i.k. *additional dependence*) üksteisest.

¹⁰⁸ EIKo 24.06.2010. a, asjas Schalk ja Kopf vs Austria, p 90-95.

14. Riigikohtu praktika PS § 26 ja 27 lg 1 sisustamise osas ei ole väga rohke.¹⁰⁹ Seonduvalt Riigikohtu seisukohtadega tuleb esmalt märkida, et kohtu hinnangul saab PS § 26 sisustamisel malli võtta EIK praktikast EIÕK artikli 8 sisustamisel.¹¹⁰ Riigikohtu enda lahenditest PS § 26 ja 27 lg 1 kohta võib viidata lahendile, kus kohus leidis, et perekonna moodustavad abikaasad ning perekonnaelu tunnuseks on üksteise emotsionaalsete ja sotsiaalsete vajaduste rahuldamine ning kooselu.¹¹¹ Ühes varasemas lahendis on Riigikohus leidnud, et perekonna võib moodustada ka mehe ja naise selline perekondlik kooselu, mis ei ole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud.¹¹² Perekonnaelu Riigikohtu seisukohtade järgi hõlmab veel suhteid lapse ja tema bioloogiliste vanemate ning lähisugulaste vahel.¹¹³
15. Kuigi viited teisele õigusele põhiseaduse sisustamisel on küsitavad, sest põhiseadus peaks kujundama teisest õigust, mitte vastupidi, peame siiski siinkohal asjakohaseks vaadata, kuidas hoopis teiste valdkondade – kriminaalõiguse ja pankrotiõiguse - õigusaktides käsitatakse perekonda.
16. Kriminaalmenetluses kasutatakse asjaolude tõendamiseks sageli tunnistajate abi, sest tunnistajate ütlused aitavad üht või teist asjaolu tõendada. Kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) järgi võivad isikud keelduda tunnistajana ütluste andmisest enda lähedase suhtes. KrMS § 71 järgi on õigus keelduda tunnistajana ütluste andmisest kahtlustatava või süüdistatava
- 1) alanejal ja ülenejal sugulasel,
 - 2) õel, poolõel, vennal, poolvennal või isikul, kes on või on olnud abielus kahtlustatava või süüdistatava õe, poolõe, venna või poolvennaga;
 - 3) võõras- või kasuvanemal, võõras- või kasulapsel;
 - 4) lapsendajal ja lapsendatul,
 - 5) abikaasal, püsivas kooselus oleval isikul ja tema vanemal, sealhulgas pärast abielu või püsiva kooselu lõppemist.
17. Kui isik on maksejõuetu, võidakse tema suhtes võlausaldajate nõuete rahuldamiseks läbi viia pankrotimenetlus. Tagamaks võimalikult suures ulatuses võlausaldajate nõudeid, on võlgnikul keelatud enne ja pärast pankroti väljakuulutamist teha tehinguid enda lähikondsetega ehk nende inimestega, kellega võlgnik on seotud ja kelle kaudu tal on pärast pankrotimenetluse lõppu võimalik oma vara vähemalt sisuliselt tagasi saada. Pankrotiseaduse (edaspidi PankrS) § 117 nimetab füüsilisest isikust võlgniku lähikondseteks
- 1) võlgniku abikaasa, isegi kui abielu on sõlmitud pärast tagasivõidetava tehingu tegemist, samuti endine abikaasa, kui abielu on lahutatud aasta jooksul enne selle tehingu tegemist;
 - 2) isik, kellel on võlgnikuga ühine majapidamine või kellel oli võlgnikuga ühine majapidamine viimase aasta jooksul enne tagasivõidetavat tehingut;
 - 3) võlgniku ülenejad ja alanejad sugulased ja nende abikaasad,

¹⁰⁹ Riigikohtu lahendite osas PS § 27 lg 3 ja lg 5 sisustamise osas vt allpool.

¹¹⁰ RKPJKo 05.03.2001 nr 3-4-1-2-01, p 14.

¹¹¹ RKPJKo 04.04.2011 nr 3-4-1-9-10, p 43.

¹¹² RKHKo 19.06.2000 nr 3-3-1-16-00, p 1.

¹¹³ RKPJKo 21.06.2004 nr 3-4-1-9-04, p 13.

- 4) võlgniku õde, vend ja nende alanejad sugulased ja abikaasad;
- 5) võlgniku abikaasa ülenejad ja alanejad sugulased, abikaasa õde ja vend.

18. Ülaltoodust tuleneb, et KrMS ja PankrS tähenduses on isiku lähikondseteks peetavate isikute ring väga lai. Lähikondsete ring nendes seadustes ka erineb, kuid nende defineerimisel on mõlemas seaduses lähtutud üldjuhul sugulusest või lähedastest isiklikest suhetest (abielu, püsiv kooselu, ühine majapidamine). On selge, et kõik nimetatud sätetes loetletud isikud – nt KrMS § 71 lg 1 p 2 nimetatud kahtlustatava poolvenna endine abikaasa – ei kujuta kahtlustatava perekonda PS § 26 ja 27 tähenduses. Samas saab sätetest teha järelduse, et isiku lähedast seotust eeldatakse abikaasa, kooselupartneri, aga ka väga laia sugulaste ning hõimlaste ringiga.
19. Riigikohtu praktika ja kehtiv õigus ei anna selget vastust, kas samasoolisi kooselupartnereid tuleks põhiseaduse tähenduses lugeda perekonnaks või mitte. Justiitsministeerium on 2009. aastal analüüsinud põhjalikult mitteabielulise kooselu olemust ja selle õiguslikke vorme.¹¹⁴ Selles analüüsis on muu hulgas käsitletud seda, kas perekonnaks PS §-de 26 ja 27 tähenduses saab lugeda kooselupartnereid, olenemata sellest, kas koos elavad sama- või erisoolised. Analüüsis leitakse, et heteroseksuaalsete isikute mitteabieluline kooselu¹¹⁵ kuulub põhiseaduses sätestatud perekonnaelu kaitse alla.¹¹⁶ Analüüsis ei võeta selget seisukohta osas, kas samasooliste kooselu on põhiseaduses sätestatud perekonnaelu kaitse all või mitte: „Niisiis on mõistete „perekond“ ja „perekonnaelu“ tõlgendamine nii Eesti põhiseaduse, Saksamaa põhiseaduse, EIÕK kui ka EL-i põhiõiguste harta põhjal äärmiselt hägune, kuid senise kohtupraktika põhjal võib väita, et perekonnaelu mõiste alla mahub pigem heteroseksuaalne mitteabieluline kooselu ning samasoolised inimesed välistatakse vastava kaitse alt. Kui Saksamaa põhiseaduse kommenteerijad leiavad, et perekonnaks tuleb lugeda samasoolist paari vähemalt sel juhul, kui see paar kasvatab lapsi, siis Eesti põhiseaduse kommenteerijad jätavad lahtiseks küsimuse, kas Eesti põhiseaduse mõttes võiks perekonnaelu mõistet tõlgendada nii, et sinna alla mahuvad vähemalt teatud tingimustel ka samasooliste paaride partnerlussuhted.“¹¹⁷
20. Tuleb aga märkida, et Justiitsministeeriumi analüüs valmis enne ülalanalüüsitud EIK otsuseid (nt ülalkäsitletud *Schalk ja Kopf vs Austria*), kus kohus leidis, et samasooliste partnerite stabiilset *de facto* kooselu tuleb käsitleda perekonnaeluna. Õiguskantsler on mais 2011 leidnud, et samasooliste stabiilset kooselu tuleks käsitleda perekonnaeluna.¹¹⁸ Sotsiaalministeeriumi 2008.a poliitikaanalüüsis „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud“ ei võeta seisukohta, kas samasooliste stabiilset kooselu tuleks lugeda perekonnaeluks põhiseaduse tähenduses või mitte. Viimatinimetatud analüüsis tuuakse aga välja, et Eesti ühiskond ei suhtu samasooliste

¹¹⁴ Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. Justiitsministeerium, 2009.

¹¹⁵ Mitteabieluline kooselu analüüsi tähenduses on igal juhul stabiilne kooselu, kus inimesed jagavad „katust, söögilauda ja voodit“. Sealjuures viitab analüüs, et teatud juhtudel võib abielusarnaseks kooseluks olla ka selline suhe, kus partnerid ei ela ühise katuse all ega ole majanduslikult seotud, ent nende suhe on siiski püsiv ja ainulaadne. Vt mitteabielulise kooselu analüüs, lk 17.

¹¹⁶ Samas, lk 26, 31.

¹¹⁷ Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. Justiitsministeerium, 2009, lk 31. Analüüs on aga ühesel seisukohal, et abieluna tuleb käsitleda kooslust mehe ja naise vahel. vt lk 34.

¹¹⁸ Vt õiguskantsleri 23.05.2011 märgukiri justiitsministrile. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee>

paaride kooselusse ja selle tunnustamisse väga soosivalt, üksnes kolmandik inimestest leiab, et stabiilne kooselu kahe samast soost isiku vahel peaks olema tunnustatav.¹¹⁹

21. Milliseid kokkuvõtteid kõigest eelnevast teha? Keda mõista perekonnana PS § 26 ja 27 tähenduses?

22. Perekonna moodustavad kindlasti

- abielus olevad isikud;
- stabiilses kooselus¹²⁰ elavad mees ja naine, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste olemasolu);
- üksteisest põlvnevad isikud (nt üksikisa alaealise lapsega). Piirav tingimus on see, et kui tegu on täisealiste üksteisest põlvnevate isikutega või põlvnemisega üle põlvkondade, siis selleks, et nad lugeda perekonnaks, peab nende vahel lisaks tavalisele emotsionaalsele sidemele olema teatud eriline sõltuvussuhe (nt puudega täisealise lapse sõltuvus vanemast või abivajadus vanas eas ja kooselu (laste)lastega).¹²¹

23. Kui ühiskondlik arvamus on selline, siis moodustavad perekonna

- stabiilses kooselus elavad samasoolised inimesed, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste ühine kasvatamine);¹²²
- küljjoones sugulased (kui tegu ei ole alaealistega, siis kehtib põlvnevate isikutega sama eritingimus sõltuvussuhte osas, nt täisealine õde, kes hoolitseb oma alaealise õe eest).

24. Eelneva põhjal võib öelda, et selleks, et tegu oleks perekonnaga, peavad isikute vahel olema kas stabiilsed ja lähedased isiklik-intiimsed suhted või lähedane sugulus. Sellele, et mittesugulaste perekonnaks lugemisel on oluline tuvastada nende kooselu ja isiklik-intiimsed suhted, viitab ka Sotsiaalministeeriumi 2008.a analüüs abielu ja vaba kooselu trendide ja hoiakute osas. Nimelt tuleb sealt välja, et selleks, et inimeste suhe oleks abielusarnane, on inimeste hinnangul vaja, et partnerite vahel oleks vastastikkune armastus ja hoolimine, nad ise tunnustaks oma suhet kooseluna ning nende vahel oleks seksuaalsuhe.¹²³

25. Kõigile perekonnana käsitletavatele kooslustele on tarvis tagada PS § 26 tulenev kaitse perekonnaelu privaatsuse osas. Riigi PS § 27 järgsed positiivsed kohustused on aga erinevate perekonna koosluste osas erinevad. Käesoleva töö eesmärk ei ole küll analüüsida riigi kõikvõimalikke positiivseid kohustusi perekondade suhtes, selle

¹¹⁹ Sotsiaalministeeriumi 2008.a poliitikaanalüüs „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud“, lk 17.

¹²⁰ Vt sellise kooselu tunnuste kohta lähemalt: Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. Justiitsministeerium, 2009, lk 15 jj.

¹²¹ Arusaadavalt võivad perekonna moodustada ka eelnimetatud isikute kombinatsioonid, nt kooselavad naine ja mees koos alaealiste lastega.

¹²² Vt Sotsiaalministeeriumi poliitikaanalüüs „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud“ 2008. a valitsenud ühiskondlike hoiakute osas.

¹²³ Sotsiaalministeeriumi 2008.a poliitikaanalüüs „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud“, lk 14.

eesmärk on analüüsida üksnes seda, millise perekondlike abistamiskohustuste regulatsiooni võib riik kehtestada, kuid teeme siiski mõned üldised tähelepanekud mõnede riigi kohustuste osas enne, kui läheme põhiküsimuse juurde.

26. Leiame, et riigil on ulatuslikumad kohustused perekondade suhtes, kus on lapsed, kui nende suhtes, kus lapsi ei ole. Sellele järeldusele jõuame siis, kui vaatame PS § 27 lõikeid 1 ja 4 nende koostoimes. PS § 27 lg 1 järgi on perekond rahva püsimise ja kasvamise alusena riigi kaitse all. PS § 27 lg 4 järgi peab seadus sätestama vanemate ja laste kaitse. Sisuliselt, nagu ka Rait Maruste on öelnud, peaks PS § 27 lg 4 olema PS § 27 lg 1 viimane lause ehk lause, mis täpsustab riigi PS § 27 lg 1 järgseid kohustusi¹²⁴. Asetsevad need sätted, kuidas nad asetsevad, aga selge on see, et PS § 27 lg 1 ja 4 oma koostoimes rõhutavad vajadust võtta kasutusele meetmed, mis tagavad kaitse ja toe nendele kooslustele, kes tagavad rahva püsimise ja kasvu. Lasterikaste perede erilise kaitse vajadus on toodud välja PS § 28 lõikes 4 (lasterikkad pered on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all).
27. Eelnev ei tähenda, et lasteta perekondade, sealjuures nende, kust lapsed on saanud täiskasvanuks, suhtes puudub riigil positiivsete meetmete võtmise kohustus. Ütleb PS § 27 esimene lõige sedagi, et perekond ühiskonna alusena on riigi kaitse all ning PS § 27 lg 2 seda, et abikaasad on võrdõiguslikud. Seega on väärtuslik ka perekond, kes ei taga järelkasvu ning riigil on kohustus astuda samme, et ka need kooslused saaksid elada täisväärtuslikku perekonnaelu. Nõustuda saab siin erialakirjanduses avaldatuga, et see hõlmab nt riigi kohustust kehtestada õiguslik regulatsioon, et kolmandad isikud ei saaks sekkuda sellise perekonna siseellu, aga samuti kohustust kehtestada normistik, mis reguleeriks abielu instituudiga seonduvat ja tagaks abikaasade võrdõiguslikkuse põhimõtte rakendumise¹²⁵. Vaidluse all on see, kas PS § 27 kohustab seadusandjat looma ka regulatsiooni, et samasoolised kooselupaarid saaksid võimaluse oma kooselu õiguslikuks tunnustamiseks (nt partnerluse registreerimiseks).¹²⁶

1.2 Perekondlikud abistamiskohustused PS § 27 lg 3 ja 5 tähenduses

28. Olles eelnevalt uurinud, kuidas mõista perekonda PS § 26 ja 27 tähenduses, analüüsime järgnevalt seda, kuidas põhiseadus reguleerib perekonnaliikmete vahelisi abistamiskohustusi (sätestatud PS § 27 lõigetes 3 ja 5). Soovime jõuda arusaamale, kas põhiseaduse mõistes on abistamiskohustused kõigi eelmises töö osas kaardistatud perekonnana käsitletavate koosluste sees ning kas seadusandja võib need kehtestada õigusliku kohustusena.

PS § 27 lg 3 suunised

29. PS § 27 lg 3 on suhteliselt selge norm: vanemad on kohustatud oma lapsi kasvatama ja nende eest hoolitsema. Seega on siin kohustatud pooleks vanemad ja õigustatud pooleks nende lapsed. Säte reguleerib vanema ja lapse suhteid ning seega on vanem

¹²⁴ Vt ka Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn, 2004 lk 441

¹²⁵ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn, 2004 lk 441

¹²⁶ Vt Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. Justiitsministeerium, 2009. Vt õiguskantsleri seisukohta: õiguskantsleri 23.05.2011 märgukiri justiitsministrile. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.oiguskantsler.ee; Vt ka Sotsiaalministeeriumi 2008.a poliitikaanalüüs „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud“, lk 18 jj.

lapse suhtes kohustatud isikuks olenemata sellest, millised suhted on vanemate endi vahel (on nad abielus, elavad nad koos vms). Sätte tähenduses on kohustatud pooleks lapse bioloogiline vanem, kuid selleks on ka vanem, kes on saanud vanema õigused ja kohustused juriidilise fiktsiooni teel (nt lapsendamise või isaduse omaksvõtu kaudu)¹²⁷.

30. Kui vaadata PS § 27 lg 3 sõnastust – vanemal on õigus ja kohustus last kasvatada ja tema eest hoolitseda – siis viitab see vanema õigusele kujundada lapse elu, otsustada lapse eest ja vastutada tema tegude eest. Kui vanemal oleks see õigus ja kohustus ka ajal, kui laps suudab oma arengu, sotsiaalse ja psühholoogilise küpsuse tõttu ise enese eest vastutada ja iseenda õigusi ja kohustusi realiseerida, oleks vanema selline õigus ja kohustus ilmselges konfliktis lapse põhiõiguste ja –vabadustega. Seega võib öelda, et vanema PS § 27 lg 3 järgsed õigused ja kohustused lõpevad suuresti ajal, kui laps on isevastutav. Teisisõnu tingib vanema PS § 27 lg 3 järgse õiguse ja kohustuse vajadus tagada hoolitsus ja kasvatus veel ebaküpsele noorele inimesele¹²⁸, arendada ja kasvatada ta vastutussvõimeliseks täiskasvanuks, kes tagab rahva järjepidevuse. Täiskasvanuks saamise eaks peetakse 18. eluaastat (vt ka LÕK artikkel 1, mille järgi lapse all mõistetakse iga alla 18 aastast inimolendit, kui lapse suhtes kohaldatava seaduse põhjal ei loeta teda varem täisealiseks). 18. eluaastal omandab inimene Eestis ühtlasi täieliku tsiviilteovõime (vt tsiviilseadustiku üldosa seadus § 8 lg 2).¹²⁹ See, et inimene on enne täieliku tsiviilteovõime omandamist kellegi vastutusel, on loomulik, sest ilma täieliku võimeta võtta tsiviilõigusi ja –kohustusi on keeruline ette kujutada inimese võimet igapäevaelus toime tulla.
31. Arvestades, et vanematel lasub vastutus oma laste eest põhjusel, et laps ise on veel ebaküps, võib öelda, et vanema õigused ja kohustused peaksid vähenema järk-järgult: mida küpsemaks saab laps, seda vähem on vanemal õigust lapse iseseisvusesse sekkuda ja seda rohkem hakkab laps omavastuslikult õigusi, vabadusi ja kohustusi realiseerima. Eeldada aga võib, et ka pea 18-aastane inimene ei saa ise näiteks hakkama enese ülalpidamise kindlustamisega, sest tavaliselt on sellised noored inimesed hõlmatud veel õppetööga ega ole veel küpsed tööturule sisenemiseks.
32. Seega saab PS § 27 lõike 3 osas teha järgnevad järeldused:
- vanematel, olenemata, kas tegemist on bioloogiliste vanemate või juriidilise fiktsiooni teel vanemaks saanutega, on kohustus hoolitseda enda alaealise lapse eest ja kasvatada teda;
 - riigil on kohustus teiseses õiguses luua õiguslik regulatsioon, mis tagab PS § 27 lõike 3 rakendumise – vaja on reguleerida vanemate õigused ja kohustused

¹²⁷ Maruste, R on samal seisukohal küsimuses, keda pidada vanemaks sätte tähenduses. Vt Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn, 2004 lk 445.

¹²⁸ Vt ka RKPJKo 06.10.1997 nr 3-4-1-3-97: „Tulenevalt alaealise psüühilisest ja sotsiaalsest ebaküpsusest võib ta teatud olukordades kahjustada end ja teisi kergemini kui täisealine. Ebaküpsuse tõttu kannab alaealine, erinevalt enamusest täisealistest, oma tegude eest ka piiratud õiguslikku vastutust. Sellega on põhjendatav ka vajadus kehtestada alaealiste suhtes selliseid õiguslikke piiranguid, mida täisealiste suhtes enamasti ei kohaldata.“

¹²⁹ Kuigi tsiviilõiguslik teovõime ja võime teostada põhiõigusi ei pruugi alati kattuda (nt PS § 60 järgi on kandideerimisõigus 21. aastasel isikul), peetakse siiski 18. eluaastat Eestis eaks, kus inimene omandab võime teostada ka enamikke põhiõigusi (sõltuvalt põhiõigusest hakkab inimese põhiõiguse teostamise võime ka varasemas eas, vt nt RKPJKo 10.05.1996 nr 3-4-1-1-96, p I). Vt nt Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 9 komm 3.3.2.

laste osas ja tagada vajadusel vastavate riiklikke sunnivahenditega, et vanemad oma kohustust täidaks.¹³⁰

PS § 27 lg 5 suunised

33. PS § 27 lg 5 ütleb, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Norm lubab oma sõnastusest järeldada, et abistamiskohustuse võib kehtestada kõigi nende koosluste siseselt, keda põhiseadus perekonnana tunnustab (vt ülal). Vaatame, kuidas on PS § 27 lõikest 5 aru saadud õiguskirjanduses, kuidas on seda mõistnud kohtupraktika ning mida näitab Praxise ja EMORi 2011. a sotsioloogiline uuring.¹³¹
34. Põhiseaduse kommentaarides PS § 27 kohta on lõiget 5 sisustatud enne 01.07.2010 kehtinud perekonnaseaduse kaudu.¹³² Seda teed ei saa pidada veenvaks, sest põhiseadus peaks andma suunised teiselele õigusele, mitte vastupidi. PS § 10 kommentaarides öeldakse: „Et Eesti riik on rajatud preambuli järgi esmajoonelisele vabadusele, mis tähendab individuaalset vabadust, ning sisaldab mahukat vabaduspõhiõiguste kataloogi, on PS-l sotsiaalse dimensiooni kõrval ka tugev vabaduslik dimensioon. Paragrahvi 27 lg-s 5 kehtestatud perekonna kohustus on PS vabadusliku dimensiooniga pinevussuhtes. Et sellest üle saada, on soovitatav tõlgendada § 27 lg-t 5 kitsendavalt ja tuletada sellest eelkõige vanemate kohustuse hoolitseda oma alaealiste laste eest. Ülejäänud riskide maandamine on selle tõlgenduse järgi ühiskonna ülesanne ning sotsiaalse riigi objektiivse dimensiooni väljenduseks.“¹³³ Ka PS § 10 kommentaarides tooduga on keeruline nõustuda: seda ainuüksi juba sellepärast, et vanemate kohustuse hoolitseda oma alaealiste laste eest sätestab PS § 27 lg 3 ning on ebaloogiline, et põhiseadusandja soovis ühte ja sama kohustust kehtestada põhiseaduse kahes erinevas sättes. Pealegi on põhiseaduses sätestatud vabadusliku dimensiooniga pinevussuhtes nii horisontaalne solidaarsus (ehk perekonna sisene solidaarsus) kui ka ühiskonnasolidaarsus (ehk solidaarsus ühiskonnaliikmete vahel).
35. Rait Maruste on PS § 27 lõike 5 osas esitanud järgneva arvamuse: „Toetudes normi kõlbelistele alustele, võib eeldada, et selles ei peeta silmas mitte ainult kitsaid vanemate ja laste suhteid, vaid perekonda laiemas (lähedaste) tähenduses, hõlmates ka vanavanemaid jt, kes on perekondlikes lähisuhetes. [...] Õiguslik kohustus ja selle sunniviisil rakendamine tõusetub abivajaduse ilmnemisel ning laieneb pereliikmetele kitsas (õiguslikus) tähenduses.“¹³⁴ Seega leiab Maruste, et PS § 27 lg 5 reguleerib perekondlikke abistamiskohustusi PS § 27 lõikest 3 laiemalt, kuid ta ei arutle selle sisu

¹³⁰ Vt Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 30.

¹³¹ Analüüsi mustandi kommentaarides paluti meil siinkohal kasutada Sotsiaalministeeriumi 2008.a poliitikaanalüüsi „Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud“. Meie hinnangul on viidatud analüüs küsimuses, millisena näevad inimesed praktikas perekonnaliikmete vahelisi abistamiskohustusi, suhteliselt pealiskaudne ega anna käesolevale analüüsile juurde. Esiteks keskendub analüüs mitte perekonnale laiemalt, vaid üksnes vabas kooselus elavatele inimestele. Ja nendegi osas ei ole vastastikkuste õiguste ja kohustuste analüüs põhjalik. On võetud üldseisukoht, et sagedasti näevad inimesed vabas kooselus omavahelisi õigusi ja kohustusi sarnaselt abielulisele kooselule (vt lk 14-16).

¹³² Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 27 komm 21-24 (autor U. Lõhmus).

¹³³ Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 10 komm 3.2.1 (autor M. Ernits). Vt ka Saksmaa osa antud peatükis.

¹³⁴ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn, 2004, lk 446.

üle sügavalt, viitab vaid, et õiguslik nõudeõigus tekib vaid juhul, kui vastav abistamiskohustus on teiseses õiguses kirjas.

36. Robert Alexy leiab, et PS § 27 lg 5 on teistsuguse regulatsioonialaga kui PS § 27 lg 3, kuid ka tema viitab sätte tõlgendusraskustele. Alexy ütleb: „See kohustus on, tõsi küll, väga ebamääraselt sõnastatud. Otsejoones sugulaste puhul on aitamise kohustus mõistetav. Liberaalses ühiskonnas muutub see aga küsitavaks, kui pilk langeb isikutele, kes ei ole otsejoones sugulased. Kas virk õde peab maksma laisa venna eest või kohusetruu onupoeg kõlvatu täditütre eest? Siin peab seadusandja piiravalt tegutsema. Võiks mõelda ka PS § 27 lg 5 sõnastuse muutmisele.“¹³⁵ Seega leiab Alexy, et põhjendatud on vastutuse panek otsejoones sugulastele (üksteises põlvnevatele inimestele), kuid kaheldav on tõlgendus, mis paneb vastutama külgoones sugulased.
37. Riigikohus on PS § 27 lõiget 5 põhiseaduslikkuse järelevalve korras käsitlenud 2004. a toimetulekutoetuse asjas ning 2005. a otsuses liiklusseaduse põhiseaduspärasuse kohta. Tuleb siiski olla täpne ja öelda, et mõlemas lahendis tuli PS § 27 lg 5 sisse kaudselt.
38. 2004. a otsuses toimetulekutoetuse asjas kohus vaid viitas, et PS § 28 lg 2 sätestatud õigus riigi abile puuduse korral võib ära langeda, kui isikul on pereliikmed, kes saavad teda aidata. Kohus ütles, et abi andmise seisukohalt on seetõttu oluline sisustada PS § 27 lõiget 5. Seejärel analüüsis kohus toonases perekonnaseaduses ning sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi SHS) §-s 22 kehtestatud perekondlike abistamiskohustusi, kuid ütles, et ei hakka siiski hindama nende kooskõla PS § 27 lõikega 5 (polnud tolle kaasuse kontekstis ka vältimatult vajalik).¹³⁶ Otsuse ehk olulisim osa PS § 27 lg 5 kontekstis oli see, et Riigikohus ei pöördunud perekondlike kohustuste analüüsil üksnes perekonnaseaduse poole, vaid käsitles ka sotsiaalhoolekande seadust.
39. Kuigi Riigikohtu üldkogu 2005. a otsus liiklusseaduse asjas tundub esialgu kohatu viitena, on selles lahendis tegelikult päris palju viiteid PS § 27 lg 5 sisustamise kohta. Sellest Riigikohtu üldkogu lahendist selgub, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja algatanud Tartu Halduskohus leidis, et joobes juhtimise eest juhtimisõiguse äravõtmine ilma äravõtjale kaalutusõigust andmata võib ülemääraselt segada joobes juhtinud isiku võimet täita tal PS § 27 lõikest 5 tulenevat kohustust hoolitseda abivajavate perekonnaliikmete eest ning on seetõttu põhiseadusega vastuolus. Konkreetnes kaasuses elas liiklusrikkuja maakonnas, tema eakas ema ja liikumispuudega vend aga linnas ning sõiduki juhtimisõigus oli vajalik viimaste abistamiseks. Riigikohus märkis: „põhiseaduse § 27 lõikest 5 tulenev perekonna hoolitsuskohustus on abivajavate isikute toimetuleku tagamise seisukohalt oluline ja riik ei tohi õigustamatult takistada isikut seda kohustust täitmast. Sellest ei tulene siiski, et riik ei või perekonna abivajavate liikmete eest hoolitsema kohustatud isikut ebasoodsalt mõjutada. Igal üksikul juhul tuleb kõigepealt hinnata, kas riigipoolne sekkumine, käesoleval juhul kaalutusõigusega juhtimisõiguse peatamine, raskendab isikul oma perekonna abivajavate liikmete eest hoolitsemist. Jaatava vastuse korral sellele küsimusele tuleb välja selgitada, kas sellist piirangut õigustab mõne põhiõiguse

¹³⁵ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001, lk 27.

¹³⁶ RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 18.

või muu põhiseadusliku väärtuse tagamise vajadus. Käesolevas asjas soostub üldkogu Tartu Halduskohtu seisukohaga, et juhtimisõiguse peatamine piirab K.T võimalusi oma perekonna abivajavate liikmete eest hoolitseda. Samas ei ole piirang üldkogu hinnangul intensiivne, sest K.T-lt ei ole ära võetud võimalust jõuda abivajavate perekonnaliikmete juurde muul viisil kui ise mootorsõidukit juhtides.¹³⁷

40. Ülaltoodud Riigikohtu lahendist, vaatamata asjaolule, et see oli n-ö hoopis muu õigusvaldkonna akti põhiseaduspärasuse kontroll, saab teha järelduse, et kohtu hinnangul võib PS § 27 lg 5 sätestatud põhikohustus hõlmata täisealise lapse kohustust aidata oma eakat ema ja liikumispuudega venda. Arvestades siiski ka selle lahendi konteksti, ei saa teha lahendist muud lõplikku järeldust, kui seda, et Riigikohus ei pruugi välista PS § 27 lõike 5 küllalt avarat tõlgendust.
41. Arvestades, et põhiseaduse sätteid, sealjuures küsimuses, milliste perekonnaliikmete vahel esineb PS § 27 lg 5 tähenduses abistamiskohustus, tuleb tõlgendada ühiskonnas kehtivate väärtushinnangute ja arusaamade kontekstis, on asjakohane siinkohal lühidalt käsitleda, keda nähakse praktikas abiandva pereliikmena. Selleks on asjakohane viidata Praxisse ja EMORi 2011. a mais valminud uuringule „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“.
42. Nimetatud uuringus analüüsis Praxis koostöös EMORiga muu hulgas, keda kohalikes omavalitsustes peetakse isikuteks, kel on kohustus maksta sotsiaalteenuste eest. Kui isikud vajavad sotsiaalteenust, küsivad kohalikud omavalitsused üldjuhul esimesena teenuse eest tasumist isikult endalt. Uuringust selgus veel, et sageli küsitakse teenuse finantseerimist perekonnaliikmetelt, kelleks enamasti on inimesed, kel on perekonnaseaduse järgi abistamiskohustus. Nendeks isikuteks (olenevalt teenuse iseloomust) on täiskasvanud lapsed, seaduslik abikaasa, vanemad, lapselapsed, vanavanemad. Uuringust selgus aga seegi, et kohalikud omavalitsused küsivad isikule vajaliku teenuse rahastamist sagedasti isiku elukaaslaselt, st inimeselt, kes elab isikuga koos lähedastes suhtes, kuid kellega kooselu ei ole seadustatud. Lisaks tuli uuringust välja, et teenuse eest tasumist küsitakse pärijatelt, kelleks uuringu koostajad arvavad olevat isikud, kes on kinkelepingu alusel saanud abivajaja vara. Teatud üksikjuhtudel küsiti toetust isiku täiskasvanud õdedelt ja vendadelt.¹³⁸
43. Milliseid järeldusi saab teha PS § 27 lõike 5 osas eelneva analüüsi põhjal?
44. Õiguskirjanduse, kohtupraktika ning viidatud sotsioloogilise uuringu põhjal saab teha järelduse, et abistamiskohustuse esinemist ei saa välistada ühegi koosluse siseselt, keda põhiseadus perekonnana tunnustab (vt ülal).
45. Vaadates nii Praxisse ja EMORi uuringut kui ka õiguskirjanduse seisukohti, võib siiski öelda, et abistamiskohustuse kehtestamine külgjoones sugulaste vahele peaks olema erandlik. Lisaks on vajalik märkida, et ei õiguskirjandus, Eesti kohtupraktika ega sotsioloogiline uuring ole märkinud, kas abistamiskohustus võiks esineda samasooliste kooselupaaride siseselt või mitte.

¹³⁷ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 55, 60-64.

¹³⁸ Vt Sotsiaalministeeriumi tellitud ja Praxisse ning Emori läbi viidud uuring: „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“. Tallinn 2011, lk 49-54.

46. Selle alaosa lõpetuseks soovime rõhutada, et PS § 26 ja 27 reguleerivad perekonnaelu kaitset ja perekonnaliikmete omavahelisi suhteid. Seega saab perekonnaks, kelle omavahelisi abistamiskohustusi riik PS § 27 lg 5 alusel reguleerib, olla üksnes see kooslus, keda ühtlasi tunnustatakse perekonnana põhiseaduses. Sellest lähtuvalt leiame, et abistamiskohustuse samasooliste paaride siseselt võib kehtestada, kui ühiskond neid perekonnana käsitleb ehk kui neid mõistetakse perekonnana PS § 26 ja 27 tähenduses. Ühtlasi ei saa perekondlike abistamiskohustusi kehtestada kooslustele, keda perekonnana ei käsitleta, nt nendele kooslustele, keda seovad peamiselt majanduslikud suhted (nt korterit jagavad kaks doktoranti, kaks eakat daami).

2. Abistamiskohustuslik pere kehtivas õiguses

47. PS § 27 lõigetes 3 ja 5 sätestatud põhikohustused on kehtivas õiguses avatud peamiselt perekonnaseaduses ja sotsiaalhoolekande seaduses. Uurime järgnevalt, millistele perekonnaliikmetele on kehtiv õigus abistamiskohustuse kehtestanud. Järeldused, kas normid vastavad põhiseaduse suunistele, teeme peatüki viimases osas.

2.1 Perekonna käsitlus perekonnaseaduses

48. Perekonnaseadus reguleerib nii rahalisi kui mitterahalisi perekondlikke abistamiskohustusi. Kui välja jätta alaealise lapse ja vanema ning osaliselt ka abikaasade vaheliste suhete regulatsioon, siis reguleerib perekonnaseadus eelkõige perekonnaliikmete vahelisi rahalisi abistamiskohustusi. Arvestades, et käesoleva peatüki eesmärk ei ole kirjeldada perekondliku abistamiskohustuse viisi, vaid tuvastada, missugustele pereliikmetele on perekonnaseaduses abistamiskohustus kehtestatud ja kuidas see on perekonnaliikmete vahel üldjoontes järjestatud, siis ei too me siin peatükis välja, kas konkreetsel juhul käsitleme perekonna kohustust abistada rahaliselt või mitterahaliselt. See leiab käsitluse kolmandas peatükis. Siiski võib öelda, et siin peatükis analüüsime perekondlikke abistamiskohustusi eelkõige rahalise abistamiskohustuse näitel.¹³⁹

49. Perekonnaseaduses kehtestatud abistamiskohustused saab välja tuua järgnevalt¹⁴⁰:

- 1) abikaasa <-> abikaasa (PKS § 15 lg 1 ja 16 lg 1-2; sisustab PS § 27 lõikeid 1, 2 ja 5);
- 2) lahuselav abikaasa -> lahuselav abikaasa (PKS § 16 lg 3; sisustab PS § 27 lõiget 5);
- 3) abikaasa -> ühine alaealine laps <- abikaasa (PKS § 15 lg 1 ja 16 lg 1-2, sisustab PS § 27 lõiked 1, 2 ja 3);
- 4) lahutatud abikaasa -> lahutatud abikaasa (PKS § 73, sisustab PS § 27 lõiget 5);
- 5) lahutatud abikaasa -> ühist alla 3-aastast last hooldav lahutatud abikaasa (PKS § 72, sisustab PS § 27 lõiget 5);
- 6) lapse ema enne ja pärast sünnitust (kuni lapse 3 aastaseks saamiseni) <- lapse isa (PKS § 111 lg 1 ja 2; sisustab PS § 27 lõikeid 3 ja 5);
- 7) last hooldav ja kasvatav isa (kuni lapse 3 aastaseks saamiseni) <- lapse ema (PKS § 111 lg 3; sisustab PS § 27 lõikeid 3 ja 5);
- 8) vanem- > alaealine laps (PKS § 97 p 1, 116 lg 2; sisustab PS § 27 lõiget 3);

¹³⁹ Selleks, et tuvastada, kes on pereliikmed, kellele perekonnaseadus abistamiskohustuse kehtestab, ei ole vaja analüüsida kõiki perekondlikke abistamiskohustusi (kohustatud on samad).

¹⁴⁰ Abistamiskohustuste sisu analüüsimisele on keskendunud töö III peatükis. Siin on eesmärgiks tuua välja pereliikmed, kelle vahel on perekonnaseaduses abistamiskohustus kehtestatud.

- 9) vanem või vanavanem -> laps, kes täisealiseks saanuna jätkab põhi- või keskkooli omandamist põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses, kuid mitte kauem kui 21-aastaseks saamiseni (PKS § 96, § 97 p 2; sisustab PS § 27 lõiget 5);
- 10) vanem -> täiskasvanud laps (PKS § 96, § 97 p 3; sisustab PKS § 27 lõiget 5);
- 11) täiskasvanud laps -> vanem (PKS § 96, § 97 p 3; sisustab PKS § 27 lõiget 5);
- 12) vanavanem -> alaealine või täiskasvanud lapselaps (PKS § 96, § 97 p 1 v 3; sisustab PKS § 27 lõiget 5);
- 13) täiskasvanud lapselaps -> vanavanem (PKS § 96, § 97 p 3; sisustab PKS § 27 lõiget 5).

50. Ülaltoodust tuleneb, et perekonnaseadus sätestab vanemate kohustused oma alaealiste laste suhtes. See tähendab, et perekonnaseadus täpsustab ja kehtestab PS § 27 lõikes 3 nimetatud vanemate põhikohustuse. PS § 27 lg 3 kohustustega haakuvaks tuleb ilmselt pidada ka isa kohustust ülal pidada lapse ema kuni lapse 3 aastaseks saamiseni, kui lapse ema raseduse, sünnituse või lapse hooldamise tõttu ei saa ise sissetulekut. Kui last hooldab isa, on tal lapse ema vastu sama nõue. Nimetatud ülalpidamiseks on küll õigustatud kas lapse ema või isa, kuid meie hinnangul seondub see nõue ka otseselt lapse heaolu tagamisega, mistõttu on see osati paigutatav ka PS § 27 lõike 3 alla.

51. Perekonnaseadus täpsustab ja kehtestab ka mitmed PS § 27 lg 5 järgsed perekonna liikmete vahelised abistamiskohustused. Siinjuures saab üldistatult öelda, et perekonnaseaduse järgi tekivad perekondlikud abistamiskohustused kas abielust (sealjuures võivad need edasi kesta ka peale lahutust) või põlvnemisest (ka juhul, kui põlvnemine toimub läbi juriidilise fiktsiooni). Põlvnemisel on abistamiskohustus piiratud esimese ja teise astme alanejate ning ülenejate sugulastega.

52. Perekonnaseadus sätestatud abistamiskohustuste¹⁴¹ järjekorda saab illustreerida järgnevalt (vt PKS § 16, 72, 73, 96, 105, 106, 107):

- a. Alaealise lapse osas on abistamiseks kohustatud esmalt tema vanem, seejärel vanavanem;
- b. Kuni 21.a õppiva inimese esmaseks abistajaks on tema abikaasa, seejärel vanem ning kolmandas järjekorras vanavanem;
- c. Abivajava täisealise inimese esmaseks abistajaks on tema abikaasa või teatud juhtudel lahutatud abikaasa; sellele järgnevad pereliikmed järgmises järjestuses: täiskasvanud laps, vanem, lapselaps, vanavanem.¹⁴²

53. Abistamiskohustuse üleminekut abikaasalt/ühelt sugulaste grupilt teisele reguleerivad PKS §-d 105, 106 ja 107 ning kohustatud isikute järjestust kajastab eelmine analüüsi punkt. Üldistatult võib öelda, et kui jätta välja abistamiskohustus abikaasa ja alaealise lapse suhtes, siis üldjuhul läheb abistamiskohustus üle, kui esmaselt kohustatul ei ole võimalik abi anda enese tavalist ülalpidamist kahjustamata (vt PKS § 102 lg 1, § 76). Abikaasa ja alaealise lapse puhul on kohustatud isikul ulatuslikumad kohustused (vt

¹⁴¹ Kuigi me ei analüüsi siin peatükis, kas abistamiskohustus on rahaline või mitterahaline, võib osundada, et üldjuhul on mõeldud rahalise abistamise kohustust. Vt sugulaste vahelise abistamiskohustuse viisi osas PKS § 100: Ülalpidamist antakse üldjuhul raha perioodilise maksimisega. Kui selleks on mõjuv põhjus, võib kohustatud isik nõuda, et tal võimaldataks anda ülalpidamist muul viisil. Erand alaealiste laste osas: Alaealise lapse vanem täidab lapse ülalpidamise kohustust elatise maksmise teel eeskätt juhul, kui ta ei ela lapsega koos või kui ta ei osale lapse kasvatamises. Lapsega koos elav vanem peab elatist kasutama lapse huvides (vt PKS § 100 lg 2).

¹⁴² Vt abistamiskohustuslike isikute järjekorra ja abistamise viisi osas täpsemalt III peatükk.

PKS § 16 ja § 102 lg 2).¹⁴³ PKS § 98 reguleerib küsimusi, kus üks inimene on kohustatud andma abi mitmele pereliikmele, kuid ta ei ole võimeline kõigile seda andma. Sellisel juhul tuleb järgida PKS § 98 sätestatud õigustatud isikute järjestuse reegleid (eelisseisundis on alaealine laps ja abikaasa).

54. Võrreldes kuni 01.07.2010 kehtinud perekonnaseadusega on kehtivas perekonnaseaduses mõneti kitsendatud nende isikute ringi, kes peavad täitma PS § 27 lg 5 järgset kohustust abistada oma pere abivajavaid liikmeid. Vanas perekonnaseaduses võis teatud juhtudel täisealisel õel või vennal tekkida enda alaealise õe/venna abistamiskohustus (vt vana PKS § 67) ning kasu- või võõraslapsel kasu- või võõrasvanema abistamiskohustus (vt vana PKS § 68). Kehtivas perekonnaseaduses küljjoones sugulastele abistamiskohustusi pole pandud, samuti ei ole abistamiskohustust täiskasvanud lapsel ei võõras- ega kasuvanema suhtes.
55. Ülalöeldu kokkuvõtteks leiame, et perekonnaseadus kehtestab konservatiivsed perekondlikud abistamiskohustused: abistamiskohustus tekib abielust või väga lähedasest otsejoones sugulusest. Teatud mõttes erandiks võib pidada PKS § 111 sätestatud lapse isa kohustust pidada ülal lapse ema raseduse ja sünnituse ajal ning lapse isa/ema kohustust pidada üleval lapse eest hoolitsevat vanemat kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Ometi saab PKS § 111 sätestatud ülalpidamiskohustust pidada ka n-õ konservatiivseks kohustuseks ehk sisuliselt vanema kohustuseks oma lapse ees, arvestades, et väikelast kasvatava sissetulekut mittesaava vanema heaolu kindlustamine tagab väga selgelt lapse heaolu. Nimetatud säte on mõeldud reguleerima juhte, kus vanemad ei ole omavahel abielus.¹⁴⁴ Võrreldes vana perekonnaseadusega on uues perekonnaseaduses sugulaste abistamiskohustused läinud kitsamaks, kuid abikaasade omad avaramaks.¹⁴⁵
56. Lõpetuseks on oluline öelda, et perekonnaseaduses kehtestatud isikutevahelised abistamiskohustused kehtivad tavaliselt olenemata sellest, kas isikud elavad koos või mitte (teatud erisused on abielus inimeste osas – nende üksteise toetamise kohustus on koos- ja lahuselu korral erinev).

2.2 Perekonna käsitlus sotsiaalhoolekande seaduses

57. Riigikohtu 2004. a toimetulekutoetuse lahendist võib järeldada, et perekondlikud abistamiskohustused PS § 27 tähenduses ei pea olema lahti kirjutatud vaid perekonnaseaduses. Need võivad olla reguleeritud mujal, sh sotsiaalõigusküsimusi reguleerivates õigusaktides. Nii nagu Riigikohus, pöörame ka meie tähelepanu sotsiaalhoolekande seadusele.
58. SHS § 2 p 1 järgi on sotsiaalhoolekanne sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise või määramisega seotud toimingute süsteem. SHS § 3 lg 2 järgi on sotsiaalhoolekande ülesandeks isikule või perekonnale toimetulekuraskuste ennetamiseks, kõrvaldamiseks või kergendamiseks abi osutamine

¹⁴³ Abikaasade ning sugulaste ülalpidamise kohustuse ulatust on täpsemalt kajastatud töö III osas.

¹⁴⁴ Vt ka perekonnaseaduse seletuskiri, lk 31. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

¹⁴⁵ Vt abikaasade ülalpidamiskohustuste analüüsi perekonnaseaduse eelnõu seletuskirjast, lk 6-9. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

ja sotsiaalsete erivajadustega isiku sotsiaalsele turvalisusele, arengule ja ühiskonnas kohanemisele kaasaaitamine. SHS § 3 lõikest 1 tuleneb, et sotsiaalhoolekande põhimõteteks on isiku vastutus enese ja oma pereliikmete toimetuleku eest ning abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad. Eelöeldust tuleneb, et üldjuhul sotsiaalhoolekandelist abi ei osutata, kui isikul on perekond ja see kooslus ühiselt tuleb toime. Ometi, arvestades SHS § 2 punktist 1 tuleneva ennetuskohustuse ja sellega, et SHS § 3 lg 1 p 4 järgi on hoolekande ülesandeks isiku ja perekonna toimetuleku soodustamine, ei pruugi iga teenuse ja toetuse puhul isiku perekonnale esmase vastutuse jätmine olla põhjendatud.

59. Kuidas aga mõistetakse SHSis perekonda, kui perekonnal on sotsiaalteenuse osutamisel või sotsiaaltoetuse määramisel roll (nt kohustus teenuse eest tasuda või kohustus enne riiki abivajavat inimest rahaliselt aidata)¹⁴⁶?
60. SHS on jagatud kolmeks põhipeatükiks: sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ning sotsiaalsete erivajadustega inimeste kaitse peatükiks (vastavalt 3, 4 ja 5 ptk). Need kolm peatükki on ümbritsetud n-ö abistavate peatükkidega (nt üldsätted, asjaajamise kord, sotsiaalhoolekande finantseerimine ja kulude hüvitamine).
61. SHSi 4. sotsiaaltoetuste peatükk keskendub suures ulatuses toimetulekutoetuse ehk minimaalse riigi eraldatava vaesusabi reguleerimisele. Tegemist on rahalise toetusega, mida eraldatakse inimesele, kes koos oma perekonnaga elab allpool vaesuspiiri. See tähendab, et toimetulekutoetust on õigus saada isikul siis, kui tema ja ta pere ühine sissetulek jääb alla vaesuspiiri (arusaadavalt see piir erineb olenevalt sellest, mitme liikmeline on pere).
62. Pereks, kelle sissetulekud toimetulekutoetuse määramisel arvesse võetakse, loetakse SHS § 22 lg 2 järgi abielus või abielulises suhtes olevad samas eluruumis elavad isikud, samuti nende abivajavad lapsed ja vanemad või muud üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavad või ühise majapidamisega isikud. SHS § 22 lg 2¹ ütleb, et toimetulekutoetuse määramisel loetakse perekonna koosseisu perekonnast ajutiselt eemalviibivad Eesti Vabariigi riiklike või Haridus- ja Teadusministeeriumi väljaantud koolituslube omavate õppeasutuste statsionaarses õppes õppivad õpilased ja üliõpilased, kui nende rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressiandmed langevad kokku perekonna elukoha aadressiandmetega. SHS § 22 lg 2² ütleb, et õpilasel ja üliõpilasel, kelle elukoha aadressiandmed ei lange kokku selle paragrahvi lõikes 2 nimetatud perekonnaliikmete elukoha aadressiandmetega, on õigus saada toimetulekutoetust oma rahvastikuregistrijärgse elukoha valla- või linnavalitsusest, kui tema perekond oli toimetulekutoetuse saaja eelmisel kuul.
63. Leiame, et keeruline oleks panna õigusnorm kirja segasemalt, kui seda on tehtud SHS § 22 lõikes 2. Iseenesest võiks tõstatada küsimuse selle normi vastavusest PS § 10 sätestatud õigusselguse põhimõttele, eriti arvestades, et see on mõeldud reguleerima minimaalse inimväärikuse kindlustamiseks abi vajavate inimeste ja riigi suhet, kuid see ei ole siiski käesoleva analüüsi ülesanne. SHS § 22 erinevatest lõigetest

¹⁴⁶ Selle peatüki eesmärk ei ole sisustada täpselt, mis on perekonna roll, vaid analüüsida, keda pidada perekonnaks. Perekonna rolli sisustame töö III osas. Käesoleva alaviite tingis Sotsiaalministeeriumi kommentaar töö mustandile, kus paluti siin peatükis lahti kirjutada perekonna roll. Kui vaadata analüüsi ülesehitust, siis on selge, et perekonna rolli sisustame analüüsi III peatükis.

võib järeldada üht siiski selgelt: SHS § 22 mõistes perekond on midagi muud kui perekond perekonnaseaduse mõttes.

64. Õiguskirjanduses (Aaviksoo ja Annus) on avaldatud arvamust, et SHS § 22 mõistes ei ole määrav mitte perekondlike sugulussidemete olemasolu, vaid „ühine majapidamine”. Aaviksoo ja Annus leiavad, et SHS § 22 lg 2 nimetatud kooslus on sotsiaalteaduslikus keeles leibkond,¹⁴⁷ kes lahtiseletatuna on „ühel aadressil elav ja ühiselt rahalisi ressursse kasutav inimeste rühm, mille liikmed ka ise tunnistavad end ühes leibkonnas olevaks”. Aaviksoo ja Annus ei võta selget seisukohta osas, kas tudengeid, kes ei ela vanematega ühel aadressil, võib lugeda vanemate perekonna liikmeks või mitte. Teisalt nad ei välista seda.¹⁴⁸
65. Aaviksoo ja Annuse seisukohtadest võib järeldada, et SHS § 22 mõistes tuleks perekonnaks lugeda eelkõige need isikud, kes elavad koos, kasutavad ühist tuluallikat ning ka subjektiivselt peavad end üheks majapidamiseks. Aaviksoo ja Annuse teosest ei tule selgelt välja, kas perekonnaks olemine SHS § 22 mõistes eeldab leibkonna liikmete vahelisi sugulussidemeid või isiklike-intiimseid sidemeid. Ühelt poolt nad toovad selgelt välja, et põhiseaduslikku mõistet „perekond” ja sotsiaalteaduslikku mõistet „leibkond”, mida autorite arvates SHS § 22 sisaldab, ei saa samastada. Teisalt nad viitavad sellele, et leibkonnaks saab pidada vaid isikuid, kel on ühine majapidamine, kes ise peavad end ühise majapidamisega isikuteks elik esineb teatud subjektiivne isiklik element.¹⁴⁹
66. SHS § 22 sisustamisse ei too palju selgust ka kohtupraktika, vähemasti kohtute infosüsteemi andmetel.¹⁵⁰ Kättesaadav siiski oli üks mais 2011 tehtud Tartu Halduskohtu otsus (nr 3-11-488), milles oli vaidluse all haldusakt, kus linnavalitsus oli toimetulekutoetuse jätnud määramata põhjusel, et ema koos oma 6-aastase lapsega elas oma isale kuuluvas korteris (isa elas mujal). Sisuliselt pidi kohus nimetatud asjas võtma seisukoha, kas asjaolu, et ema koos 6-aastase lapsega elab omakorda enda isa korteris, loob olukorra, kus nimetatud kolmik moodustab ühise perekonna SHS § 22 lg 2 mõttes. Kohus leidis, et „Esitatud dokumentidest ei nähtu, et kaebuse esitaja isa on kaebaja perekonnaliige SHS § 22 lõike 2 tähenduses, st abivajav vanem või isik, kes kasutab temaga üht või enamat tuluallikat ühiselt või et nendel on ühine majapidamine.”
67. Riigikohus on 2004. a SHS § 22 sisustades asunud seisukohale, et see säte laiendab võrreldes perekonnaseadusega perekonnaliikme mõiste üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavale või ühise majapidamisega isikutele.¹⁵¹ Sellele seisukohale jõudis Riigikohus siis, kui analüüsis, kellele on teiseses õiguses kehtestatud PS § 27 lõikest 5 tulenev abivajava perekonnaliikme abistamiskohustus.

¹⁴⁷ Arvestades, et SHS § 22 kasutab sõnu perekond ja perekonnaliikmed, ei pea me õigeks edaspidi kasutada sõna leibkond.

¹⁴⁸ Aaviksoo, B. Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica, 2002 erinumber.

¹⁴⁹ Samas p 4.2 ja alaviited

¹⁵⁰ Toimetulekutoetustega seotud otsused võivad olla ka konfidentsiaalse märkega, mistõttu võivad nad olla kättesaamatud ka sel põhjusel. Samas ka sellise märkega lahendeid oli suhteliselt vähe elektroonilises andmebaasis sotsiaalõiguse alajaotuse all.

¹⁵¹ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18.

68. Millised järeldused saab SHS teksti ja eelnevate selgituste pinnalt SHS § 22 lõigete 2-2² osas teha?
69. Vaadates SHS § 22 lg 1 ja üldse toimetulekutoetuse sätete regulatsiooni, saab öelda, et seadus eeldab, et need isikud, kelle sissetulek võetakse toimetulekutoetuse määramisel arvesse (vt SHS § 22 lõiked 2-2²), toetavad üksteist igapäevaelus. Need inimesed jagavad omavahel ühte või mitut tuluallikat, omavad ühist majapidamist: toetuse maksmine on põhjendatud siis, kui selline majapidamine tervikuna ei tule toime ja langeb alla vaesuspiiri. Ühtlasi võib öelda, et SHS § 22 lõiked 2-2² loovad olukorra, kus inimestele, kelle sissetulekud lüüakse toimetulekutoetuse arvestamise mõttes kokku, on nende SHS normidega kehtestatud üksteise abistamiskohustus. Siinjuures me ei väida, et see kohustus oleks tagatud õiguslike nõuetega, aga igal juhul on tegemist *de facto* abistamiskohustuse kehtestamisega (vt probleemide kohta käesoleva analüüsiosa viimane alaosa).
70. Arvestades, et SHS § 22 nimetatud isikutele on sisuliselt pandud kohustus üksteist igapäevaelus toetada, leiame, et SHS § 22 mõistes saab perekonnaliikmetena käsitleda vaid neid inimesi, kes on pereliikmed põhiseaduse tähenduses (mitte segi ajada pereliikmetega PKS tähenduses) ja tõlgendame järgnevalt SHS norme selle tõdemuse valguses. Seda põhjusel, et PS § 27 lõikes 5 on põhiseadusandja otsustanud, et pereliikmetel on üksteise abistamiskohustus ja see annab õigustuse piirata isikute põhiõigusi üksteise toetamise kohustuse kehtestamise kaudu. Nagu öeldud, riivab toetamise kohustus paratamatult teisi põhiõigusi (nt omand (PS § 32), tegevusvabadus (PS § 19)), aga põhiseadusandja on leidnud, et perekonnaliikmete abistamise eesmärgil on nende riivamine enamasti õigustatud (võrdle PS § 113 ja maksude kehtestamise õigus). Perekonnaliikmete abistamiskohustus on õigustatud ka väärtuse kaudu, mida isik ise saab emotsionaalselt perekonnast: inimestest, kellega tal on sugulussuhe või lähedane isiklik-intiimne suhe. Põhiseaduse mõttes oleks meie hinnangul aga ebaoproportsionaalne panna abistamiskohustus inimestele, keda ei seo sugulus- ega isiklik-intiimsed suhted. Nt kui kaks vanadaami elavad ühes korteris eri tubades kulude kokkuhoiu eesmärgil, siis ei saa nendelt eeldada, et nad toetaksid üksteist ka majanduslikult nt ravimite või riiete ostmisel. Usutavasti ei ole SHSis ilmaasjata kasutatud leibkonna asemel sõnu „perekond“ ja „perekonnaliige“ (vt SHS § 22 lg 2-2²).
71. Kokkuvõttes leiame, et SHS § 22 mõistes tuleb perekonnana käsitleda PS § 26 ja 27 tähenduses pereliikmeid, kes omavad ühist majapidamist või kasutavad igapäevaeluks ühist tuluallikat (st et perekonnaks SHS § 22 mõttes võib olla ka laiem kooslus, kui perekond PKS mõttes (nt elukaaslased)). SHS § 22 on erinev PKSist osas, et SHS § 22 peab perekonnaks inimesi, kel on ühine majapidamine või kes on seotud ühise tuluallika igapäevase kasutamisega (vrldl PKS, kus ülalpidamiskohustuse tekkeks selliseid tingimusi ei esinenud).
72. Vaadates SHS § 22 sätteid ja võttes arvesse eelneva analüüsi võib väita, et SHS § 22 mõistes on perekond (järgnev ei pretendeeri ammendavusele):

A. Abielu kui perekonna tunnus

1. Abielus olevad samas eluruumis elavad inimesed (sisuliselt on neil SHS § 22 lg 2 mõistes ühine majapidamine).

2. Abielus olevad samas eluruumis elavad inimesed *koos nendega samas eluruumis (või mujal elavate)* abivajavate laste ja vanematega (abivajavad lapsed või vanemad on perekonna osaks siis, kui nad kasutavad abielus inimestega ühist tuluallikat (nt alaealised lapsed; juhtum, kus vanem peab ülal oma töövõimetut täisealist last) (SHS § 22 lg 2).

Aaviksoo ja Annuse käsitusel võiksid abivajavad lapsed ja vanemad olla ühine perekond siis, kui nad elavad koos. Kui vaadata ka SHS § 22 lg 2¹ kehtestatud erisätet tudengite kohta, kes elavad perest eraldi, võiks tõesti järeldada, et järelikult muud abivajavad lapsed (ka täisealised abivajajad) ja vanemad peavad elama abielus inimestega koos, et moodustada perekond SHS § 22 lg 2 mõistes. Samas SHS § 22 lg 2 sõnastust ning ka Tartu Halduskohtu otsust vaadates, võib sama hästi ka järeldada, et kooselu ei ole leibkonna moodustamise vältimatu eeltingimus, kui inimesed kasutavad ühist tuluallikat (nt vanemad peavad üleval oma teises linnas elavat töövõimetut poega (iseasi on, kas vanematelt, kes on toimetulekutoetuse kliendid saaks PKS § 102 lõiget 1 arvestades elatise maksmist eeldada. Samas võivad vanemad siiski vabatahtlikult oma poega toetada ning sellisel juhul võib olla põhjendatud poja vanemate leibkonda hõlmamine).

3. Abielus olevad samas eluruumis elavad inimesed koos nendest ajutiselt eemalviibivate statsionaarses õppes õppivate õpilasest või üliõpilasest lastega, kui laste aadressiandmed langevad kokku perekonna (loe vastavate abielus inimeste) omadega (SHS § 22 lg 2 + lg 2¹).

Võib tekkida mulje, et nimetatud sätted seovad vanemate perekonnaga ka nt 25. a abielus statsionaarse õppe tudengi, kui ta elab eraldi, aga ta aadressiandmed langevad vanemate omadega kokku. Sellest probleemist võib üle saada, kui tõlgendada mõistlikult SHS § 22 lg 2 lauseosa „perekonnast ajutiselt eemalviibivad [...] õpilased ja üliõpilased“. Abielus õppurit, kelle aadressiandmed nt laiskuse tõttu muuta kannet rahvastikuregistris, kattuvad vanemate omadega, ei saa lugeda oma vanemate pere koosseisu, sest ta ei ole ajutiselt eemalviibiv. Samas abielus leibkonnale võib KOV jätta toimetulekutoetuse määramata hoopis SHS § 22³ lg 3 p 2 tõttu – kui neil on võimalus saada ülalpidamist oma täiskasvanud lapselt/vanemalt.

Abielus tudeng, kelle aadressiandmed ei lange kokku vanemate omaga (ehk SHS § 22 lg 2² juhtum), ei ole samuti oma vanemate perekonna liige, sest ka tema ei viibi perekonnast ajutiselt eemal, vaid on moodustanud iseseisva perekonna. Seega selline abielus tudeng saab koos oma perega (nt abikaasa ja laps) taotleda iseseisvalt toimetulekutoetust. Sellest võib keelduda vaid SHS § 22³ lg 3 p 2 rakendamise tõttu (nt võimaluse tõttu saada oma vanematelt ülalpidamist, kui ta kvalifitseerub PKS mõttes abivajavaks täisealiseks lapseks (st ühtlasi peab olema välistatud abi abikaasalt).

Abielu kui perekonna tunnus (jätk)

Eelnevalt abielus tudengi kohta öeldut võib kohaldada ka nende tudengite suhtes, kes elavad abielulistes suhetes (vt sisustamise osas eelmised peatükid ja Justiitsministeeriumi analüüs). Meie hinnangul on SHS § 22 lg 2¹-2² mõeldud reguleerima vaid neid juhte, kus täiskasvanud õppiv inimene ei ole moodustanud iseseisvat perekonda ning kuulub sisuliselt endiselt vanemate perekonda.

4. Abielus olevad samas eluruumis elavad inimesed koos abikaasade juures elava ning nende ülalpidamisel oleva ühe abikaasa alaealise õe/ vennaga.

SHS § 22 lõiget 2 on meie hinnangul võimalik tõlgendada ka nii, et abikaasade juures elav muu abivajav lähisugulane (PS mõttes pereliige) on haaratud abikaasade perekonda.

B. Abielulised suhted kui perekonna tunnus

1. Abielulistes suhetes samas eluruumis elavad inimesed (sisuliselt on neil SHS § 22 lg 2 mõistes ühine majapidamine).

Sisuliselt loeb SHS § 22 perekonnaks ka nõ registreerimata kooselus, vabaabielus, mitteabielulises kooselus elavad isikud. Küsimus, kas abielulises suhtes võivad sätte tähenduses olla vaid eri soost inimesed või ka samast soost inimesed? Kui ühiskond tunnustab stabiilseid samasoolisi kooselupaare perekonnana, siis võib ka samasooliste kooselu pidada SHS § 22 lg 2 alla kuuluvaks.

2. Abielulistes suhtes isikute laste, tudengist laste, abivajavate vanemate ja teiste sugulaste hõlmamise kohta abielulistes suhetes inimeste perekonda vt ülal abielus isikute kohta kirjutatud *mutatis mutandis* (p 2-4)

C. Ühe või mitme tuluallika ühine kasutamine kui perekonna tunnus

1. Üht või mitut tuluallikat ühiselt kasutavad inimesed, kes on ühtlasi perekonnaliikmed PS § 26 ja 27 mõistes. Sealjuures ei pruugi kooselu olla nõutav, arvestades, et SHS § 22 lg 2 teine lause eristab perekonna tunnustena „ühist majapidamist“ ja „ühe või mitme tuluallika ühist kasutamist“. Vt kommentaar ka abielu osa p 2.

Nimetatud punkti alla võib paigutada nt eraldi korterites elava täiskasvanud tütre ja tema eaka ema, kui ema saab nt rahvapensioni ja nad tegelikkuses elavad mõlemad tütre teisest sissetulekust. Siia alla võib sisuliselt paigutada ka oma isast eraldi elava tudengi, kes ei ole veel loonud omaette perekonda ja elab isa kulul.

D. Ühine majapidamine kui perekonna tunnus

1. Ühise majapidamisega inimesed, kes on ühtlasi perekonnaliikmed PS § 26 ja 27 tähenduses.

Nimetatud punkti alla võib paigutada nt üksikema alaealise lapsega; siia alla paigutuvad ka kooselavad isa ja täiskasvanud poeg, kui nad on ühise majapidamisega (kui isa ja poeg elavad aga nt ühe maja eri korrustel, majandavad üksteist eraldi ja sisuliselt on nende elud eraldi, siis ei paigutu nad SHS § 22 lg 2 alla – samas võib nt isal olla toimetulekutoetuse saamine välistatud SHS § 22³ lg 3 p 2 alusel);

73. Järgnevalt vaatame, kuidas mõistetakse perekonda SHS teiste teenuste ja toetuste kontekstis.

74. Vaadates SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande üldpõhimõtteid ning SHS § 45 lg 1 regulatsiooni, mis ütleb, et isikult võib võtta temale või tema perekonnale osutatava sotsiaalteenuse eest tasu, arvestades teenuse mahtu, maksumust ja teenust saava isiku ning tema perekonna majanduslikku olukorda, saab järeldada, et kui riik ei ole erisätetega võtnud sotsiaalteenuse rahastamist esmaselt endale (vt nt riigieelarvest rahastatav ööpäevaringne erihooldusteenus või riigi osutatav ja rahastatav rehabilitatsiooniteenus), siis põhimõtteliselt võib teenuse rahastamise panna isiku maksevõimetuse korral tema perele.

75. Nagu öeldud käesoleva alapeatüki alguses, on sotsiaalhoolekande põhimõtteks üldjuhul osutada inimesele abi siis, kui tema ja ta perekond toime ei tule. Arvestades, et sotsiaalhoolekandel on ka ennetav ning inimese ja perekonna toimetulekut soodustav ülesanne, ei ole kõigi SHSis sätestatud teenuste ja toetuste puhul perele ülesannet (nt teenuse eest tasumise kohustust) jäetud, vaid riik pakub teenust vajavale isikule vähemalt osaliselt teenuse ja tasub selle eest ilma pere poole esmalt pöördumata. Nii võib öelda, et nende inimeste puhul, kes vastavad riigieelarvest rahastatava ööpäevaringse erihooldusteenuse saamise tingimustele (vt SHS § 11¹⁸, 11⁵⁰), on riik võtnud selle teenuse osutamise ja rahastamise suuresti enda peale. Sealjuures ei pöördu riik pere poole ka siis, kui inimesel enesel ei ole raha maksta

ööpäevaringse erihooldusteenuse omaosalust, vaid hüvitab selle riigieelarvest (vt SHS §-d 11¹⁹ ja 11²⁰).

76. Olukorras, kus inimesele ei suudeta osutada ööpäevaringset erihooldusteenust riigi ette nähtud maksimaalse piirsumma sees (vt sotsiaalministri 29.01.2009 määrus nr 20 „Erihoolekandeteenuste maksimaalsed maksumused, kulude koostisosad ja riigieelarvest makstava tasu maksmise täpsemad tingimused ja kord“ § 2) või kus isik vajab teenust, mille riigipoolset rahastamist ei ole ette nähtud (nt SHS § 13 sätestatud koduteenused), tekib isiku perekonnal kohustus abistamisega sekkuda.
77. SHSi sotsiaalteenuste peatükis, SHS üldsätetes ega teistes kõigile SHS teenustele ja toetustele kohalduvates üldpeatükkides ei ole avatud perekonna mõistet. Arvestades, et perekonnal saab isiku abistamiskohustus olla vaid siis, kui see on selgelt õigusaktiga kehtestatud, saab teha järelduse, et SHSi mõistes tuleb reeglina perekonnana käsitleda perekonnaseaduses sätestatud perekonda. Üksnes toimetulekutoetuse kontekstis toob SHS sisse erineva perekonna mõiste. Toimetulekutoetuse sätetes defineeritud perekonda ei saa käsitleda perekonnana SHS teiste sätete mõistes, sest juba sõnastuslikult laieneb see vaid toimetulekutoetusele.¹⁵² Vt SHS § 22 lg 2, mis ütleb, et: „Toimetulekutoetuse määramise aluseks on toetuse taotleja ja tema perekonnaliikmete sissetulek. *Toimetulekutoetuse määramisel loetakse perekonna liikmeteks* abielus või abielulistes suhetes olevad samas eluruumis elavad isikud, nende abivajavad lapsed ja vanemad või muud üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavad või ühise majapidamisega isikud.“¹⁵³
78. SHSis ei ole reguleeritud kuidas peavad toimima inimene ja riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus, kui inimene esitab taotluse saada sotsiaalteenust, mille eest ta ise tasuda ei suuda, kuid mille eest võib tasu maksmise kohustuse panna isiku perekonnale. SHS § 45 lg 1 ütleb, et a) võetav tasu oleneb teenuse mahust, maksumusest ja teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast ning b) tasu võtmise otsustab teenust osutav või teenuse eest tasuv asutus.¹⁵⁴ Sellest normist tuleneb, et teenust osutaval või sellel tasuval riigiasutusel on õigus otsustada, kas maksta teenus kohe isikule kinni või panna teenuse eest esmase maksmise kohustus isiku perekonnale (kui isikul endal rahalisi võimalusi pole). Siinjuures saab sellise kohustuse kehtestada vaid nende teenuste osas, mille rahastamist pole riik mõne SHSis sätestatud erinormiga üle võtnud (vt eespool).
79. Praxis ja EMORi 2011. a uuringu „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“ põhjal võib öelda, et kohalikud omavalitsused küsivad sageli inimese perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu.¹⁵⁵

¹⁵² Kui vaadata perekonnaseaduses sisalduvat perekonnaliikmete abistamiskohustuse regulatsiooni, siis on selge, et see on mõeldud katma kõiki juhtumeid kus isik on abivajav ning ei ole disainitud üksnes spetsiifilisteks abivajaduse juhtumiteks.

¹⁵³ Probleemide kohta SHS § 22 lg 2 sätestatud perekonna mõistega vt allpool – sealjuures, kui laiendada SHS § 22 lg 2 perekonna mõistet teistele juhtudele, kus SHS järgi on perekonnal roll, siis kehtivad need probleemid ka nende olukordade puhuks.

¹⁵⁴ SHS § 45 lg 2 ütleb, et riigieelarvest rahastatavate sotsiaalteenuste, välja arvatud kogukonnas elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse eest võetava tasu piirmäärad ja laekumise korra kehtestab sotsiaalminister. Sotsiaalminister on selle volitusnormi alusel kehtestanud vaid 14.12.2000 määruse nr 79 „Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord“.

¹⁵⁵ Vt Praxis ja EMORi 2011. a uuringu „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“ lk 41 jj.

Viidatud uuringust selgub, et 36 % Eesti kohalikest omavalistustest küsib isikult või perekonnalt tasu koduteenuste eest (teenuseid osutavad 141 kohalikku omavalitsust 154 analüüsitust ning tasu võtab 82 nendest, mis kogu Eesti kohalikest omavalitsustest moodustab 36 %).¹⁵⁶ Kõige rohkem küsitakse perekonnalt tasu üldhooldekodu teenuse eest.¹⁵⁷

80. Praxise ja EMORi uuringust selgub, et kohalikud omavalitsused pöörduvad sageli otse isiku perekonna poole palvega tasuda isikule osutatava sotsiaalteenuse eest (osad omavalitsused küsivad tasumist enne teenuse osutamist, osad pärast teenuse osutamist). Isiku perekonna tuvastavad nad isikult saadud andmete, rahvastikuregistri kannete, aga ka kolmandatelt isikutelt (nt naabrid) saadud teabe põhjal. Kohalikud omavalitsused pidasid isiku perekonnaks nii abikaasat, elukaaslast, lapsi, vanemaid, vanavanemaid, lapselapsi, teatud juhtudel ka õdesid-vendi ning tulevasi pärijaid. Enamik omavalitsusi, saades eitava vastuse ühelt perekonnaliikmelt, küsib seejärel tasu kaugema astme pereliikmelt. Uuringust selgub, et kui perekond keeldub maksmast (või ei ole perel võimalik maksta), osutab kohalik omavalitsus teenust ise, kuid siiski esines ka juhte, kus kohalik omavalitsus jättis teenuse osutamata. Uuringust selgus, et osad kohalikud omavalitsused pöörduvad perekonna vastu ka kohtusse, kuid uuringust ei selgunud, millisel täpsel alusel, millise nõudega.¹⁵⁸

81. Meie hinnangul on õiguslik kohustus sotsiaalteenuse eest tasuda vaid nendel pereliikmetel, kel on abivajava pereliikme abistamiskohustus perekonnaseaduse järgi (vt ülal PKS sisustamise osa, vt ka järelduste osa). See tähendab, et sotsiaalteenuse eest tasumist võib nõuda abikaasalt ning otsejoones sugulastelt. Õigusaktidega pole pandud isiku elukaaslasele isiku abistamise kohustust ning seepärast ei ole elukaaslane õiguslikult kohustatud tasuma oma kaaslasele vajaliku sotsiaalteenuse eest. Ühtlasi on arusaadav, et kohalik omavalitsus või ka riik küsib ise isiku perekonnalt inimesele vajaliku sotsiaalteenuse eest tasumist (nagu näitas Praxise ja EMORi uuring), kuid meie hinnangul puudub kohalikul omavalitsusel nõue, millega minna isiku perekonnaliikmete vastu, kui need keelduvad teenuse eest tasumast. Kui PKS mõistes perekonnaliige keeldub maksmast, siis saab nõude perekonnaliikme vastu PKSile tuginevalt esitada vaid abivajav isik ise.¹⁵⁹ Kui isiku elukaaslane keeldub maksmast, siis ei saa suure tõenäosusega nõuet esitada keegi.

82. Kujutame alljärgneval skeemil osapoolte vahelisi suhteid, kui kohalikku omavalitsusse läheb koduteenuse sooviga eakas, kel ei ole endal raha, et teenuse eest maksta, kuid kohalik omavalitsus tuvastab, et isiku toimetuleku kindlustamiseks on inimesel seda teenust vaja.

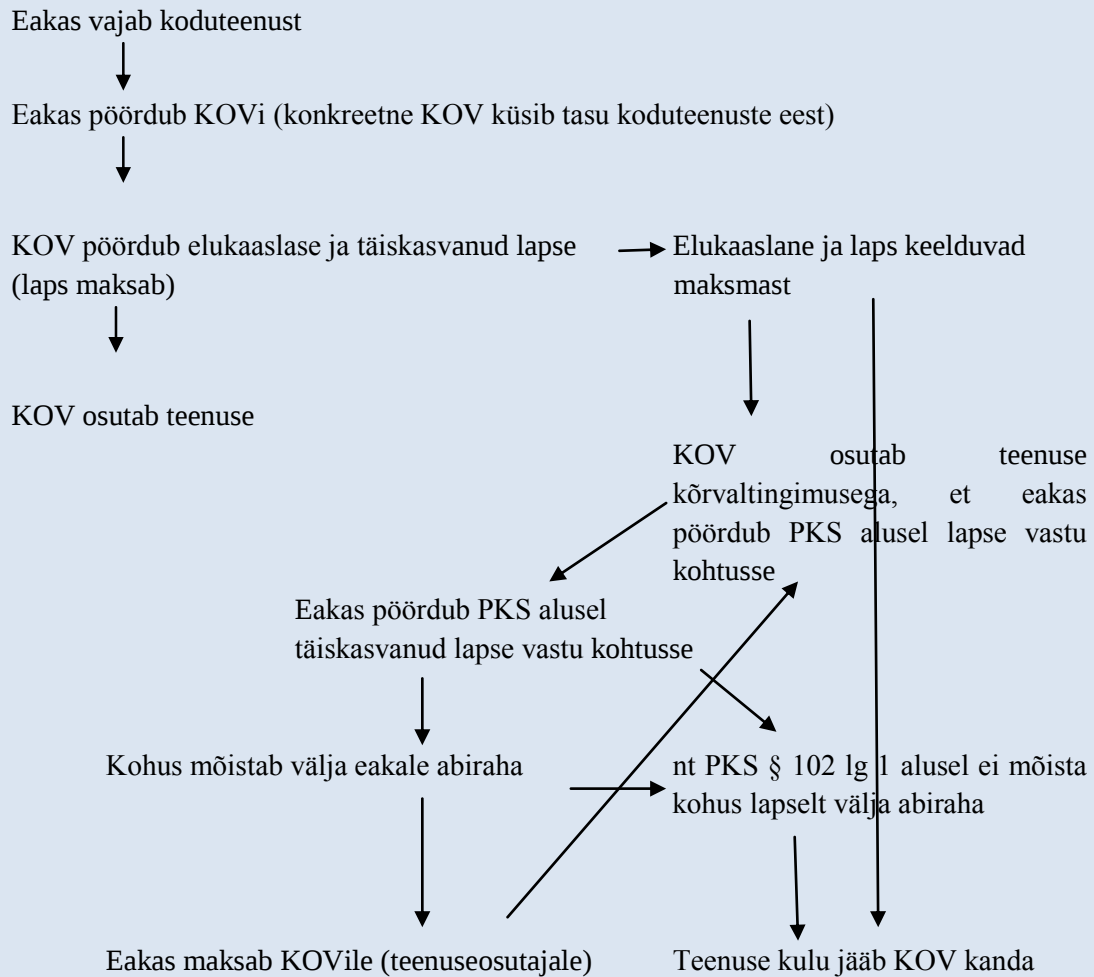
¹⁵⁶ Praxise ja EMORi 2011. a uuringu „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“ lk 43-44.

¹⁵⁷ Samas, lk 50.

¹⁵⁸ Praxise ja EMORi 2011. a uuringu „Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine“ lk 54-58.

¹⁵⁹ Ja kui maksab mõni teine pereliige, saab ta esitada nõude kohustatud pereliikme vastu (vt PKS).

Sotsiaalteenuse rahastamine pereliikme poolt (kui ei ole toimunud nõ vabatahtlikku abistamist perekonna siseselt)



83. SHS regulatsiooni analüüsi põhjal saab teha järgnevad järeldused.

84. SHS § 22 toob toimetulekutoetuse kontekstis sisse perekonnaõiguse perekonnast erineva perekonna käsitluse ja sellega koos erinevad perekondlikud abistamiskohustused (sisuliselt kehtestab SHS § 22 lg 1 selle sätte lõigetes 2-2² nimetatud isikute vahele üksteise abistamiskohustuse). SHS § 22 mõistes perekond on kooslus, kel on ühine majapidamine või kes kasutavad ühist tuluallikat. Siinjuures tõlgendades seda sätet põhiseaduskonformselt, saab järeldada, et perekonnaks saab pidada vaid neid ühise majapidamisega või ühist tuluallikat kasutavaid inimesi, kes on käsitatavad perekonnana PS § 26 ja 27 kontekstis. See välistab SHS § 22 lg 2 mõistes perekonnana nt vaid majanduslikel kaalutlustel koos elavad tudengid või eakad.

85. Kui SHS teised sätted eeldavad, et perekond abistab isikut (nt teatud sotsiaalteenuse saamisel), siis tuleb lähtuda perekonnast perekonnaseaduse mõttes, sest SHS ei sisalda teiste sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste mõttes perekonnaseadusest erinevat

perekonna käsitlemist. Ühtlasi tähendab see näiteks seda, et sotsiaalseenuse eest tasumist ei saa nõuda isiku elukaaslaselt.

Järeldused

Põhiseaduses reguleerivad perekonna ja perekonnaeluga seonduvat kaks sätet: PS §-d 26 ja 27. Põhiseaduse järgi on inimestel õigus, et riik või kolmandad isikud ei sekku nende perekonnaellu (PS § 26). Ühtlasi annab põhiseadus inimestele õiguse riigi positiivsele tegevusele, et nad saaksid täisväärtuslikku perekonnelu elada (PS § 27).

Perekonnaks PS § 26 ja 27 tähenduses tuleb lugeda inimeste kooslus, keda seovad lähedased sugulussidemed või kes on stabiilses isiklik-intiimses suhtes, olenemata sellest, kas nad on selle suhte formaliseerinud abielu vormis või mitte. Tõime välja, et perekonna moodustavad kindlasti:

- abielus olevad isikud;
- stabiilses kooselus elavad mees ja naine, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste olemasolu);
- üksteisest põlvnevad isikud. Piirav tingimus on see, et kui tegu on täisealiste üksteisest põlvnevate isikutega või põlvnemisega üle põlvkondade, siis selleks, et inimesed lugeda perekonnaks peab nende vahel lisaks tavalisele emotsionaalsele sidemele olema teatud eriline sõltuvussuhe (nt puudega täisealise lapse sõltuvus vanemast või abivajadus vanas eas ja kooselu (laste)lastega).

See, kuidas sisustada perekonda põhiseaduse tähenduses, sõltub paljuski sellest, kuidas ühiskond käsitleb perekonda. Seda, et perekonna mõiste on ajas muutuv ja sõltuv ühiskondlikest väärtushinnangutest, on tunnustanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus ja Riigikohus. Arvestades, et eelkõige seadusandja roll on hinnata, keda ühiskond perekonnana käsitleb, leidsime, et kui ühiskondlik arvamus on selline, tuleb perekonnaks lugeda ka

- stabiilses kooselus elavad samasoolised inimesed, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste ühine kasvatamine);
- küljjoones sugulased (kui tegu ei ole alaealistega, siis kehtib põlvnevate isikutega sama eritingimus sõltuvussuhte osas, nt täisealine õde, kes hoolitseb oma alaealise õe eest).

PS § 27 lõiked 3 ja 5 sätestavad perekonnaliikmete vahelised abistamiskohustused. Siinjuures saab PS § 27 lõikest 3 suhteliselt selgelt järeldada, et sätte järgi on vanematel kohustus hoolitseda enda alaealiste laste eest ja kasvatada neid. PS § 27 lõige 5 on märksa ebaselgem norm, mis ütleb, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Tuginevalt erialakirjanduses väidetule, kohtupraktikale ning Praxise ja EMORi 2011. a uuringule leidsime, et põhimõtteliselt võivad abistamiskohustused esineda kõigi nende koosluste siseselt, keda PS §-d 26 ja 27 perekonnana käsitlevad (vt ülal).

Perekonnaliikmetele ei teki kohustused otse põhiseadusest. Selleks, et need kohustused oleksid pereliikmete vahel kehtivad, peab seadusandja need teises õiguses kehtestama. Seadusandja ei saa perekondlike abistamiskohustuste sildi all kehtestada abistamiskohustusi inimestele, kes ei ole käsitletavad perekonnana põhiseaduse tähenduses, nt ei saa seadusandja perekonnaks lugeda majanduslikel kaalutlusel kooselavat kahte eakat endist naabrinaist. Perekondlike abistamiskohustuste kehtestamine perekonna väliselt kujutab inimeste teiste põhiõiguste ebaproportsionaalset piiramist.

Analüüsisime ka seda, kuidas on seadusandja kehtivas õiguses PS § 27 lõiked 3 ja 5 sisustanud. Sisu nendele põhiseaduse sätetele on antud eelkõige perekonnaseaduses ja sotsiaalhoolekande seaduses.

Perekonnaseadus kehtestab suhteliselt konservatiivsed perekondlikud abistamiskohustused: abistamiskohustus tekib abielust või väga lähedasest otsejoones sugulusest.

Sotsiaalhoolekande seadus kasutab üldjuhul perekonnaseaduse perekonna käsitlust, välja arvatud toimetulekutoetuse sätetes. SHS § 22 toob toimetulekutoetuse kontekstis sisse erineva perekonna käsitluse ja sellega koos erinevad perekondlikud abistamiskohustused (sisuliselt kehtestab SHS § 22 lg 1 selle sätte lõigetes 2-2² nimetatud isikute vahele üksteise abistamiskohustuse). SHS § 22 mõistes perekond on kooslus, kel on ühine majapidamine või kes kasutavad ühist tuluallikat. Siinjuures tõlgendades seda sätet põhiseaduskonformselt, tuleb järeldada, et perekonnaks saab pidada vaid neid ühise majapidamisega või ühist tuluallikat kasutavaid inimesi, kes on käsitatavad perekonnana PS § 26 ja 27 kontekstis. Märgime aga, et me pole kindlad, et sätet praktikas nii tõlgendatakse ja üheks perekonnaks ei loeta SHS § 22 mõttes isikuid, keda seovad vaid majanduslikud sidemed (nt kaks korterit jagavat vanadaami, kes elavad koos vaid kulude kokkuhoiu eesmärgil).

SHS § 22 lõiked 2-2² vajaksid kindlasti selgemaks muutmist. Need sätted on segased ja võimaldavad erinevat tõlgendust, muu hulgas teoreetiliselt põhiseadusvastast. Näiteks seda, et üheks perekonnaks võib toimetulekutoetuse mõttes lugeda ühes korteris elavad kaks eakat daami ja sellega kehtestada nendele sisuliselt üksteise igapäevase toetamise kohustuse. Ilmselt võib väita, et SHS § 22 lõiked 2-2² on põhiseadusega vastuolus õigusselgusetuse põhjusel (PS § 10).

Eelnevast tuleneb ühtlasi, et vähemasti toimetulekutoetuse kontekstis erineb perekonnaõiguses ning sotsiaalõiguses kasutusel olev perekonna käsitlus. Vaadates Saksamaa ja Soome õigust (kajastatud analüüsi lisas), võib öelda, et perekonna erinev käsitlus sotsiaal- ja perekonnaõiguses on tavapärane. Sotsiaalõiguses loetakse perekonnaks enamasti ühise majapidamisega isikud ehk igapäevaelus realselt kooselavad ja toimetavad inimesed. Oluline pole, kas nad on oma perekonnaelu formaliseerinud (nt abielu või partnerlussuhte vormi) või mitte. SHS praegusel kujul võimaldab tõlgendust, kus perekonnaks toimetulekutoetuse mõttes loetakse ka isikud, kes ei ela koos, kuid kes kasutavad ühist tuluallikat (nt eraldi linnaosas elavad ema ja tema täisealine abivajav poeg). Selline kooslus peab olema igapäevases tihedas läbikäimises, et nad saaksid moodustada perekonna toimetulekutoetuse kontekstis. Perekonnaõigus käsitleb perekonda üldjuhul konservatiivsemalt, sätestades abistamiskohustused vaid väga lähedaste sugulaste ning oma perekonnaelu formaliseerinud kooselupaaride vahel, sealjuures ei sea perekonnaseadus üldjuhul abistamiskohustuse tingimuseks isikute kooselu (v.a teatud juhul abielu puhul).

See, et perekond sotsiaalõiguse ja perekonnaõiguse mõistes eelkirjeldatud viisil erineb, on põhjendatud. Kui riik eraldaks inimesele abivajadusest sõltuvat sotsiaalabi (ükskõik kas toetuse või teenuse kujul) ilma, et ta võtaks abivajaduse hindamisel arvesse isiku igapäevaperekonna üldise majandusliku olukorra, oleks ebamõistlik. Tekiks olukord, kus abivajadusest sõltuvat toetust või teenust antaks inimestele, kes tegelikult abivajajad ei ole. Kedagi ei saa sundida enda kooselu registreerima (isegi kui esineks partnerlussuhte registreerimise võimalusi), kuid see ei tähenda, et registreerimata kooselu paaridele, kes elavad ühiskonna mõistes tavapärasest pereelu, ei saa panna piiratud ulatuses vastastikkuseid kohustusi, mis neil moraalselt nagunii esinevad. Vastasel korral toimuks maksude kaudu

kogutud üldiste riigitulude ebaratsionaalne jaotus, kus abi saaks need, kes seda ei vaja, ja abi jääks sellega vähemaks inimestele, kes seda vajavad. Lõpeks võiks see suurendada üldist maksukoormust.

Eeltoodud põhjendustel leiame, et abivajadusest sõltuva sotsiaalabi (ükskõik kas teenuse või toetuse vormis) mõistes, võib käsitleda perekonda perekonnaseadusega kehtestatud perekonna mõistest erinevalt. Sotsiaalõiguse perekond võib hõlmata laiemat isikute hulka kui perekond perekonnaseaduse mõistes (kuid see siiski on piiratud PS § 26 ja 27 mõistes perekonnaliikmetega) ning selle olemuslikuks tunnuseks on selle liikmete kooselu või muul viisil igapäevane ühine majandamine.

Siinjuures palus Sotsiaalministeerium täpsustada, et kui perekonnaseaduse mõistes perekond ja sotsiaalõiguse mõistes perekond erinevad ning sotsiaalõiguses on ka registreerimata elukaaslastele kehtestatud üksteise abistamise kohustus, et kuidas siis tuvastada, kas nende vahel esineb perekonnaelu: kas seda peab tegema mõne objektiivse kriteeriumi põhjal (nt suhte kestus, kooselu vorm) või tuleb arvestada inimeste subjektiivset arusaama, kas nad on perekond. Leiame, et oluline on sellisel juhul objektiivsete kriteeriumide alusel tuvastada, et tegemist ei ole vaid inimeste majandusliku liiduga, st peab eksisteerima ka isiklik-intiimne suhe. Selle tuvastamiseks meie hinnangul ei ole aga vältimatult vajalik küsida inimeste endi arvamust, vaid usutavasti suudavad sotsioloogid koostöös sotsiaaltöö spetsialistidega kaardistada need kriteeriumid, mille esinemisel võib eeldada inimeste vahel eksisteerivat isiklik-intiimset suhet.

Täiesti probleemivaba sotsiaalõiguse ja perekonnaõiguse mõistes perekonna eristamine siiski ei ole. See võib luua ka olukorra, kus abivajav inimene jääb abist ilma. Illustreerime seda järgmise Eesti kehtivast õigusest tuleneva näitega (väljamõeldud)

Aive ja Andres on koos elanud 20 aastat ühes Haapsalu kortermajas, nad ei ole abielus. Neil on 2 last: Britta (13) ja Berit (21). Britta elab koos Aive ja Andresega, Berit elab ja õpib Tallinnas, Beritil ei ole elukaaslast, Berit saab stipendiumi 30 eurot ja ta on võtnud õppelaenu. Aive on terve oma elu käinud tööl ämmaemandana, kuid kaks aastat tagasi ta kukkus tänaval ja sellest alates on tal olnud võimatu jätkata endist tööd ning uut tööd ta ei ole leidnud. Aive saab töötutoetust 65 eurot kuus. Andres käib tööl ja tema sissetulek on 400 eurot, kuid Andres on viimased 2 aastat iga kord palgapäeval käinud ja mänginud kasiinos enamiku raha maha. Kuna Andres kuritarvitab ka alkoholi ja selle mõju all on vägivaldne ei näe Aive ja lapsed pea üldse Andrese raha. Kuigi pere elab Aive emalt päranduseks saadud korteris, keeldub Andres ka väljakolimast, kuigi vihahoos Aive seda aegajalt nõuab.

Kogu pere peale on isikute kuine sissetulek $30 + 65 + 400$ eurot, st 495 eurot (Beriti õppelaen ei lähe arvesse, Andrese sissetulek, vaatamata sellele et ta selle maha mängib, läheb arvesse). Peale Beriti ja Haapsalu kodu eluasemekulude (vastavalt 60 eurot ja 140 eurot) mahaarvamist jääb perele kätte 295 eurot.

Toimetulekupiir on 76,70 eurot esimese inimese kohta ja 61,36 eurot iga järgmise liikme kohta. Seega selle pere toimetulekupiiriks on 260,78 eurot.

Aive läheb Haapsalu Linnavalitsusse toimetulekutoetust taotlema, kuid talle ei maksta seda, sest pere sissetulekud on kõrgemad kui toimetulekupiir. Aive ütleb, et samas neil ei ole millestki kommunaalmakse maksta, sest Andres lihtsalt mängib raha maha.

Linnaametniku sõnul aga pole midagi teha, sest Aive ja Andres koos lastega on üks perekond ning sotsiaalhoolekande seaduses puudub norm, mis lubaks Aivele maksta toimetulekutoetust ning Haapsalu linnal pole ka eelarves raha, et toetada pere muu toetusega.

On selge, et 4 liikmeline pere, kel on realselt kuus kulutada 120 eurot (võtame, et mõnikümmend eurot Andres siiski perele kas toiduproduktide või Britta taskuraha vormis eraldab), on vaesuses. Asjaoludest on ka näha, et põhivastutaja on Aive, kelle sissetulek on enam kui napp. Mida selles olukorras pakub perekonnaseadus?

Aivel oleks PKS § 96, 97 p 1, 100 lg 2, 101 ja 116 alusel võimalik nõuda Britta nimel Andreselt välja elatis;

Beritil oleks võimalik PKS § 96, 97 p 3 nõuda välja Andreselt elatis, kuid ilmselt seda ei mõistetakse PKS § 102 lg 1 toodud piirangu tõttu (elatis ei või kahjustada kohustatud isiku tavalist ülalpidamist);

Kuna Aive ja Andres ei ole abielus, siis puudub Aivel ülalpidamismõiste Andrese vastu. Seda vaatamata sellele, et Aive on kogu elu andnud panuse perekonnaellu, pere elab Aive ema korteris, Aive hoolitseb kodu ja laste eest.

Eelnevast näitest on näha, et sotsiaalseaduse mõistes perekonna ning perekonnaõiguse mõistes perekonna erinevus võib põhjustada probleeme: inimesed võivad sattuda lõksu olukorras, kus nad on pikaajalised elukaaslased, keda SHS § 22 mõistes käsitatakse perekonnana, aga keda PKS mõttes perekonnana ei käsitata, sest SHS § 22 sätestatud perekonnaliikmetele ei ole antud võimalust pöörduda ülalpidamise saamiseks õigusliku nõudega oma teise perekonnaliikme vastu. Iseküsimus on, kui lihtne on sellises olukorras üldse enda elukaaslase vastu kohtusse minna ja kas oleks muud võimalused, nt teenuste osutamine Andresele, et ta käituks vastutustundlikumalt.

Kui otsustatakse sotsiaalseaduse perekonna mõiste kasutusele võtta ka SHS sotsiaalteenuste kontekstis, mis iseenesest võib põhjendatud olla, siis tuleb siiski kasutusele võtta meetmed ennetamiseks juhte, kus isikud satuvad perekonnaõigusliku ja sotsiaalseaduse perekonna mõiste erinevuse tõttu lõksu.

Üheks võimaluseks on see, et kui inimese abistamist eeldatakse pereliikmelt, kelle vastu inimesel puudub perekonnaseaduse mõistes ülalpidamismõiste, osutab isikule abi riik, kuid riik saab kohustatud inimese vastu esitada regressnõude: sisuliselt mõistab kohustatult inimeselt välja summa, mida kohustatu vabatahtlikult ei maksnud oma perekonnaliikme abistamiseks. Kui selline süsteem kehtestada, siis peab eriti rangelt järgima, et selline kohustus pannakse väga läbimõeldult vaid neile kooslustele, kes põhiseaduse mõistes perekonnana käsitatavad.

Teine võimalus, mis osaliselt on kasutusel Saksamaal, on see, et kui perekonnaliige, kes perekonnaõiguse mõttes ei ole kohustatud abivajajat aitama, siiski aitab, nt oma elukaaslast hooldekodu arvete maksmisel, saab selle rahalise panuse eest maksusoodustuse. Neid võimalusi saab kombineerida ning kindlasti esineb veel võimalusi, et kirjeldatud probleemist üle saada. Igal juhul peab eksisteerima süsteem, mis tagab selle, et välistatud oleks ülalkirjeldatud näites Aive olukorra teke. Kui muu pole võimalik, peab riik toetuse eraldama või teenuse eest tasumise kohustuse enda peale võtma. Inimesele peab olema tagatud inimväärikuse kindlustamiseks vajalikud toetused ja teenused.

III peatükk

Milles seisneb perekonna abistamiskohustus?

Sissejuhatus

Töö esimesest osast selgus, millal võib põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse järgi kõne alla tulla perekonna abistamiskohustuse kehtestamine. Töö teises osas selgitasime, kes peaksid abivajavat pereliiget aitama ehk millist inimkooslust tuleks põhiseaduse mõttes pereks pidada.

Järgnevalt vajab vastust küsimus, millises ulatuses tuleb perel oma abivajavale liikmele abi anda ehk kui paljust oma heaolust ja varast ning millistel tingimustel peab abistav pereliige loobuma, et aidata abivajavat/abivajavaid pereliiget/pereliikmeid. Ka tuleb vastata küsimusele, kuidas abi anda (rahas või natuuras või nõudeõiguse andmise teel). Nendele küsimusele vastuse andmine on oluline selleks, et hinnata, kas a) pere abistamiskohustuse saab lugeda täidetuks ja b) isikul tekib abi saamiseks nõue riigi vastu.

Järgnevalt neile olulistele küsimustele vastamegi. Seejuures käsitleme kõigepealt põhiseaduse tasandilt vaadates kohustuse täitmise ulatuse, sh ajalise ulatuse, küsimust. Seda tehes vastame ühtlasi küsimusele, kuidas on riigi ja pere abistamiskohustused omavahel seotud, aga ka küsimusele, millal ei või perelt abistamiskohustuse täitmist nõuda. Kaasnevalt selgitame, kas ja millistel tingimustel võiks üht pereliiget kohustada abistama mitut abivajavat pereliiget. Seejärel vastame põhiseadusele tuginedes küsimusele, millisel viisil võib abistamiskohustuse täitmist perelt nõuda (nt kas perelt võiks nõuda kohaliku omavalitsuse loodud sotsiaalteenuste eest tasumist).

Pärast põhiseaduse tasandi avamist kirjeldame, kuidas on seadusandja perekonna abistamiskohustuse ulatust ja selle kohustuse täitmise viisi reguleerinud teiseses õiguses. Siin toome kõigepealt välja tüüpilised avaliku võimu rakendatavad meetmed, mis vähendavad pere abistamiskoormust. Sellele järgnevalt peatume perel lasuva abistamiskohustuse ulatusel ja abistamiskohustuse täitmise viisil.

Olles kirjeldanud teiseses õiguses sisalduvat abistamiskohustuse regulatsiooni, toome töö lõpus välja meie hinnangul peamised perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse koos kohaldamisel esile kerkivad probleemid ja pakume välja, kuidas võiks neid probleeme lahendada. Seejuures märgime, et me ei sõnasta tellijale ette õigusnorme, kuna ühtegi õigusnormi ei saa vaadata lahus teistest õigusnormidest. Leiame, et me ei saa võtta vastutust õigusnormi sobivuse eest teadmata, kuidas seadusandja soovib sotsiaalabi andmist edaspidi korraldada. Ka ei saa me tuua välja kõiki võimalikke probleeme, mis võiksid kehtiva perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse koostoimest esile kerkida. Seda põhjusel, et sotsiaalhoolekande seadusest ei joonistu kõikide sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste puhul kahjuks välja üht ja selget abistamisskeemi.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Näiteks kui võrrelda omavahel SHS § 26 esimest ja teist lõiget, jääb arusaamatuks, kas lõikes 1 nimetatud sotsiaalteenuste eest võib valla- või linnavalitsus hinnata puudega isiku abivajadust (maksevõimet) ja nõuda temalt SHS § 45 alusel tasu maksmist või on lõikes 1 nimetatud sotsiaalteenused mõeldud igale asjaomast teenust vajavale puudega isikule tasuta. Näiteks korraldab Tallinna Linnavalitsus invatransporti põhimõttel, et oluline pole isiku maksevõime, vaid isiku vajadus teenuse järele. Sellest johtuvalt osutatakse Tallinnas invatransporti teatud maani tasuta. Lõige 1 sätestab, et 1 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, õpetuse ja tõlketeenustega; 2) loob koostöös pädevate riigijorganitega võimalused puuetega inimeste konkurentsivõimet tõstvaks kutseõpetuseks; 3) sobitab koostöös pädevate riigijorganitega töökohti ja loob rakenduskeskusi; 4) korraldab invatransporti; 5) tagab puuetega inimestele juurdepääsu üldkasutatavatesse hoonetesse; 6) määrab

vajadusel tugiisiku või isikliku abistaja, 7) selgitab välja eestkostjateks sobivad isikud, teostab nende tegevuse üle järelevalvet ning teavitab kohut nendepoolsest kohustuste rikkumisest ja eestkostetava olukorrast. Lõike 2 järgi valla- või linnavalitsus korraldab abi vajava puudega isiku toimetuleku sotsiaalteenuste osutamise, sotsiaaltoetuste maksmise, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise teel.

1. Abistamiskohustuse sisu ja ulatus – suunised põhiseadusest

1.1 Abistamiskohustuse ulatus - põhiseaduse suunised

1. Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse järgi langeb puudustkannatava isiku (abivajaja) nõudeõigus riigi vastu täiesti või osaliselt ära, kui puudustkannataval isikul (abivajajal) on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme (abivajaja) eest hoolitsema. Seega sõltub riigi abistamiskohustus suuresti sellest, kui suures ulatuses katab isiku abivajaduse ära tema pere. Töö 1. osas märkisime, et teatud sotsiaalsete riskide puhul isiku abivajadust eeldatakse ning riigil on riigil kohustus riski realiseerumisel osutada isikule sotsiaalkindlustushüvitiste maksmise näol abi sõltumata sellest, kas ta seda vajab või kas tema perekond on võimeline talle seda abi osutama. Samuti märkisime, et sotsiaalthartast, nt artiklist 15 ning artiklitest 16 ja 27 tuleneb riigile kohustus rakendada teatud isikute gruppide suhtes (nt puudega isikud ning perekondlike kohustustega isikud)¹⁶¹ vaesust ennetavaid ehk sotsiaalabile eelnevaid meetmeid.¹⁶² Sotsiaalkindlustushüvitised ja vaesust ennetavad meetmed mõjutavad omakorda perel lasuva abistamiskohustuse ulatust: need vähendavad suuremal või vähemal määral perekonnal lasuvat abistamiskohustuse koormat.
2. Seega sõltub perekonna abistamiskohustuse ulatus ja isiku vajadus riigipoolsele abile ehk sotsiaalabivajadus muu hulgas sellestki, kas ja mil määral täidab riik endale rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi ning maksab isikutele sotsiaalkindlustushüvitisi ja rakendab toimetulekuraskuse ennetamiseks meetmeid. Teisisõnu sõltub PS §-de 27 ja 28 järgi see, millises mahu annab abivajajale abi pere, riigi makstavatest sotsiaalkindlustushüvitistest ja rakendatavatest toimetulekuraskust ennetavatest meetmetest. Teiselt poolt sõltub aga pere antava abi suurusest see, millises ulatuses peab sotsiaalabi andma riik.¹⁶³
3. Eelnevast tuleneb, et pere ja riigi abistamiskohustused on omavahel seotud ning selle, kui suure abistamiskoorma võtab sotsiaalkindlustushüvitiste ja toimetulekuraskust ennetavate meetmete rakendamise näol enda kanda riik ja kui suure abistamiskoorma paneb riik perele, määrab PS §-de 27 ja 28 järgi kindlaks seadusandja.¹⁶⁴ Seejuures on

¹⁶¹ See, et Eesti pole ratifitseerinud kõiki sotsiaaltharta artikleid (artikleid 10, 15, 16, 23, 27, 31), mis näevad ette vaesust ennetavate meetmete rakendamist, ei tähenda, et PS §-st 10 ei saaks tuletada riigile kohustust võtta vaesust ennetavaid meetmeid kasutusele ka teiste isikute gruppide, nt eakate puhul. Eelviidatud artiklitest pole Eesti ratifitseerinud artikkel 10 lõikeid 2 ja 5, artikleid 23 ja 31.

¹⁶² M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010, p 308. Inglise keeles on nende meetmete kirjeldamiseks kasutatud mõistet „targeted social assistance“ ning asjaomaseid meetmeid rakendatakse isikugruppide suhtes, kes välise abita tõenäoliselt iseseisvalt toime ei tule. Abi antakse objektiivsete kriteeriumide alusel (selles mõttes on tegemist sotsiaalkindlustusega sarnase abiga), teatud juhtudel võidakse aga hinnata ka isiku abivajadust. Vt ka C. de Neubourg, J. Castonguay, K. Roelen. Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience. Social Protection and Labor. The World Bank, november 2007, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/uFIFi>.

¹⁶³ Vt ka RKPJKo 21.01.2004. a, nr 3-4-1-7-03, p 18: „Põhiseadusest tuleneb seega, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu Põhiseaduse § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema.“

¹⁶⁴ See, millises ulatuses tuleb riigil isikule abi anda siis, kui pere pole olnud võimeline oma abivajavat liiget abistama, on teine küsimus, mida me tööülesandest tulenevalt selles analüüsis ei käsitle.

tulenevalt isiku inimväärikuse kaitse kohustusest seadusandja ülesandeks siduda pere ja riigi abistamiskohustused omavahel nii, et need moodustaks tervikliku süsteemi ning kellegi inimväärikus ei jääks pere ja riigi abistamiskohustuste mittehaakumise tõttu kaitseta.

4. Nagu eespool toodust selgub, siis sõltub pere abistamiskohustuse ulatus paljuski sellest, milliste sotsiaalsete meetmete rakendamist nõuab riigilt rahvusvaheline õigus. Seepärast tuleb seadusandjal abi andmise terviklikku süsteemi luues silmas pidada riigile rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi. See tähendab, et kui rahvusvaheline õigus nõuab, et riik peab andma mõnd sotsiaalkindlustushüvitist kindlas ulatuses, andma teatud toetusi või osutama tasuta või osalise tasu eest sotsiaalteenuseid, ei või riik selles ulatuses, milles ta on rahvusvahelisel tasandil võtnud kohustuse neid isikute abistamiskulutusi kanda, abistamiskohustust perele panna.
5. Konkreetsele perele langevat abivajavate liikmete abistamise kohustuse ulatust ei pea seadusandja siduma abivajava isiku esmavajaduste katmise kohustusega.¹⁶⁵ Küll aga tuleb seadusandjal arvestada, et abistamiskohustuse ulatus ei või olla selline, et abistava pereliikme enda esmavajaduste rahuldamine satub ohtu.¹⁶⁶ See tähendab ühelt poolt, et seadusandja võib nt otsustada, et perel tuleb katta abivajava isiku esmavajadused vaid pooles ulatuses. Teiselt poolt tähendab see aga, et seadusandja võib perekonnalt nõuda, et too kataks abivajava pereliikme abivajaduse esmavajadustest suuremal määral. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb seadusandjal aga esmajoonel silmas seda, et ta ei jäta abistava pereliikme inimväärikust kaitseta.
6. Samuti peab seadusandja pere abistamiskohustuse ulatuse piiride paikapanemisel teadvustama, et abistamiskohustuse täitmine piirab peale abistaja inimväärikuse teisi põhiõigusi ja –vabadusi ning võib raskendada teiste põhikohustuste täitmist. Seepärast tuleb seadusandjal abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel PS § 27 lõigete 3 ja 5 kõrval arvestada piiratavate põhiõiguste, -vabaduste ja –kohustustega. Näiteks tuleb seadusandjal arvestada PS §-st 10 tuleneva igapäevase õigusega inimväärikusele, PS §-st 29 tuleneva õigusega tööle, PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõigusega, PS §-st 31 tuleneva õigusega ettevõtlusvabadusele ja PS §-

¹⁶⁵ Abivajava pereliikme esmavajaduste rahuldamiseks vajalikust väiksemas ulatuses abistamiskohustuse perele pealepanemisel tuleb aga seadusandjal arvestada, et ülejäänud osas tuleb abivajadus rahuldada riigil. Riik on PS § 28 lõikest 2 johtuvalt kohustatud puuduses olevale isikule abi andma ulatuses, mis kataks isiku esmavajadused (RKPJKo 21.01.2004. a, nr 3-4-1-7-03, p 16: „Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. Põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist. Erinevate võimuharude pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam, et sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.“). Abi peab olema nii suur, et vanemad saaksid ise oma laste, sh puuetega laste, eest hoolitseda ega peaks oma lastest majandusliku kitsikuse tõttu loobuma (EIKo 18.12.2008. a, nr 39948/06 asjas Saviny vs Ukraina, p 50, milles kohus leidis, et vanematelt ei või last ära võtta vaid põhjusel, et nende majanduslik olukord ei võimalda last kasvatada.). Kui riik seda soovib, võib ta alati anda abi suuremas ulatuses.

¹⁶⁶ RKTko 07.12.2009. a, nr 3-2-1-127-09, p 12: „Kolleeegium jääb varem avaldatud seisukoha juurde, et vanem on kohustatud tegema lapse ülalpidamiseks vajalike vahendite saamiseks kõik endast oleneva, kuid väljamõistetud elatis ei või olla elatist maksta kohustatud vanemale ebamõistlikult koormav ega panna vanemat olukorda, kus tal ei ole võimalik säilitada enda minimaalselt vajalikku elustandardit ega tulla ise toime ilma riigi abita (vt Riigikohtu 12. märtsi 2007. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-19-07, p 12).“

st 124 tuleneva kaitseväes teenimise kohustusega. Samuti tuleb seadusandjal abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel järgida PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte ja PS § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega. Nii tuleb seadusandjal võtta arvesse, et abistajast pereliikme põhiõiguste ja -vabaduste piirangud võivad olla üsnagi pika kestusega: lapse eest hoolitsemise ja tema kasvatamise kohustus on tulenevalt PS § 27 lõikest 3 ajaliselt piiratud lapse täiskasvanuks saamisega ning muudel juhtudel kestab abistamiskohustus nähtuvalt PS § 27 lõikest 5 ajani, mil isiku abivajadus on ära langenud. Ka ei saa seadusandja mööda vaadata abistamiskohustuslike ja abile õigustatud isikute paljususest: reguleerida tuleb, kes peab keda kui suures ulatuses abistama.

7. Selleks, et sekkumine abistaja põhiõigustesse oleks proportsionaalne, tuleb seadusandjal kõigepealt selgitada välja, kui intensiivselt abistava pereliikme põhiõigusi ja -vabadusi abistamiskohustuse ulatuse teatud määras sätestamine piirab.¹⁶⁷ Seejärel peab seadusandja läbi mõtlema, millisel eesmärgil soovib ta abistamiskohustuse ulatust kindlaks määrata just selliselt. Pärast seda, kui on selge, milliseid põhiõigusi ja -vabadusi abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise reeglid („valem“) piirab ja millisel eesmärgil neid põhiõigusi seadusandja piirata soovib, tuleb seadusandjal hinnata, kas abistamiskohustuse kindlaksmääramise „valem“ on eesmärgipärane ehk sobilik seatud eesmärgi saavutamiseks. Kui eesmärk on saavutatav, tuleb seadusandjal järgnevalt teha kindlaks, kas sama eesmärki annab saavutada teisel, põhiõigusi ja -vabadusi vähem riivaval moel. Kui on, tuleb selgeks teha, kas alternatiivse mooduse kasuks otsustades on seatud eesmärk saavutatav sama hästi, kui kontrollitav abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise „valem“ seda võimaldab. Olukorras, kus see nii pole, peab seadusandja hindama, kas kontrollitav abistamiskohustuse kindlaksmääramise „valem“ on põhiõiguste ja -vabaduste seisukohalt mõõdukas. Mõõdukuse hindamisel on vaja seadusandjal kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi, mille saavutamiseks põhiõigusi ja -vabadusi piirata soovitakse, tähtsust. Teisisõnu tuleb läbi teha meetme proportsionaalsuse test, millega kontrollitakse, kas põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on kindla abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise „valemi“ puhul õigustatud.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Sellele küsimusele vastamiseks tuleb teha kindlaks asjakohaste põhiõiguste ja -vabaduste kaitseala. Vt nt RKPJKo 26.03.2009. a, nr 3-4-1-16-08, p 22: „Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseaduses ei nimetata õigust soetada või omada relva igaühe põhiõigusena, kuid isiku õigus soetada ja omada relva võib olla hõlmatud PS § 19 lõikes 1 nimetatud õigusega vabale eneseteostusele (vt RKPJK 6. oktoobri 2000. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-00 - RT III 2000, 21, 233, p 12). Riigikohtu üldkogu on leidnud, et isiku vaba eneseteostuse viis on ka jahipidamine. Samas lahendis on üldkogu märkinud, et kuigi jahipidamine ei eelda alati relva kandmist ja kasutamist, on relvaga jaht üks vanimaid ja riigi tunnustatud jahipidamise viise (vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-01 - RT III 2001, 26, 280, p 13).“

¹⁶⁸ RKPJKo 26.03.2009. a, nr 3-4-1-16-08, p 29: „Ehkki seadusandja on piirangu kehtestanud legitiimset eesmärki silmas pidades, saab põhiõiguse riivet pidada õigustatuks vaid siis, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet (vt nt RKPJK 5. märtsi 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-2-01 - RT III 2001, 7, 75, punkt 16). Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust (vt RKPJK 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02 - RT III 2002, 8, 74, punkt 15).“

8. Kahjuks ei saa me abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise puhul tõsikindlalt väita, et üks või teine abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise „valem“ on põhiseadusvastane (normi põhiseaduspärasuse hindamiseks on vaja teada, kuidas on seadusandja reguleerinud perekonna abistamiskohustust tervikult). Küll aga saame välja tuua, et abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel ei või seadusandja unustada, et abivajava isiku kõrval on ka abiandjal õigus inimväärikale elule. See tähendab, et seadusandja ei või ühegi pereliikme kanda jätta teise täiskasvanud pereliikme või teiste täiskasvanud pereliikmete eest hoolitsemise kohustust ulatuses, milles abistav täiskasvanud pereliige peaks teise pereliikme või teiste pereliikmete abistamise tõttu loobuma olulises osas oma elustandardist¹⁶⁹, andma end jäägitult abistatava teenistusse või peaks ise riigilt sotsiaalabi paluma.¹⁷⁰ Samuti saame välja tuua, et seadusandja ei pea pere abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel lähtuma abistatava kõikidest eluvajadustest või kohustama perekonda osutama oma liikmele abi üksnes esmavajaduste katteks ja seda miinimumulatuses.
9. Välja toodud seadusandjat piiravatele tingimustele tuginedes leiame, et a) perele võib panna abistamiskohustuse määral, mis katab täiskasvanud abistatava tavapäraseid kulud täiel määral, aga abistamiskohustuse ulatust võib piirata ka esmavajaduste rahuldamise kriteeriumiga, b) täiskasvanu abistamise kohustus peaks algama hetkest, mil isik abi vajab ja võib vältida kuni abivajaduse äralangemiseni, c) abistamiskohustuse ulatus peaks olema piiratud abistava pereliikme inimväärikusega.
10. Mis puutub aga abistamiskohustuslike ja abi saama õigustatud isikute võrdsesse kohtlemisse, siis leiame, et võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt ei või seadusandja põhjendamatult kohustada abi osutama vaid mõningaid pereliikmeid, jättes teistelt pereliikmetelt abistamiskohustuse täitmise nõudmata. Samamoodi leiame abistatavate vahel vahet tegemisse puutuvalt, et PS § 12 lg 1 esimene lause lubab olukorras, kus abiandja ei suuda kõiki abivajavaid pereliikmeid nõutaval määral toetada, põhjendatud juhul abistatavatel vahet teha.
11. Siinjuures rõhutame abistamiskohustuslike isikute paljususega seoses, et öeldust ei järeldu, et a) põhjendatud juhul ei või seadusandja kehtestada, kes millises järjekorras keda abistama peab; b) kõikidelt pereliikmetelt kui solidaarvõlgnikelt tuleks alati nõuda abistamiskohustuse täitmist võrdsetes osades (oluline on tagada, et iga abistaja inimväärikus oleks kaitstud); c) põhjendatud juhtudel ei võiks seadusandja vabastada pereliikme abistamiskohustuse täitmisest (nt väärkoheldud lapselaps ei pea täiskasvanuna toetama tema pilastamises süüdi tunnistatud vanaisa). Öeldust järeldub hoopis, et põhjendatud juhtudel võib seadusandja abistamiskohustuslike isikute vahel vahet teha. Sellest johtuvalt on meie hinnangul PS § 12 lg 1 esimese lause valguses lubatav, kui üks pereliige täidab abistamiskohustust suuremal määral kui teine.

¹⁶⁹ Vt ka täitemenetluse seadustiku eelnõu seletuskirja nr 143 SE I, seisuga 06.10.2003. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>, milles on põhjendatud sisstulekute arestimise erisust sellega, et „[...] et eesmärgiks ei ole inimeselt võtta motivatsiooni sisstulekute saamise nimel edasi tegutsemiseks. See on ka sissenõudja huvides. Samuti võib alati täiendavalt lasta arestida ja müüa võlgnikule kuuluvat muud vara.“

¹⁷⁰ RKTko 07.12.2009. a, nr 3-2-1-127-09, p 12: „Kolleeegium jääb varem avaldatud seisukoha juurde, et vanem on kohustatud tegema lapse ülalpidamiseks vajalike vahendite saamiseks kõik endast oleneva, kuid väljamõistetud elatis ei või olla elatist maksta kohustatud vanemale ebamõistlikult koormav ega panna vanemat olukorda, kus tal ei ole võimalik säilitada enda minimaalselt vajalikku elustandardit ega tulla ise toime ilma riigi abita (vt Riigikohtu 12. märtsi 2007. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-19-07, p 12).“

12. Abi saama õigustatud isikute paljususse puutuvalt märgime veel, et kuna PS § 27 lg 3 toob eraldi välja vanemate kohustuse kasvatada ja hoolitseda oma laste eest, teeb põhiseadus meie hinnangul abistamiskohustuse täitmisel vahet alaealisel ja täiskasvanud pereliikmel. Vanem peab põhiseaduse järgi esmajoonel rahuldama oma alaealise lapse abivajaduse ning alles seejärel aitama tulla toime täiskasvanud abivajavatel pereliikmetel. Millises järjekorras tuleks rahuldada abivajavaid täiskasvanuid või kas abistavad pereliikmed peaksid igapäevasele natuke abi andma, on seadusandja otsustada.
13. Seega võib seadusandja meie hinnangul abistamiskohustuslike isikute paljususe korral iga pereliikme abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel teha pereliikmetel vahet, kui selline vahetegemine on põhjendatud. Oluline on, et iga abistamiskohustusliku isiku inimväärikus oleks kaitstud. Samuti oleme seisukohal, et seadusandja peab eelistama alaealise abivajava pereliikme abivajaduse rahuldamist täiskasvanud abivajava pereliikme abistamisele. Alaealisi abivajavaid isikuid omavahel vastandada ei või. Täiskasvanud abivajavate vahel võib seadusandja vahet teha, kui see on põhjendatud.
14. Järgnevalt selgitame perel lasuva abistamiskohustuse täitmise viisile tulenevaid põhiseaduse nõudeid.

1.2 Abistamiskohustuse täitmise viis – põhiseaduse suunised

15. Abistamiskohustuse sisu ehk kohustuse täitmise viisi reguleerib PS § 27. PS § 27 lõikest 3 nähtub, et põhiseadusandja on lapse kui abivajava pereliikme abistamiskohustuse viisi kindlaks määranud juba põhiseaduses: PS § 27 lg 3 sätestab, et vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Seega on vanemad kohustatud oma lapsele abi osutama natuuras. Seejuures pole vahet, kas vanem annab abi isiklikult või teeb seda vahendlikult, nt palgatud lapsehoidja vahendusel või kattes lapse eest hoolitsemiseks ja tema kasvatamiseks vajalikud kulud. Ülejäänud juhtudel, mida reguleerib PS § 27 lg 5, ei määra seadusandja kindlaks, kuidas tuleb abivajavale pereliikmele abi osutada. Sellest järeldub, et seadusandjal on täiskasvanud abivajavaid puudutavalt abistamiskohustuse täitmise viisi reguleerimisel üsna vabad käed otsustamaks, kas perel tuleb oma täiskasvanud abivajavat liiget abistada raha maksmise teel, anda abi natuuras või nõudeõiguse andmise teel.
16. Ka selle otsuse langetamisel tuleb seadusandjal arvestada, et ta sekkub isikute põhiõigustesse ja -vabadustesse. Sedapuhku sekkub seadusandja aga nii abistatava kui ka abiandja põhiõigustesse ja -vabadustesse. Sarnaselt abistamiskohustuse ulatuse üle otsustamisega tuleb asjaomasel sekkumisel seadusandjal arvestada PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse põhimõttega, teiste põhiõiguste ja -vabadustega, nt eraelu puutumatuse, elu ja tervise kaitsega, ning proportsionaalsuse põhimõttega. Nii peab seadusandja pere abistamiskohustuse sisu üle otsustades kõigepealt selgitama välja, kelle ja milliseid põhiõigusi ja -vabadusi üks või teine abistamiskohustuse täitmise

viis piirab.¹⁷¹ Seejärel peab seadusandja läbi mõtlema, millisel eesmärgil soovib ta abistamiskohustuse täitmiseks valida just sellise mooduse. Pärast seda, kui on selge, milliseid põhiõigusi ja –vabadusi konkreetne abistamiskohustuse täitmise viis piirab ja millisel eesmärgil neid põhiõigusi seadusandja piirata soovib, tuleb seadusandjal hinnata, kas soovitud abistamiskohustuse täitmise viis on eesmärgipärane ehk sobilik seatud eesmärgi saavutamiseks. Kui eesmärk on saavutatav, tuleb seadusandjal järgnevalt teha kindlaks, kas sama eesmärki annab saavutada teisel, põhiõigusi ja –vabadusi vähem riivaval moel. Kui on, tuleb selgeks teha, kas alternatiivse mooduse kasuks otsustades on seatud eesmärk saavutatav sama hästi, kui kontrollitav abistamiskohustuse täitmise viis. Olukorras, kus see nii pole, peab seadusandja hindama, kas kontrollitav abistamiskohustuse täitmise viis on põhiõiguste ja –vabaduste seisukohalt mõõdukas. Mõõdukuse hindamisel on vaja seadusandjal kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi, mille saavutamiseks põhiõigusi ja –vabadusi piirata soovitakse, tähtsust. Teisisõnu tuleb läbi teha meetme proportsionaalsuse test, millega kontrollitakse, kas põhiõiguste ja –vabaduste piiramine on kindla abistamiskohustuse täitmise viisi puhul õigustatud.¹⁷²

17. Kuna abstraktselt on proportsionaalsuse testi ka abistamiskohustuse viisi puhul keerukas teha (normi põhiseaduspärasuse kontrollimisel on oluline teada, kuidas on seadusandja reguleerinud perekonna abistamiskohustust tervikult), ei saa me tõsikindlalt väita, et üks või teine abistamiskohustuse täitmise viis on põhiseadusvastane. Küll aga saame üldistatult tuua välja, et ebaproportsionaalseks võib põhiõiguste ja –vabaduste piiramine osutuda siis, kui abistamiskohustuse viisi tõttu satuks täiskasvanud abistatav liialt abiandja meelevalda, abiandjal oleks võimalik ülemääraselt sekkuda täiskasvanud abistatava isiku eraellu või abiandja saaks abi oskamatuks osutades seada täiskasvanud abistatava elu ja tervise ohtu. Samuti pole meie hinnangul üldjuhul proportsionaalne abistamiskohustuse täitmise viis, mis annaks abistajast pereliikme täienisti abivajava isiku teenistusse, sh olenemata sellest, milline on abiandja enda toimetulekuvõime, millised on tema tervisehädad, millised on tema muud kohustused, oskused või millised on abistatava ja abistaja vahelised suhted.

¹⁷¹ Sellele küsimusele vastamiseks tuleb teha kindlaks asjakohaste põhiõiguste ja –vabaduste kaitseala. Vt nt RKPJKo 26.03.2009. a, nr 3-4-1-16-08, p 22: „Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseaduses ei nimetata õigust soetada või omada relva igaühe põhiõigusena, kuid isiku õigus soetada ja omada relva võib olla hõlmatud PS § 19 lõikes 1 nimetatud õigusega vabale eneseteostusele (vt RKPJK 6. oktoobri 2000. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-00 - RT III 2000, 21, 233, p 12). Riigikohtu üldkogu on leidnud, et isiku vaba eneseteostuse viis on ka jahipidamine. Samas lahendis on üldkogu märkinud, et kuigi jahipidamine ei eelda alati relva kandmist ja kasutamist, on relvaga jaht üks vanimaid ja riigi tunnustatud jahipidamise viise (vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-01 - RT III 2001, 26, 280, p 13).“

¹⁷² RKPJKo 26.03.2009. a, nr 3-4-1-16-08, p 29: „Ehkki seadusandja on piirangu kehtestanud legitiimset eesmärki silmas pidades, saab põhiõiguse riivet pidada õigustatuks vaid siis, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet (vt nt RKPJK 5. märtsi 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-2-01 - RT III 2001, 7, 75, punkt 16). Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust (vt RKPJK 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02 - RT III 2002, 8, 74, punkt 15).“

18. Neil põhjendustel arvame, et vältimaks natuuras abi andmisel potentsiaalselt ette tulevaid põhiseaduspärasuse ja muid¹⁷³ probleeme, tuleb põhiseaduse järgi abistamiskohustust abi andval isikul üldjuhul täiskasvanud abistatavale täita otse rahas. Viimasest ei saa aga järeldada, et muul moel üldse abi anda ei võiks. Nimelt tuleb mõnda, et mõningatel üksikjuhtumitel võib abi muul moel andmine osutuda samuti proportsionaalseks või isegi proportsionaalsemaks, kui rahas abi andmine. Näiteks võib abi muul moel kui rahas andmine osutuda proportsionaalseks siis, kui heade isikuhooldusoskustega ja majanduslikult kindlustatud isa hooldab vabatahtlikult ja isiklikult oma täiskasvanud voodihaiget sügava vaimupuudega poega kuni ta tervis seda lubab (isiklik täitmine), täiskasvanud laps tellib oma põduratele ja asjaajamisoskused kaotanud vanemale viimase nõusolekul korteri koristamise teenust (leping kolmanda isiku kasuks) ja tasub vanemale vajaliku rehabilitatsiooniteenuse eest (leping kolmanda isiku kasuks), ema maksab alkohoolikust täiskasvanud lapse üüriarve (täitmine kolmandale isikule).
19. Kokkuvõttes leiame, et põhiseaduse järgi on vanemad kohustatud oma lapsele abi osutama natuuras. Täiskasvanud abivajajale tuleb abi aga üldjuhul osutada rahas. Erandjuhul, mil asjaolud seda nõuavad, tuleb täiskasvanud pereliiget abistada muul moel kui rahas.

2. Abistamiskohustuse sisu ja ulatus teiseses õiguses

2.1 Abistamiskohustuse ulatus teiseses õiguses

20. Nagu öeldud, peab seadusandja siduma pere ja riigi abistamiskohustused ning moodustama tervikliku süsteemi, mis tagab, et igaüks saaks Eestis elada inimväärikalt. Seepärast vaatame järgnevalt kehtivat abistamiskohustuse sisu ja ulatust reguleerivat era- ja avalikku õigust kõigepealt nende koostoimes. Seejuures käsitleme perekonna abistamiskohustuse ulatuse kahte aspekti: abistamiskohustuse koorma suurust ja abistamiskohustuse täitmise järjekorda. Seejärel selgitame eraldi, kuidas määrab perekonna abistamiskohustuse ulatuse ja abistamiskohustuse täitmise viisi kindlaks perekonnaõigus.
21. Perele langeva abistamiskohustuse koorma suurust mõjutavad esiteks need õigustloovad aktid, mis reguleerivad hüvitisi, mille maksmisel riik eeldab isiku abivajadust ja mille maksmise eelduseks pole isiku ja tema pere varaline seis. Sellisteks õigustloovateks aktideks on pensioniõigusi ja ravikindlustust reguleerivad seadused (nt riikliku pensionikindlustuse seadus, ravikindlustuse seadus), puuetega isikutele ja peredele ette nähtud universaaltoetuste andmist reguleerivad seadused (nt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, riiklike peretoetuste seadus), aga ka muud hüvitisi reguleerivad seadused (nt ohvriabi seadus, töötuskindlustuse seadus, tööturuteenuste ja -toetuste seadus, ühistranspordiseadus, koolieelse lasteasutuse seadus), sh sotsiaalhoolekande seadus (nt riigi rahastatav rehabilitatsiooniteenus, riigi

¹⁷³ Näiteks tõusetuks küsimus täitmise kvaliteedist, kas ja millal võib kohustuse täita kolmas isik. Lisaks on rahalise kohustuse täitmisele isikut sundida praktikas lihtsam.

rahastatav lapsehoiuteenus), ja kohalike omavalitsuste kehtestatud määrustes reguleeritud toetused ja teenused (nt Tallinna pensionilisa¹⁷⁴).

22. Teiseks mõjutavad perel lasuvat abistamiskohustuse koormat need õigustloovad aktid, mis reguleerivad hüvitisi, mida makstakse pere varalist seisu vaatamata vaid siis, kui isikul tegelikult esineb abivajadus. Eelkõige tulevad siin kõne alla sotsiaalhoolekande seaduses (nt kogukonnas elamise teenus ja ööpäevaringne erihooldusteenus) ja kohalike omavalitsuste kehtestatud määrustes reguleeritud toetused ja teenused (nt Tallinna soojustenergia hinnatõusu hüvitamise toetus¹⁷⁵).
23. Kolmandaks mõjutavad perel lasuvat abistamiskohustuse koormat isikutele otseselt ja kaudselt antavad mitmed maksu- ja lõivuvabastused (nt tulumaksuvaba tulu, käibemaksuvabastused, maamaksuvabastused, kohalikest maksudest tehtud vabastused).
24. Kuna nende hüvitiste ja maksuvabastustega soovib avalik võim isikute abivajadust leevendada, teatud juhtudel võib ta aga isiku abivajaduse ka kõrvaldada, siis langeb perekonna abistamiskohustus osas, milles isiku abivajadus on kaetud avaliku võimu antavate hüvitiste ja maksuvabastustega, ära.¹⁷⁶ Seepärast langeb perekonnale abistamiskohustuse koorem vaid osas, milles riigi antud hüvitis isiku abivajadust ei rahuldanud.¹⁷⁷
25. Perekonnale langeva abistamiskohustuse osa ehk osa, milles eespool nimetatud avaliku võimu antavatest sotsiaalkindlustushüvitistest ja vaesust ennetavatest meetmetest isiku abivajaduse täielikuks rahuldamiseks ei piisa, suurust reguleerib perekonnaseadus. Järgnevalt vaatame, kuidas on seadusandja perekonnaseaduses määranud kindlaks individuaalselt igal perekonnaliikmel lasuva abistamiskohustuse.
26. Pere abistamiskohustuse individuaalse ulatuse määramisel mängivad nähtuvalt perekonnaseadusest rolli mitmed tegurid. Esiteks mängib rolli see, kas kindlat abistamiskohustuslikku pereliiget saab kohustada kindlale pereliikmele abi osutama või võib ta abistamiskohustuse täitmisest vabastada. Teiseks mõjutab kindlal indiviidil lasuva abistamiskohustuse suurust see, kui suures ulatuses ja kui pika aja jooksul tuleb abistamiskohustuslikul pereliikmel ühe abivajava isiku aitamiseks oma varast/ajast loobuda. Kolmandaks mõjutab kindlal indiviidil lasuva abistamiskohustuse suurust see, millises järjekorras on kes kellele kohustatud abi osutama ja kas abi tuleb osutada

¹⁷⁴ Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määrus nr 13 „Perekonna sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra ja perekonna sissetulekutest mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra kehtestamine“, kättesaadav arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99521&fd=1>.

¹⁷⁵ Tallinna Linnavolikogu 14.05.2009. a määrus nr 14 „Soojustenergia hinnatõusu hüvitamise sotsiaaltoetus“, kättesaadav arvutivõrgus: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=114321>.

¹⁷⁶ RKTko 07.12.2009. a, nr 3-2-1-127-09, p-d 14 ja 15; RKTko 25.05.2011. a, nr 3-2-1-37-11, p 16: „Õige on kostja väide, et alaealise lapse ülalpidamiseks elatise väljamõistmisel tuleb mh arvestada asjaolu, et vanemale makstakse iga lapse kohta lapsetoetust ning et vanemal on õigus saada sõltuvalt laste arvust tulumaksutagastust. Kolleegium jääb varem väljendatud seisukoha juurde, et osa lapse vajadustest võib olla kaetud riiklike peretoetustega ning et täiendava maksuvaba tulu mahaarvamine maksustamisperioodi tulust mõjutab selle vanema varalist seisundit, kellel on seadusest tulenevalt õigus seda teha (vt Riigikohtu 7. detsembri 2009. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-127-09, p-d 14-15).“

¹⁷⁷ Meil pole analüüsi suunitlust arvestades võimalik hinnata, kui suures osas on avalik võim tegelikult võtnud isiku abistamiskohustuse enda kanda ja kui suures osas on abistamiskohustus jäetud perekonna kanda.

ühel või mitmel pereliikmel korraga. Nimelt sõltub konkreetse isiku abistamiskohustuse teke ja ühele isikule langeva abistamiskohustuse ulatus sellest, kas keegi peab enne või peale teda abivajavat pereliiget aitama. Neljandaks mõjutab pereliikme abistamiskohustuse ulatust see, kui mitut abivajavat pereliiget tuleb korraga aidata.

27. Järgnevalt neid tegureid vabalt valitud järjekorras käsitlemegi.

28. PKS §-d 16, 72, 73, 97 ja 111 määravad kindlaks, et kui pereliige pole mingil põhjusel võimeline oma tavapäraseid eluvajadusi iseseisvalt rahuldama, on tal õigus nõuda, et teda aitaks tema pere. PKS § 107 lõike 1 järgi annab abivajava isiku abikaasa ülalpidamist enne abivajava isiku sugulasi. Kui abikaasa ei ole tema muid kohustusi ja varalist seisundit arvestades võimeline andma abikaasale ülalpidamist oma tavalist ülalpidamist kahjustamata, annavad ülalpidamist abivajava isiku sugulased. Seega on abielus olevad isikud kohustatud üksteise abivajadust rahuldama enne teineteise sugulasi ja sugulastel ei teki abistamiskohustust enne, kui abikaasad pole suutelised toime tulema. Kui abikaasa oma n-õ teise poole abivajadust rahuldada ei suuda, tuleb abistamiskohustust täita abivajava isiku sugulastel. Sugulastel tuleb abi osutada ka siis, kui abivajav isik abielus pole (PKS §-d 96 ja 97).

29. Abivajava isiku sugulastest on PKS § 96 järgi kohustatud ülalpidamist andma täisealised esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased.¹⁷⁸ Seega kui abivajaval isikul pole abikaasat ega abistamiskohustuslikke sugulasi, tuleb isiku abistamiskohustus võtta riigil enda kanda. Kui aga abivajaval isikul on abistamiskohustuslikud sugulased olemas, tuleb nähtuvalt PKS § 105 lõigetest 1 ja 2 alanejal sugulasel anda ülalpidamist enne ülenejat sugulast ning lähema astme sugulastel anda ülalpidamist enne kaugema astme sugulast.¹⁷⁹ Oluline on ka tähele panna, et seadusandja eristab abistamiskohustuse täitmist täiskasvanud pereliikme ja alaealise lapse suhtes.

30. Nähtuvalt PKS §-st 97 algab üldjuhul täiskasvanud pereliikme ülalpidamise kohustus hetkest, mil ta pole võimeline end ise ülal pidama, ning lõpeb hetkel, mil abivajaduse langeb ära¹⁸⁰ või tulenevalt PKS § 110 lõikest 1 õigustatud isiku või kohustatud isiku surmaga. Seejuures eeldab seadusandja, et kaheksa nädalat enne ja kaksteist nädalat pärast lapse sündi vajab lapse ema lapse isa abi (PKS § 111 lg 1 – sel juhul eeldatakse ema abivajadust). Kui lapse emal on aga raseduse või sünnituse tagajärjel tervisehäire,

¹⁷⁸ Vastavalt PKS § 80 lõikele 1 kui üks isik põlvneb teisest, on nad otsejoones sugulased. Otsejoones sugulased on ülenejad ja alanejad. Ülenejad sugulased on vanemad ja nende eellased, alanejad sugulased on lapsed ja nende järglased. Lõike 2 järgi siis, kui isikud põlvnevad samast isikust, kuid ei ole otsejoones sugulased, on nad küljoones sugulased. Lõige 4 sätestab, et sugulusaste määratakse ülenejate ja alanejate sugulaste vahel oleva sündide arvu järgi.

¹⁷⁹ RKTko 19.10.2011. a, nr 3-2-1-75-11, p 15: „Kehtiva PKS § 96 järgi on ülalpidamist kohustatud andma täisealised esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased. Seega on alaealise lapse vanematel ja vanavanematel lapse ülalpidamise kohustus. Seejuures annab lähema astme sugulane PKS § 105 lg 2 järgi ülalpidamist enne kaugema astme sugulast, mistõttu peavad alaealist last eelkõige ülal pidama tema vanemad. Vanavanemate ülalpidamiskohustus saab olla üksnes asenduskohustus, mis tuleb kõne alla eelkõige siis, kui lapse vanema(te)lt ei ole võimalik lapsele ülalpidamist saada.“

¹⁸⁰ Näiteks kui ema ei ole raseduse tõttu või raseduse või sünnituse põhjustatud tervisehäire tagajärjel võimeline ennast ülal pidama, siis PKS § 111 lõike 2 järgi on isa kohustatud talle ülalpidamist andma kuni ema tervise seisundi paranemiseni. Sama kehtib, kui emal ei ole lapse eest hoolitsemise tõttu võimalik sissetulekut saada.

mille tõttu ta ei ole võimeline end ise üleval pidama, on lapse isal ulatuslikumad abistamiskohustused – siis algab ülalpidamiskohustus varemalt neli kuud enne lapse sündi ja lõpeb lapse sünnist alates kolme aasta möödudes.

31. Mis puutub ülalpidamise ulatusse, siis PKS § 99 lõike 1 järgi määratakse see kindlaks ülalpidamist saama õigustatud isiku vajadustest ja tema tavalisest elulaadist lähtudes. Seejuures arvestatakse PKS § 99 lõike 2 järgi ülalpidamise kindlaksmääramisel õigustatud isiku kõiki eluvajadusi, sealhulgas tema võimete ja kalduvuste kohase hariduse ja kutsealase ettevalmistusega seotud kulutusi. Kui abistada tuleb mitut pereliiget korraga, määratakse PKS § 105 lõike 3 järgi iga osavõlgniku kohustuse suurus kindlaks võrdeliselt tema sissetuleku ja varalise seisundiga, arvestades ka tema ning ülalpidamist saama õigustatud isiku vahelisi suhteid.
32. Kui abistamiskohustuslik isik kirjeldatud ulatuses abistamiskohustuse koormat kanda ei jõua või kui abivajava isiku suhtes abistamiskohustuse täitmine nõutavas mahus osutuks äärmiselt ebaõiglaseks, vabaneb abi andma kohustatud isik abistamiskohustuse täitmisest osaliselt või täielikult. Täpsemalt sätestab PKS § 102 lg 1, et isik vabaneb ülalpidamiskohustusest selles ulatuses, milles ta ei ole tema muid kohustusi ja varalist seisundit arvestades võimeline andma teisele isikule ülalpidamist, kahjustamata enese tavalist ülalpidamist. Seega olukorras, kus abistamiskohustuslik pereliige täiskasvanud abivajava pereliikme abivajadust oma tavalist ülalpidamist kahjustamata täiel määral rahuldama pole võimeline, tuleb tal abivajavat aidata seni kuni too abi vajab ja ulatuses, milles ta oma tavalist ülalpidamist ei kahjusta. PKS § 103 lõigetes 1 ja 2 sätestatud erandjuhtudel võib abistamiskohustuslik isik pereliikme abistamise kohustusest täielikult või osaliselt või teatud ajavahemiku osas vabaneda ka siis, kui sellise kohustuse täitmine oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane.¹⁸¹ Täpsemalt sätestab PKS § 103 lg 1, et kohus võib kohustatud isiku ülalpidamiskohustuse täitmisest vabastada või täitmist ajaliselt piirata või elatise suurust vähendada, kui kohustuse täitmist on äärmiselt ebaõiglane nõuda, eelkõige kui 1) ülalpidamist saama õigustatud isiku abivajadus on tekkinud tema enda ebamõistliku käitumise tagajärjel, 2) õigustatud isik on jämedalt rikkunud oma ülalpidamiskohustust ülalpidamiskohustustase vastu, 3) õigustatud isik on süüdi tahtlikus kuriteos ülalpidamist andma kohustatud isiku või tema lähikondse suhtes.
33. Lapse ülalpidamise kohustus algab nähtuvalt PKS § 97 punktist 1 lapse sünnist ning lõpeb nähtuvalt PKS §-st 97 üldjuhul lapse täiskasvanuks saamisega. Seega eeldab seadusandja alaealise lapse abivajadust. Kui laps täisealiseks saanuna jätkab põhi- või keskhariduse omandamist põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses, siis nähtuvalt PKS § 97 punktist 2 peavad vanemad teda aitama kuni lapse 21-aastaseks saamiseni.
34. Alaealise lapse ülalpidamise kohustusest vanemad vastavalt PKS § 103 lõikele 2 ja PKS § 102 lõikele 2 ei vabane.¹⁸² Vanemal tuleb PKS § 99 lõigete 1 ja 2 järgi anda lapsele abi lapse kõikidest eluvajadustest lähtuvalt, sh tuleb ülalpidamise andmisel

¹⁸¹ Alaealise lapse ülalpidamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel ei tõusetu küsimust abistamiskohustuse täitmise äärmise ebaõiglusest (PKS § 103 lg 2). Seega on seadusandja leidnud, et alaealise lapse abistamine on alati õiglane.

¹⁸² RKTKo 19.10.2011. a, nr 3-2-1-75-11, p 16: „Kuna vanem alaealise lapse ülalpidamise kohustusest PKS § 102 lg 2 järgi ei vabane, ei saa ka vanavanematel tekkida PKS § 106 lg 1 järgset kohustust pidada vanema asemel ise last ülal, kui vanemal ei ole lapse ülalpidamiseks piisavalt vahendeid.“

arvestada tema kasvatamise kulusid. Kui vanem on PKS § 102 lõikes 1 nimetatud olukorras (lapsele ülalpidamist andes kahjustaks ta enese tavalist ülalpidamist), peab ta kasutama tema käsutada olevaid vahendeid enda ja lapse ülalpidamiseks ühetaoliselt. Kui vanem lapsega koos ei ela või tema kasvatamises ei osale,¹⁸³ tuleb tal vastavalt PKS § 101 lõikele 1 maksta lapsele ülalpidamise andmiseks iga kuu eest vähemalt pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast. Kohus võib mõjuval põhjusel siiski vähendada seda makset alla PKS § 101 lõikes 1 sätestatud määra.¹⁸⁴ Mõjuvaks põhjuseks võib olla muu hulgas vanema töövõimetus¹⁸⁵ või olukord, kus vanemal on teine laps,¹⁸⁶ kes elatise väljamõistmisel PKS § 101 lõikes 1 sätestatud määras osutuks varaliselt vähem kindlustatuks kui elatist saav laps.

35. Kui ülalpidamist saama õigustatud isikuid on mitu ja ülalpidamiskohustuslane ei ole võimeline neile kõigile ülalpidamist andma, siis PKS § 98 lõike 1 järgi eelistatakse alaealist last teistele lastele, lapsi kaugema astme alanejatele sugulastele, alanejat sugulast ülenejale sugulasele ning ülenejate sugulaste puhul lähema astme sugulast kaugema astme sugulasele, eelistatakse vastavalt alaealist last teistele lastele, lapsi kaugema astme alanejatele sugulastele, alanejat sugulast ülenejale sugulasele ning ülenejate sugulaste puhul lähema astme sugulast kaugema astme sugulasele.¹⁸⁷

¹⁸³ Perekonnaseaduse eelnõu nr 55 SE seletuskiri, seisuga 28.05.2007. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>: „Vanematel on endil õigus omavahel kokku leppida, missugusel viisil ja kui suures ulatuses kumbki neist oma ülalpidamist lapse suhtes täidab. Väga oluline on lapse puhul arvesse võtta ka faktilist hoolitsust ja kõige vajalikuga varustamist. Rahalise elatise nõue vanema vastu tekib esmajoones siis, kui vanem ei ela lapsega koos või ei osale lapse kasvatamises.“

¹⁸⁴ Kohtul tuleb elatise suuruse määramisel arvestada täitemenetluse seadustiku §-ga 132. Vt RKTko 07.12.2009. a, nr 3-2-1-127-09, p 12: „Elatise suuruse määramisel tuleb kolleegiumi arvates mh arvestada asjaoluga, et vanem oleks suuteline kohtuotsust täitma.“ Vt ka täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri nr 763 SE III, seisuga 17.05.2010. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.riigikogu.ee>: „Kui lapsevanema sissetulek kuus on Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäär või veel väiksem summa, siis sellele vaatamata peab ta üleval pidama oma lapsi, mistõttu on õigustatud ka poolest miinimumpalgast väiksema sissetuleku arestimine, kui isik vabatahtlikult ülalpidamiskohustust ei täida. [...] Kavandatav muudatus tehakse lapse huve arvestades, et lapsele oleks tagatud ülalpidamine sõltumata sellest, kui väike on vanema sissetulek. Väikese sissetuleku puhul sellest ühe kolmandiku arestimise võimalus peaks tagama vanema minimaalse panuse lapse ülalpidamiseks ka juhtudel, kui vanema sissetulek jääb alla kehtivat palga alammäära. Muudatuse eesmärk on lapse huvide kaitsmine ja põhimõte, et laps peab olema koheldud vanemaga võrdväärselt. [...] Sõltumata sellest, kui raske on vanemal, peab lapsele olema tagatud ülalpidamine ja vanema raske olukord ei saa olla vabanduseks lapse elatise mittemaksmisele.“

¹⁸⁵ Vt nt RKTko 16.02.2011. a, nr 3-2-1-164-10, p 16: „Riigikohus on korduvalt asunud seisukohale, et elatise saab kehtestatud miinimummäärast väiksemas suurusel välja mõista üksnes siis, kui lisaks vanema töövõime kaotusele ei ole tal ka enda tegeliku varalise seisundi tõttu võimalik elatist miinimummääras maksta.“; RKTko 11.04.2008. a, nr 3-2-1-14-08, p 11: „Siiski ei anna üksnes kohustatud vanema töövõimetus, sh osaline töövõimetus alati alust elatist vähendada alla kehtiva miinimummäära. PKS § 61 lg 2 järgi sõltub lapse ülalpidamiseks väljamõistitava elatise suurus vanema varalisest seisundist ja seda tuleb arvestada ka elatise vähendamisel PKS § 61 lg 6 p 1 alusel. [...] Lisaks tuleb juhul, kui vanema töövõimetus ei ole täielik, arvestada tema osalist töövõimet, mis võimaldaks saada sissetulekut ja maksta sellest elatist.“ Vanema töövõimele hinnangu andmise kohta vt RKTko 11.04.2008. a, nr 3-2-1-14-08, p-d 2, 12 ja 15.

¹⁸⁶ Vt nt RKTko 08.04.2009. a, nr 3-2-1-31-09, p 3 (maakohtu otsus): „Keskmise netopalga juures jääks hageja elamiskuludeks 870 krooni 60 senti (9570,60-8700), mis ainsa sissetulekuna ei võimaldaks kohustatud vanemal säilitada minimaalset toimetulekut ja minimaalselt vajalikku elustandardit ning ilmselgelt kannataks selle tõttu esmajoones neljanda lapse heaolu.“

¹⁸⁷ Vastavalt PKS § 80 lõikele 1 kui üks isik põlvneb teisest, on nad otsejoones sugulased. Otsejoones sugulased on ülenejad ja alanejad. Ülenejad sugulased on vanemad ja nende eellased, alanejad sugulased on lapsed ja nende järglased. Lõike 2 järgi siis, kui isikud põlvnevad samast isikust, kuid ei ole otsejoones sugulased, on nad küljjoones sugulased. Lõige 4 sätestab, et sugulusaste määratakse ülenejate ja alanejate sugulaste vahel oleva sündide arvu järgi.

Seejuures nähtuvalt PKS § 98 lõikest 2 on abikaasa õigustatud isikute järjestuses võrdsustatud alaealise lapsega ning ta saab ülalpidamist enne täiskasvanud last või abielus olevat alaealist last ja ülejäänud sugulasi. Seega olukorras, kus abistamiskohustuslik isik ei suuda kõiki abivajavaid pereliikmeid nõutavas ulatuses abistada, tuleb tal abistamiskohustust täita seadusandja kehtestatud järjekorras. Näiteks kui vanem on võimeline pidama ülal oma alaealist last täiel määral, oma isa aga vaid osaliselt, siis vabaneb ta kohustustest anda ülalpidamist ka oma vanaemale. Kui aga toodud näites on vanemal jõukas lastetu vend, võib venna osa ühise isa aitamisest osutada nii suureks, et vanemal on võimalik aidata veel osaliselt oma vanaemagi. See tähendab, et kui abivajavat pereliiget peavad abistama mitu pereliiget korraga, siis tuleb neil täita abistamiskohustust koos ja igauks vabaneb abistamiskohustuse koorma kandmisest ulatuses, milles seda kannab teine abistamiskohustuslik pereliige.

36. Eespool toodust tuleneb, et kui abivajadust täiel määral rahuldada ei õnnestu, tuleb abistaval pereliikmel anda abi ulatuses, milles ta võimeline on. Kirjeldatud regulatsiooni on seadusandja kehtestanud selleks, et kaitsta ülalpidamist andma kohustatud isiku inimväärikust.¹⁸⁸ Seejuures nähtub eespool toodust, et kohustatud isiku inimväärikus on erinev sõltuvalt sellest, kes on temalt ülalpidamist õigustatud nõudma: kui ülalpidamist tuleb anda täiskasvanule, on inimväärikuse kriteeriumiks tema tavaline ülalpidamine, kui aga tema alaealine laps, on tema inimväärikuse määratlemise kriteeriumiks tema alaealise lapse huvid. Ühtlasi järeldub sellest, et abistamiskohustusliku enda positsioon on oluliselt paremini kaitstud siis, kui abistada tuleb täiskasvanud isikut. Näiteks olukorras, kus vanemal tuleb hoolitseda oma alaealise sügava vaimupuude ja liikumispuudega lapse eest, tuleb vanemal perekonnaseaduse järgi loobuda oma heaolust märksa suuremas ulatuses, kui lapse täiskasvanuks saades.¹⁸⁹

37. Nagu öeldud, vabaneb abistamiskohustuslik isik teatud juhtudel osaliselt või täielikult abistamiskohustuse täitmisest. Kui abistamiskohustuslik isik vabaneb abistamiskohustuse osalisest või täielikust täitmisest põhjusel, et abivajava pereliikme abistamine olnuks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane, ei või abivajav pereliige PKS § 103 lõike 3 järgi ülalpidamisnõuet esitada ka enam teiste ülalpidamiskohustuslaste vastu. Kui aga abistamiskohustuslik pereliige vabanes abistamiskohustuse osalisest või täielikust täitmisest PKS § 102 alusel, tuleb abistamiskohustuse täitmisest vabastatud pereliikme asemel abistamiskohustust täita sugulasel, kes on seda kohustatud tegema järgmisena (PKS § 106 lg 1). Ka tuleb PKS § 106 lõike 2 järgi ülalpidamist anda sugulasel, kes on seda kohustatud tegema järgmisena, siis, kui sugulase vastu ei ole võimalik ülalpidamisnõuet esitada või kui ülalpidamise väljamõistmist on ülemäära raske saavutada. Selline nõue läheb üle

¹⁸⁸ RKTko 12.03.2007. a, nr 3-2-1-19-07, p 12: „Kehtivast miinimummäärast väiksemas summas tuleb elatis välja mõista siis, kui miinimummääras elatise väljamõistmine oleks kohustatud vanema varalist seisundit arvestades talle ebamõistlikult koormav ega võimaldaks kohustatud vanemal säilitada minimaalselt vajalikku inimväärsel elustandardit.“

¹⁸⁹ Vt selles valdkonnas tehtud uuringuid J. Bruns, A. Poolakese. Puudega lastega perede toimetuleku ja vajaduste uuring 2009, GfK Custom Research Baltic, Euroopa Sotsiaalfond/Sotsiaalministeerium, 2009/2010, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid/sotsiaalvaldkond.html> ja K. Soo, RAKE; T. Linno. Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009, Saar Poll OÜ, Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium/Euroopa Sotsiaalfond, 2009, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/meie/uuringud-ja-analuusid/sotsiaalvaldkond.html>.

isikule, kes on kohustatud isiku asemel ülalpidamist andnud, kui see pole vastuolus ülalpidamist saama õigustatud isiku huvidega. Seega olukorras, kus abivajavale isikule esimeses järjekorras abi andma kohustatud pereliige osaliselt või täielikult abi ei anna, tuleb tema asemel anda abi järjekorras järgmisena abi andma kohustatud pereliikmel.¹⁹⁰ Kui ükski abi andma kohustatud pereliige pole abistamiskohustust võimeline vajalikus ulatuses täitma, järeldub sellest, et idee poolest¹⁹¹ tuleb isikul oma abivajaduse rahuldamiseks pöörduda riigi poole.

38. Eespool esitatust järeldub, et pereliikmel lasuvat individuaalset abistamiskohustuse ulatust mõjutab see, kas ja kuivõrd on abistamiskohustuslik isik ise või enne teda abi andma kohustatud pereliige võimeline tal lasuvat abistamiskohustust täitma. Sellest aga, kui suurt abistamiskoormat on abistamiskohustuslikud isikud võimelised kandma, sõltub omakorda see, kas abivajaval isikul tuleb sotsiaalabi saamiseks pöörduda riigi poole.

39. Järgnevalt anname ülevaate, millisel viisil tuleb teisese õiguse järgi abistamiskohustust täita.

2.2 Abistamiskohustuse täitmise viis teiseses õiguses

40. Kohustuse, sh abistamiskohustuse, nõuetekohast täitmist reguleerib võlaõigusseadus (edaspidi VÕS).¹⁹² VÕS § 76 sätestab üldiselt, millal saab kohustuse pidada nõuetekohaselt täidetuks. VÕS § 76 lõikest 3 loetakse kohustus kohaselt täidetuks muu hulgas siis, kui see on täidetud õigel viisil.

41. Järgnevalt vaatame, kuidas on abistamiskohustuse täitmise viisi reguleerinud seadusandja perekonnaseaduses.

42. Abistamiskohustuse ehk ülalpidamise täitmise viisi reguleerivad PKS § 100 ja PKS § 116. Neist PKS § 100 lg 1 esimese lause järgi antakse ülalpidamist üldjuhul raha perioodilise maksmisega. Sama lõike teise lause järgi siis, kui selleks on mõjuv põhjus, võib kohustatud isik nõuda, et tal võimaldataks anda ülalpidamist muul viisil. PKS § 100 lõike 2 järgi täidab alaealise lapse vanem lapse ülalpidamise kohustust raha perioodilise maksmise teel eeskätt juhul, kui ta ei ela lapsega koos või kui ta ei osale lapse kasvatamises. Muudel juhtudel tuleb vanemal nähtuvalt PKS § 116 lõikest 2 ja PKS §-st 124 täita abistamiskohustust oma vara arvel natuuras ning katta sedakaudu

¹⁹⁰ RKTko, 19.10.2011. a, nr 3-2-1-75-11, p 17: „Seetõttu leiab kolleegium, et kui esimeses järjekorras ülalpidamist andma kohustatud sugulane on ülalpidamiskohustusest oma varalise seisundi tõttu PKS § 102 lg 1 järgi vabanenud, tekib järgmisena kohustatud sugulasel PKS § 106 lg 1 järgi asenduskohustus, v.a juhul, kui ka see sugulane on oma varalise seisundi tõttu ülalpidamiskohustusest vabanenud.“

¹⁹¹ See, kas tegelikult abistamiskohustus riigile üle läheb, sõltub sellest, kas riik rahuldab abivajadust minimaalselt lubatud ulatuses või annab ta abivajajatele abi suuremas ulatuses, kui põhiseadus seda miinimumabi osas nõuab. Nähtuvalt SHS §-st 22 on isikul õigus toimetulekutoetuse näol riigi abile vaid siis, kui tema sissetulek jääb pärast eluasemekulude mahaarvamist alla toimetulekupiiri.

¹⁹² RKTko 21.03.2007. a, nr 3-2-1-3-07, p 12: „Kohustuse täitmist reguleerib võlaõigusseadus (VÕS). VÕS § 1 lg 1 järgi kohaldatakse võlaõigusseaduse üldosas sätestatud mh ka võlasuhetele, mis ei ole tekkinud lepingust. Seega saab võlaõigusseaduse üldosa kohaldada lisaks võlaõigusseaduses sätestatud lepingulistele ja lepinguvälistele kohustustele ka muudele seaduse alusel tekkinud kohustustele, sh perekonnaseaduses sätestatud ülalpidamiskohustustele niivõrd, kuivõrd perekonnaseaduses ei ole ette nähtud teisiti.“

lapse eluvajadused: anda lapsele süüa, tagada eluase, riided, tervishoiuteenused jne.¹⁹³ Seega on täiskasvanud pereliikmele ülalpidamise andmisel üldnormiks, et ülalpidamist antakse rahas ning vaid mõjuva põhjuse olemasolul võib vastavalt erinormile ülalpidamist anda muul moel.¹⁹⁴ Alaealisele tuleb ülalpidamist anda aga üldjuhul natuuras ning alles siis, kui vanem lapsega koos ei ela, tuleb kõne alla ülalpidamiskohustuse rahas täitmine.¹⁹⁵

43. Ühtlasi saab eespool toodust järeldada, et näiteks voodihaiget vaimupuudega last, kes vajab erilist ja täielikku hoolt, tuleb vanemal kuni lapse täiskasvanuks saamiseni hooldada ise või korraldada tema hooldamine muul moel. Seevastu voodihaiget vaimupuudega täiskasvanut pereliige üldjuhul isiklikult hooldama või hooldust korraldama (tellima hooldusteenust ja selle eest tasuma) ei pea. Abistamiskohustuse täitmiseks piisab sellisel juhul, kui pereliige maksab abivajavale pereliikmele raha.
44. Järgnevalt selgitame, kuidas teisese õiguse järgi saab abistamiskohustuse lugeda nõuetekohasel viisil täidetuks. Seda tehes käitleme kõigepealt rahalise kohustuse täitmise nõuetekohasust ja seejärel abistamiskohustuse muul moel (isiklikult, natuuras, nõudeõiguse andmise kaudu) täitmise nõuetekohasust.
45. Abistamiskohustuse rahas täitmise nõuetekohasust reguleerib VÕS § 91. VÕS § 91 lg 1 sätestab, et rahalise kohustuse võib täita sularahas. Rahalise kohustuse võib täita ka muul viisil, kui pooled on nii kokku leppinud või kui seda kasutatakse tasumise kohas tavaliselt majandustegevuses. Seejuures võib vastavalt VÕS § 91 lõikele 2 võlgnik kohustuse täita võlgnetava summa kandmisega krediitiasutuses või muu makseteenuse pakkuja juures avatud võlausaldaja kontole, kui võlausaldaja ei ole seda otseselt keelanud. Rahalise kohustuse võib täita VÕS § 78 lõikest 1 tulenevalt ka kolmas isik, sest kohustuse osaliselt või täielikult täita kolmas isik, kui võlgnik ei pea kohustust seadusest, tehingust või kohustuse olemusest tulenevalt täitma isiklikult.¹⁹⁶ Kui kolmas isik täidab kohustuse, vabaneb võlgnik täitmise kohustusest.
46. Nagu öeldud, tuleb alaealise lapse puhul abistamiskohustust täita üldjuhul muul moel kui rahas, täiskasvanud pereliikme suhtes kehtivat abistamiskohustust võib aga mõjuval põhjusel kohustust täita muul moel, kui rahas. Muul moel kui rahas abistamiskohustuse täitmine hõlmab nii abistamiskohustuse isiklikku täitmist kui ka abistamiskohustuse täitmisel teatud tulemuse saavutamist (abivajav isik saab talle vajamineva kauba, teenuse). Mõlemal juhul peab tulemus olema kvaliteetne: VÕS § 77 lg 1 sätestab, et võlgnik peab kohustuse täitma lepingule või seadusele vastava kvaliteediga. Kui lepingulise kohustuse täitmise kvaliteet ei tulene lepingust või seadusest, peab lepingupool kohustuse täitma asjaolusid arvestades vähemalt keskmise kvaliteediga. Kui kohustuse täitmiseks võlgnetakse liigitunnustega asi ja sellesse liiki kuuluvad asjad on erineva kvaliteediga, peab võlgnik vastavalt

¹⁹³ Perekonnaseaduse eelnõu nr 55 SE seletuskiri, seisuga 28.05.2007. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁹⁴ Selline regulatsioon, mis eelistab teistele abistamise viisidele raha maksmist, teenib ühelt poolt ülalpidamist saama õigustatud isiku huve, teiselt poolt aga ülalpidamist andma kohustatud isiku huve. Vt perekonnaseaduse eelnõu nr 55 SE seletuskiri, seisuga 28.05.2007. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁹⁵ Perekonnaseaduse eelnõu nr 55 SE seletuskiri, seisuga 28.05.2007. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁹⁶ P. Varul. Kommentaarid §-le 78. P. Varul jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2006, kommentaarid §-le 78, komm 4.1, lk 234; RKTko 30.11.2010. a, nr 3-2-1-115-10, p 12.

VÕS § 77 lõikele 2 kohustuse täitma vähemalt keskmise kvaliteediga asjaga. Kui aga kohustuse täitmiseks võlgnetakse liigitunnustega asi ja võlgnik on kohustuse täitmiseks kõik omapoolselt vajaliku teinud, sealhulgas omandanud selliste liigitunnustega asja või eraldanud asja teistest samade liigitunnustega asjadest, siis loetakse VÕS § 77 lõike 3 järgi, et kohustuse esemeks on omandatud või eraldatud asi.

47. Kohustuse isiklikku täitmist reguleerib VÕS § 78 lg 1. Selle sätte järgi peab abistamiskohustuslik isik siis, kui ta on lepingust või seadusest johtuvalt kohustatud kohustuse täitma isiklikult, täitma kohustuse isiklikult ning vastutama täitmise nõuetekohasuse, sh kohustuse täitmise kvaliteedi eest. Seega olukorras, kus abivajav isik ja teda abistav isik on omavahel kokku leppinud, et abistaja näiteks hooldab abivajavat ise, ei saa abistaja abivajavale palgata hooldajat. Kui aga abistav pereliige ei pea abistamiskohustust isiklikult täitma, võib VÕS § 78 lõike 1 järgi kohustuse täita kolmas isik. Järelikult siis, kui pooled on kokku leppinud, et abistamiskohustuslik pereliige peab abistamiskohustuse täitmisel saavutama vaid teatud tulemuse (abivajava isiku elamispind oleks puhas ja abistatav hooldatud), võib abistamiskohustuslik pereliige volitada kolmandaid isikuid enda eest tegutsema. Oluline on siinjuures aga tähele panna, et kolmanda isiku tegevuse eest abistamiskohustuse täitmisel vastutab tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 132 lõike 2 järgi abistaja.¹⁹⁷ See tähendab, et täitmise nõuetekohasuse, sh kvaliteetse täitmise eest, vastutab abistav pereliige olenemata sellest, et ta ise abivajavat pereliiget ei hooldanud.
48. Viimasena nimetatud juhul, mil abistamiskohustuslik isik on kohustatud abistamiskohustuse täitmisel saavutama teatud tulemuse, aga ka siis, kui abistamiskohustust tuleb täita rahas, aga abistatav pereliige on ajutiselt nõus kohustuse teistsuguse täitmisega (VÕS § 89)¹⁹⁸, võib abistav pereliige vastavalt VÕS §-le 80 sõlmida mõne teenuse osutajaga või kauba müüjaga lepingu abistatava isiku kasuks. Selles lepingus võib abistamiskohustuslik pereliige näha teenuse osutaja või kauba müüjaga sõlmitud lepingus ette, et teenus tuleb osutada või kaup üle anda abivajavale pereliikmele. Mis puudutab lepingu täitmise nõuet, siis asjaomases lepingus võib abistamiskohustuslik pereliige näha ette abivajava isiku õiguse nõuda täitmist (VÕS § 80 lg 2) või jätta lepingu täitmise nõude õigus endale. Sellisel juhul on kohustuse tekkimise aluseks teenuse osutaja/kauba müüja ja abistava pereliikme vaheline leping (nn kattesuhe), perekonnaseadusest tulenevast abistamiskohustusest ehk ülalpidamiskohustusest tuleneb kohustus abistatavat teatud moel aidata (nn valuutasuhe) ning teenuse osutajal/kauba müüja ja abistatava pereliikme vahel on täitmissuhe.¹⁹⁹ Abistamiskohustuse täitmise kvaliteedi eest vastutab sellisel juhul abistav pereliige, kelle ees omakorda vastutab teenuse osutaja/kauba müüja.
49. Abistamiskohustuse muul moel kui rahas täitmisel võib kõne alla tulla veel VÕS §-s 81 reguleeritud kolmandat isikut kaitsva lepingu sõlmimine või abiandja pereliikme ja abistatava pereliikme vahelisest kokkuleppest või kohtuotsusest tulenev abiandja

¹⁹⁷ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 132 lõike 2 järgi vastutab isik teise isiku käitumise või temast tulenevate asjaolude eest, kui ta kasutab seda isikut oma kohustuste täitmisel ja selle isiku käitumine või temast tulenevad asjaolud on seotud selle kohustuse täitmisega.

¹⁹⁸ VÕS § 89 lõike 1 järgi võib võlgnik kohustuse täitmiseks vajaliku teo asemel teha teistsuguse teo (täitmise asendamine) üksnes võlausaldaja nõusolekul, isegi kui teistsuguse teo väärtus on sama mis võlgnetaval teol või sellest suurem. Kui võlausaldaja võtab teise teo kohustuse täitmisena vastu, loetakse kohustus täidetuks.

¹⁹⁹ P. Varul. Kommentaarid §-le 80. P. Varul jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2006, kommentaarid §-le 80, komm 4.4, lk 242-243.

õigus täita kolmandale isikule abistatava pereliikme eest teatud kohustusi (nt tasuda üürileandjale üüri). Sellisel juhul vastutab kolmanda isiku ees lepingu nõuetekohase täitmise eest abistatav pereliige, abivajava pereliikme ees vastutab aga oma kohustuse nõuetekohase täitmise eest abistav pereliige.

50. Eespool toodu kokkuvõtteks märgime, et täiskasvanud pereliikmele tuleb kehtiva õiguse järgi anda abi üldjuhul rahas. See kohustus on nõuetekohaselt täidetud siis, kui kohustuse täitmisel on järgitud võlaõigusseaduses sätestatud. Seevastu lapsele tuleb abi anda siis, kui laps elab vanemaga koos või vanem tema kasvatamises osaleb, isiklikult. Kui vanem lapsega koos ei ela või ta tema kasvatamise ei osale, tuleb lapsele üldjuhul anda abi rahas. Ka lapse ees on vanem oma kohustust täitnud nõuetekohaselt, kui ta on järginud võlaõigusseadust.
51. Järgnevalt võtame vaatluse alla, kas perekonnaseadus ja sotsiaalhoolekande seadus moodustavad omavahel tervikliku süsteemi.

2.3 Teisese õiguse probleemid

52. Eespool esitatust selgus, et olukorras, kus nii isiku abivajadusest sõltumatud kui sellest sõltuvad, ent perekonna abistamiskohustusest sõltumatud avaliku võimu makstavad hüvitised ning maksu- ja lõivuvabastused isiku abivajadust ei kõrvalda, on isikul õigus teatud tingimustel ja ulatuses nõuda oma abivajaduse rahuldamist perelt. Kirjeldatud perekonnaseaduse normidest järeldus aga, et kui perekond isiku abivajadust osaliselt või täielikult rahuldada ei suuda või rahuldama ei pea, on abivajaval isikul põhimõtteliselt õigus pöörduda sotsiaalabi (abi all peame silmas PS § 28 lg 2 mõistes riigi abi puuduse korral ning sotsiaalharta artikkel 13 järgset abi) saamiseks riigi poole.
53. Sellest johtuvalt on esimeseks küsimuseks, mis perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse omavahelise kooskõlaga seoses kerkib, kas riik peaks andma isikule, kelle perekonnaseaduse alusel hinnatud abivajadust polnud pere osaliselt või täielikult suuteline või kohustatud perekonnaseaduses sätestatud ulatuses rahuldama, andma abi perekonnaseaduse alusel hinnatud abivajadusest lähtuvalt ja samas ulatuses.
54. Leiame, et vastus sellele küsimusele on eitav. Seda peamiselt põhjusel, et perel lasuva abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise reeglistikust pole riigi abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramise reeglistik loogiliselt tuletatav. Kuna põhiseadus ei nõua isiku abivajaduse rahuldamist perekonnaseaduses sätestatud ulatuses, siis ei pea riik sotsiaalabi andes sellisest ulatusest lähtuma. See tähendab, et riik võib anda sotsiaalabi põhiseaduses nõutud määral ka siis, kui ta nõuab perelt abistamiskohustuse täitmist suuremal määral. Viimasest ei saa aga järeldada, et sotsiaalabi andmise reeglistikuga võiks perekonna abistamiskohustust võrreldes perekonnaseaduses sätestatuga laiendada. Vastasel juhul kaotaks perekonnaseadus selles osas valdavalt oma mõtte ning kohalduks sisuliselt vaid juhtudel, mil perel on võimalik abivajava pereliikme abivajadust rahuldada täiel määral. Ülejäänud juhtudel reguleeriks perekonnaseadus abistamiskohustust vaid näiliselt. Kui seadusandja sooviks perekonna abistamiskohustuse ulatust suurendada või selle täitmise viisi puudutatavat regulatsiooni muuta, tuleks tal muuta kehtivat perekonnaseadust.

55. Teine küsimus, mis seoses perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse omavahelise kooskõlaga kerkib, puudutab ülalpidamiskohustuse edukat realiseerimist. Nagu öeldud, kui kõnealused hüvitised ja maksuvabastused isiku abivajadust ei kõrvalda, on abivajaval isikul nähtuvalt PKS §-dest 16, 72, 73, 97 ja 111 oma pereliikme vastu ülalpidamiskohustuse. Selle nõude täitmist võivad pooled (abivajav pereliige ja abistav pereliige) reguleerida suuliselt või kirjalikus kokkuleppes. Kui pooled omavahel kokkuleppele ei saa, võib abivajav pereliige panna oma nõude maksma kohtu kaudu maksekäsu kiirmenetluses²⁰⁰ või hagimenetluses. Seejuures võib kohus vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 378 lg 3 punktidele 4 reguleerida kohtumenetluse ajaks seadusest tuleneva ülalpidamiskohustuse täitmist, muu hulgas kohustada kostjat menetluse ajal elatist maksma või selleks tagatist andma. Seega esineb võimalus, et enne perelt abi saamist võib isik jääda abita. Sama olukord tekib siis, kui isik on oma nõude pööranud täitemenetluses täitmisele, ent see ei anna soovitud tulemust. Sellest johtuvalt on küsimus, kas riik võiks asuda siis, kui abistamiskohustuslik isik tal lasuvat kohustust vabatahtlikult ei täida, abivajajale pereliikme asemel abi osutama.
56. Meie hinnangul on selline tegutsemine lubatav ja põhiseaduse järgi isegi nõutav. Viimast põhjusel, et abivajava isiku inimväärikus oleks ebaproportsionaalselt riivatud, kui perekonnal lasuva abistamiskohustuse täitmise ja riigil lasuva abistamiskohustuse täitmise vahel esineks ajavahemik, mil isik ei saa objektiivsetel põhjustel (nt seni korralikult ülalpidamiskohustust täitnud abistamiskohustuslik isik ühel hetkel enam ülalpidamiskohustust ei täida) kelleltki abi, kuigi ta seda hädasti vajab. Sellise ebaproportsionaalse riive ärahoidmiseks tuleks seadusandjal näha ette isikule sotsiaalabi osutamise võimalus koos tingimustega, et a) isik peab perelt talle vajaliku abi saamiseks panema kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul oma nõudeõiguse maksma, sh muutma sõlmitud abistamiskokkulepet, mis tema abivajadust vajalikus ulatuses ja sobival viisil ei rahulda või b) isik on oma nõudeõigust üritanud maksma panna, ent edutult või c) ülalpidamiskohustuse maksmapanek on ilmselgelt edutu ja d) sotsiaalabi osutamise perioodi eest perelt kahjuhüvitise²⁰¹ või ülalpidamise saamisel on isik kohustatud riigilt saadud abi tagastama ulatuses, milles perelt saadu kattis isiku abivajaduse sotsiaalabi andmise aluseks oleva seaduse mõttes, e) riigi antud sotsiaalabi võib tagasi nõuda abistamiskohustuslikult pereliikmelt, kui sotsiaalabi saanud isikult on ülemäära raske sotsiaalabi tagastamist nõuda või täitmist saavutada. Vastaval juhul oleks tagatud sujuv üleminek pere abistamiskohustuselt riigi abistamiskohustusele, säiliks võimalus, et isiku abivajaduse katab vähemalt osaliselt pere, isikul lasuks vastutus oma käekäigu eest ning välistatud oleks isiku alusetu rikastumise lubatavus. Alternatiivselt võiks isikute puhul, kes oma vanusest, puudest vm asjaolust tingitult pole võimelised edukalt oma nõudeõigust maksma panema, näha ette riigi asenduskohustuse ja isiku nõudeõiguse riigile ülemineku.²⁰²

²⁰⁰ Vt tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 481 jj.

²⁰¹ PKS § 108 järgi võib õigustatud isik nõuda ülalpidamiskohustuse täitmist ja kohustuse täitmata jätmise tõttu tekkinud kahju hüvitamist tagasiulatuvalt kuni ühe aasta eest enne elatishagi kohtule esitamist.

²⁰² Nagu näha, on seadusandja seda alaealiste laste puhul osaliselt teinud. Nimelt on elatisabi seaduse (edaspidi ElatisAS) § 2 lõike 1 järgi õigus elatisabile alaealisel lapsel, kelle vanem ei täida ülalpidamiskohustust või ei tee seda PKS § 101 lõikes 1 nõutavas ulatuses. Elatisabi makstakse ElatisAS § 2 lõike 4 ja § 3 lõike 2 järgi vanemale, kes taotleb kohtult elatise väljamõistmist, välja arvatud elatise suuruse muutmist, ja kelle kasuks on tehtud lapse elatiskohustuste maksekäsu kiirmenetluse korral kohtu makseettepaneku määrus või vanemat elatist maksma kohustava hagi tagamise abinõu rakendamise määrus, 90 päeva eest alates asjaomase määru

57. Eelnevaga seonduvalt tõusetub küsimus, kas ja kuivõrd on avalik võim sotsiaalse andmise üle otsustamisel positsioonis, mis võimaldab tal hinnata pooltevahelise ülalpidamiskokkuleppe olemasolu ja seadusele vastavust: a) kuidas riik saab tuvastada pooltevahelise kokkuleppe olemasolu (nt on pooled kokku leppinud, et kohustatud pereliige viib kord nädalas abivajajale omal kulul söögi); b) kas riik saab hinnata pooltevahelise kokkuleppe ebamõistlikuks (nt maksab kohustatud pereliige elatist kartulites, kuigi vaja oleks, et ta maksaks elatist vähemalt osaliselt rahas); c) kas riik saab abivajaja asemel hinnata ülalpidamiskohustuse täidetaks väiksemas ulatuses, kui perekonnaseadus seda nõuab; d) milline on abistamiskohustusliku isiku majanduslik olukord, millised on tema tavapärase eluvajadused ning mitut isikut ta peale enda ülal peab; e) palju abistamiskohustuslikke isikuid on ning kes millisel määral abistamiskohustust täitma peab, f) kas riik saab kohustada abivajajat panna ülalpidamiskohustuse maksma kohtu kaudu, kui on ilmselge, et abistamiskohustuslik isik pole võimeline abi osutama.
58. Leiame, et pooltevahelise kokkuleppe ja muude isiku abivajaduse tuvastamiseks vajalike asjaolude väljaselgitamisel ei saa abivajajalt nõuda kirjaliku ülalpidamislepingu esitamist, sest seadus ei näe ette kohustuslikku lepingu vormi. Kui riigil on nt põhjendatud kahtlus, kas abistamiskohustuslik pereliige on tegelikult võimeline abistamiskohustust täitma, sh kokkulepitust suuremas mahus, või kas pooltevaheline kokkulepe on mõistlik, tuleks riigil isikule anda abi tingimusel, et too muudaks abivajaja huvidega vastuolus olevat ülalpidamiskokkulepet ja nõuaks kokkuleppe mittesaavutamisel abistamiskohustuse õigel viisil täitmist kohtu kaudu. Samuti tuleks abivajaja suunata abistamiskohustuslike isikutega kokkulepet sõlmima või kohtusse siis, kui ülalpidamissuhted on keerukad ning välja on vaja selgitada igale abistamiskohustuslikule isikule langeva ülalpidamiskohustuse osa.
59. Ka on vaja seadusandjal sotsiaalteenuse eest tasumist otse perelt nõudmisel arvestada, et üldjuhul tuleb ülalpidamiskohustust täita rahas, mistõttu tuleks esmalt nõuda sotsiaalteenuse eest tasumist abivajajalt. Perelt tasu nõudmine on põhjendatud eelkõige siis, kui rahaga hooletult ringikäib abivajaja ei suuda teenuse eest tasuda, kuigi pere on teda piisavalt aidanud. Sellisel juhul oleks lahenduseks, et riik sõlmib abivajaja ja tolle abistamiskohustusliku pereliikmaga halduslepingu, milles pooled lepivad kokku, et abivajaja saab riigilt tasu eest teenuse, aga selle teenuse eest maksab oma ülalpidamiskohustuse arvelt abistamiskohustuslik isik. Kui aga pooled võivad olla kokku leppinud ülalpidamiskohustuse teistsuguses täitmises (nt täidab isik ülalpidamiskohustust nii, et maksab abivajaja kommunaalarved ja üüri, viib talle igal nädalal toitu, annab taskuraha ning vajadusel ostab muid asju), tuleb riigil selgitada välja, kas pere täidab abistamiskohustust temalt nõutavas ulatuses ning kas selliselt ülalpidamiskohustuse täitmiseks on perel mõjuv põhjus, sest perelt ei saa nõuda abistamiskohustuse täitmist suuremas ulatuses, kui seda nõuab perekonnaseadus.

tegemisest. Nähtuvalt ElatisAS § 4 lõikest 3 on elatisabi päevamäär üks kolmandik lapsetoetuse määra (2012. a teeb see ca 95,90 eurot kuus, mis on 49,10 eurot väiksem kui töötasu alammäär ühes kuus ja 34,54 eurot suurem lapse toimetulekupiirist). ElatisAS § 10 järgi läheb riigi makstud ulatuses elatise maksmise nõue üle riigile. Seega on riik võtnud pere asemel abistamiskohustuse enda kanda piiratud juhtudel, piiratud ulatuses ja piiratud ajavahemikul.

Järeldused

Pere ja riigi abistamiskohustused on omavahel seotud ning selle, kui suure abistamiskoorma võtab sotsiaalkindlustushüvitiste ja toimetulekuraskust ennetavate meetmete rakendamise näol enda kanda riik ja kui suure abistamiskoorma paneb riik perele, määrab PS §-de 27 ja 28 järgi kindlaks seadusandja. Seejuures on tulenevalt isiku inimväärikuse kaitse kohustusest seadusandja ülesandeks siduda pere ja riigi abistamiskohustused omavahel nii, et need moodustaks tervikliku süsteemi ning kellegi inimväärikus ei jääks pere ja riigi abistamiskohustuste mittehaakumise tõttu kaitseta.

Seadusandja peab pere abistamiskohustuse ulatuse piiride paikapanemisel arvestama, et abistamiskohustuse täitmine piirab abistaja põhiõigusi ja –vabadusi ning võib raskendada teiste põhikohustuste täitmist. Seepärast on oluline, et abistamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel ei unustaks seadusandja, et abivajava isiku kõrval on ka abiandjal õigus inimväärikale elule. Perele võib I peatükis kaardistatud juhtudel panna abistamiskohustuse määral, mis katab täiskasvanud abistatava tavapäraseid kulud täiel määral, aga abistamiskohustuse ulatust võib piirata ka esmavajaduste rahuldamise kriteeriumiga. Täiskasvanu abistamise kohustus peaks algama hetkest, mil isik abi vajab ja võib vältida kuni abivajaduse äralangemiseni.

Võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt ei või seadusandja põhjendamatult kohustada abi osutama vaid mõningaid pereliikmeid, jättes teistelt pereliikmetelt abistamiskohustuse täitmise nõudmata. Abistatavate vahel võib põhjendatud juhul vahet teha. Seda eriti olukorras, kus vanemal tuleb korraga abi anda nii oma alaealisele lapsele kui ka täiskasvanud pereliikmele, sest põhiseadus teeb abistamiskohustuse täitmisel vahet alaealisel ja täiskasvanud pereliikmel. Millises järjekorras tuleks rahuldada abivajavaid täiskasvanuid või kas abistavad pereliikmed peaksid igaühele natuke abi andma, on seadusandja otsustada. Oluline on, et iga abistamiskohustusliku isiku inimväärikus oleks kaitstud.

Põhiseaduse järgi on vanemad kohustatud oma lapsele abi osutama natuuras. Täiskasvanud abivajajale tuleb abi aga üldjuhul osutada rahas. Erandjuhul, mil asjaolud seda nõuavad, tuleb täiskasvanud pereliiget abistada muul moel kui rahas.

Teiseses õiguses mõjutavad perele langeva abistamiskohustuse koorma suurust esiteks need õigustloovad aktid, mis reguleerivad hüvitisi, mille maksmisel riik eeldab isiku abivajadust ja mille maksmise eelduseks pole isiku ja tema pere varaline seis. Teiseks mõjutavad perel lasuvat abistamiskohustuse koormat need õigustloovad aktid, mis reguleerivad hüvitisi, mida makstakse pere varalist seisu vaatamata vaid siis, kui isikul tegelikult esineb abivajadus. Kolmandaks mõjutavad perel lasuvat abistamiskohustuse koormat isikutele otseselt ja kaudselt antavad mitmed maksu- ja lõivuvabastused. Osas, milles isiku abivajadus on kaetud nende hüvitiste ja maksuvabastustega, langeb pere abistamiskohustus ära ning perekonnale lasub abistamiskohustuse koorem vaid osas, milles riigi antud hüvitis isiku abivajadust ei rahuldanud.

Perekonnale langeva abistamiskohustuse osa suurust reguleerib perekonnaseadus. Perekonnaseaduse järgi tuleb abistaval pereliikmel anda abi ulatuses, milles ta võimeline on. Kirjeldatud regulatsiooni on seadusandja kehtestanud selleks, et kaitsta ülalpidamist andma

kohustatud isiku inimväärikust. Seejuures on kohustatud isiku inimväärikus erinev sõltuvalt sellest, kes on temalt ülalpidamist õigustatud nõudma: kui ülalpidamist tuleb anda täiskasvanule, on inimväärikuse kriteeriumiks tema tavaline ülalpidamine, kui aga tema alaealine laps, on tema inimväärikuse määratlemise kriteeriumiks tema alaealise lapse huvid. Ühtlasi järeldeb sellest, et abistamiskohustusliku enda positsioon on oluliselt paremini kaitstud siis, kui abistada tuleb täiskasvanud isikut.

Kui ükski abi andma kohustatud pereliige pole abistamiskohustust võimeline vajalikus ulatuses täitma, tuleb isikul oma abivajaduse rahuldamiseks pöörduda riigi poole.

Mis puutub abistamiskohustuse täitmise viisi, siis täiskasvanud pereliikmele tuleb kehtiva õiguse järgi anda abi üldjuhul rahas. See kohustus on nõuetekohaselt täidetud siis, kui kohustuse täitmisel on järgitud võlaõigusseaduses sätestatud. Seevastu lapsele tuleb abi anda siis, kui laps elab vanemaga koos või vanem tema kasvatamises osaleb, isiklikult. Kui vanem lapsega koos ei ela või ta tema kasvatamises ei osale, tuleb lapsele üldjuhul anda abi rahas. Ka lapse ees on vanem oma kohustust täitnud nõuetekohaselt, kui ta on järginud võlaõigusseadust.

Selleks, et teiseses õiguses eraõigusesse kuuluv perekonnaseadus ja avalikku õigusesse kuuluv sotsiaalhoolekande seadus omavahel kokku kõlaksid, tuleb seadusandjal esiteks tagada, et võrreldes perekonnaseaduses sätestatuga ei laiendataks sotsiaalabi andmise reeglistikuga perekonna abistamiskohustust. Teiseks tuleb seadusandjal selleks, et abivajava isiku inimväärikus poleks ebaproportsionaalselt riivatud, tagada, et perekonnal lasuva abistamiskohustuse täitmise ja riigil lasuva abistamiskohustuse täitmise vahel ei esineks ajavahemikku, mil isik ei saa kelleltki abi, kuigi ta seda hädasti vajab. Kolmandaks ei või seadusandja sotsiaalõiguses eraõiguslike asjaolude tuvastamisel nõuda, et isikud oleksid oma käitumist reguleerinud teisiti, kui seda lubab perekonnaõigus.

Üldjärelused

Pakkumiskutses soovisid tellijad, et kaardistaksime need inimese toimetuleku probleemid, mille esinemisel peab perekond oma abivajavat pereliiget aitama. Teiseks palusid tellijad analüüsida, milles seisneb perekonna abistamiskohustuse sisu. Kolmandaks oli tellijate sooviks saada teada, kes on need pereliikmed, kes peavad abivajavat isikut aitama ning kuidas jaguneb abistamiskohustus perekonna sees.

Meie parima arusaamise kohaselt tellisid ministriumid käesoleva analüüsi selleks, et saada teada (põhi)õiguslikud raamid, millest nad peavad lähtuma perekonna vastutuse suurendamise üle otsustamisel.

Olles analüüsinud põhiseadust, rahvusvahelisi lepinguid ning kehtivat õigust üheskoos nende õigusaktide järelevalveorganite seisukohtadega, saab esmalt öelda, et perekonnale ei ole inimese õiguslikku abistamiskohustus enne, kui seadusandja selle teiseses õiguses kehtestab. See tähendab, et automaatselt võib perel esineda toimetulekuraskuses pereliikme moraalse toetamise kohustus, kuid mitte õiguslik.

Analüüsi esimeses peatükis kaardistasime need juhud, kunas seadusandja võib perekonnale õigusliku abistamiskohustuse kehtestada. Olime sunnitud tõdema, et ei ole võimalik esitada ühte loetelu juhtudest, kus toimetulekuraskuses inimest on abistama kohustatud perekond, ning teist loetelu olukordadest, kus abistamiskohustuse on endale võtnud ühiskond. Perekonna ja riigi abistamiskohustused on üksteist täiendavad, vahel isegi täiesti segunenud. Olenevalt mis asjaolust on inimese toimetulekuraskus tingitud ning millises vormis see väljendub (materiaalses või mitte-materiaalses), on perekonna ja riigi rollid lihtsalt erinevas järjekorras ja suhtes.

Esitasime esimese analüüsiosa lõpus skeemid, millest joonistuvad meie hinnangul kodifitseerijale välja need juhud, mil ta võib kaaluda perekonna abistamiskohustuse kehtestamist kui see juba ei esine. Skeemid on toodud lehekülgedel 25-27. Neid skeeme kasutades peaks kodifitseerijal olema võimalik hinnata, missuguste toimetulekuraskuste korral ta võib perele abistamiskohuse kehtestada.

Üldistatult võib öelda, et perekonnale võib isiku abistamiskohustuse kehtestada esiteks juhtudel, kui inimesel on mõnest tüüpõhjusest (töötusest, vanadusest, püsivast töövõimetusest, kutsehaigusest või tööõnnetusest, haigusest, rasedusest ja sünnitusest või toitjakaotusest) tingitud mitte-materiaalne toimetulekuraskus, millest ülesaamiseks vajab isik sotsiaalteenust. Sellisel juhul võib isiku enese võimetuse korral teenuse eest tasuda kehtestada isiku perekonnale teenuse rahastamise kohustuse. Siinjuures III peatükile tuginevalt võib öelda, et kui tegemist on täisealise isikuga, võib perekonnale üldjuhul kehtestada üksnes raha eraldamise kohustuse: teenust vajav inimene peab teenuse ise hankima ning saab perelt toetust üksnes selle eest tasumiseks. Kui tegemist on alaealise lapsega ja abistajaks on lapsevanem, tuleb isikul abi pakkuda natuuras (st see võib seisneda ka teenuse korraldamises ja selle rahastamises, see ei pea tingimata tähendama omastehooldust). Teatud erandjuhtudel võib ka täiskasvanud inimese abistaja osutada teenust natuuras.

Kui inimese toimetulek on häiritud puude või perega kaasnevate lisakulude ja lisavajaduste (nt erinevad teenused) osas, siis on isikul õigus abile, kusjuures nendel juhtudel on riigi ja perekonna abistamiskohustused äärmiselt põimunud. Vt täpsemalt I osa skeem.

Kolmandaks võib perele kehtestada abistamiskohustuse siis, kui inimene on toimetulekuraskuses mõne ebatraditsioonilise põhjuse tõttu (nt sotsiaalsete oskuste puuduse või ülelaenamise tõttu). Perekonnapoolne abistamine toimub üle-eelmises lõigus kirjeldatud viisil.

Kuigi seadusandja võib perekonnale I peatükis kaardistatud juhtudel abistamiskohustuse üldjuhul kehtestada, ei ole tal selle kehtestamise kohustust. Viimane tähendab seda, et seadusandja võib otsustada, et ka siis, kui põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse järgi võib perekonna panna vastutama, on ühiskonnal ratsionaalsem abistamiskohustus endale võtta. Näiteks põhjusel, et sellise abistamiskohustuse kehtestamine halvendaks paljude perekondade majanduslikku ja psühho-sotsiaalset heaolu.

Ka siis kui seadusandja võib perele põhimõtteliselt abistamiskohustuse panna ja ta otsustab seda teha, ei ole seadusandja siiski päris vaba. Ta ei või perekonda ka I peatükis kaardistatud juhtudel kohustada aitama siis, kui abistava perekonnaliikme enda inimväärikus seetõttu ohtu satub. Sisuliselt peab seadusandja abistamiskohustust kehtestades analüüsima, et ta ei piiraks abistamiskohustuse kehtestamisel abistaja põhiõigusi ülemääraselt. Neid juhte on analüüsitud III peatükis.

Viimaks väga oluline küsimus: kes on need perekonnaliikmed, kellele võib abistamiskohustuse kehtestada. Üldistatult öeldes nendele pereliikmetele, keda põhiseadus perekonnana käsitleb. Siinjuures on perekonna mõiste põhiseaduses avatud, st sõltuv ühiskonna arusaamadest. Tõime töö II peatükis välja, et põhiseaduse mõistes perekonnaks tuleks meie hinnangul kindlasti lugeda

- abielus olevad isikud;
- stabiilses kooselus elavad mees ja naine, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste olemasolu);
- üksteisest põlvnevad isikud. Piirav tingimus on see, et kui tegu on täisealiste üksteisest põlvnevate isikutega või põlvnemisega üle põlvkondade, siis selleks, et inimesed lugeda perekonnaks peab nende vahel lisaks tavalisele emotsionaalsele sidemele olema teatud eriline sõltuvussuhe (nt puudega täisealise lapse sõltuvus vanemast või abivajadus vanas eas ja kooselu (laste)lastega).

Nagu öeldud see, kuidas sisustada perekonda põhiseaduse tähenduses, sõltub paljuski sellest, kuidas ühiskond käsitleb perekonda. Arvestades, et eelkõige seadusandja roll on hinnata, keda ühiskond perekonnana käsitleb, leidsime, et kui ühiskondlik arvamus on selline, tuleb perekonnaks lugeda ka

- stabiilses kooselus elavad samasoolised inimesed, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste ühine kasvatamine);
- külgi joones sugulased (kui tegu ei ole alaealistega, siis kehtib põlvnevate isikutega sama eritingimus sõltuvussuhte osas, nt täisealine õde, kes hoolitseb oma alaealise õe eest).

Nii nagu seadusandja ei pea perekondliku abistamiskohustust kehtestama kõigil I peatükis kaardistatud juhtudel, ei pea ta seda tegema ka kõigi perekonnaliikmete osas. Siiski peab seadusandja järgima, et mõned perekonnaliikmed ei saaks teiste liikmetega ebavõrdselt palju koormatud. Vastasel juhul oleks rikutud PS § 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte. Abistamiskohustuse kehtestamisel peab seadusandja arvestama, et sotsiaalõigus ja perekonnaõiguslikud abistamiskohustused ei tekitaks olukorras, kus neis regulatsioonides on perekond sisustatud erinevalt, olukorda, kus abivajav isik jääks abita või abistaja satuks ise toimetulekuraskusesse.

Kasutatud kirjanduse loetelu

KASUTATUD UURIMUSED

J. Bruns, A. Poolakese. Puudega lastega perede toimetuleku ja vajaduste uuring 2009, GfK Custom Research Baltic, Euroopa Sotsiaalfond/Sotsiaalministeerium, 2009/2010

Justiitsministeerium. Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs, 2009

Justiitsministeerium. Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon, 2009

C. de Neubourg, J. Castonguay, K. Roelen. Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience. Social Protection and Labor. The World Bank, november 2007

Praxis ja EMOR. Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine, 2011

K. Soo, RAKE; T. Linno. Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009, Saar Poll OÜ, Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium/Euroopa Sotsiaalfond, 2009

Sotsiaalministeerium. Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud, 2008

Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005-2010, 2011

KASUTATUD TEOSED

R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura, 2004

M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy, 2010

Tartu Ülikool. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008

P. Varul jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2006

KASUTATUD ARTIKLID

B. Aaviksoo, T. Annus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Juridica, 2002 erinumber

R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001

JÄRELEVALVEORGANITE SEISUKOHAD

LÕK Komitee üldkommentaari nr 9 (2006): puuetega laste õigused

MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 14 (2000): õigus maksimaalsele füüsilisele ja psüühilisele tervisele
MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 18 (2005): õigus tööle
MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 19 (2007): õigus sotsiaalsele kindlustatusele
MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 5 (1994): puuetega inimesed
MSKÕP Komitee üldkommentaar nr 6 (1995): vanemate inimeste majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused

Sotsiaalharta Komitee praktika kokkuvõtte, seisuga 01.09.2008. a
Sotsiaalharta Komitee, Conclusions XIII-4 Statement of interpretation on article 12

KASUTATUD KOHTULAHENDID

EIKo 12.05.2009 asi Korlec vs Sloveenia
EIKo 13.06.1979 asi Marckx vs Belgia
EIKo 13.12.2007 asi Emonet jt vs Šveits
EIKo 18.12.1986 asi Johnston jt vs Iirimaa
EIKo 18.12.2008 asi Saviny vs Ukraina
EIKo 22.04.1997 asi X, Y ja Z vs Ühendkuningriik
EIKo 24.06.2010 asi Schalk ja Kopf vs Austria
EIKo 27.10.1994 asi Kroon jt vs Holland

RKHKo 19.06.2000 nr 3-3-1-16-00
RKHKo 10.11.2003 nr 3-3-1-65-03

RKPJKo 10.05.1996 nr 3-4-1-1-96
RKPJKo 06.10.1997 nr 3-4-1-3-97
RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03
RKPJKo 21.06.2004 nr 3-4-1-9-04
RKPJKo 26.03.2009 nr 3-4-1-16-08
RKPJKo 04.04.2011 nr 3-4-1-9-10

RKTKo 12.03.2007. nr 3-2-1-19-07
RKTKo 21.03.2007. nr 3-2-1-3-07
RKTKo 11.04.2008. nr 3-2-1-14-08
RKTKo 08.04.2009. nr 3-2-1-31-09
RKTKo 07.12.2009. nr 3-2-1-127-09
RKTKo 30.11.2010. nr 3-2-1-115-10
RKTKo 16.02.2011. nr 3-2-1-164-10
RKTKo 25.05.2011. nr 3-2-1-37-11
RKTKo 19.10.2011. nr 3-2-1-75-11

RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti Vabariigi põhiseadus
Elatisabi seadus

Kriminaalmenetluse seadustik
Pankrotiseadus
Perekonnaseadus
Sotsiaalhoolekande seadus
Tsiviilkohtumenetluse seadustik
Tsiviilseadustiku üldosa seadus
Täitemenetluse seadustik

Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määrus nr 13 „Perekonna sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra ja perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra kehtestamine“

Tallinna Linnavolikogu 14.05.2009. a määrus nr 14 „Soojusenergia hinnatõusu hüvitamise sotsiaaltoetus“

ÕIGUSAKTIDE EELNÕUD

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta täiendava ratifitseerimise seaduse eelnõu
ÜRO puuetega inimeste konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu

ÕIGUSAKTIDE EELNÕUDE SELETUSKIRJAD

Täitemenetluse seadustiku eelnõu nr 143 SE I seletuskiri, seisuga 06.10.2003. a
Perekonnaseaduse eelnõu nr 55 SE seletuskiri, seisuga 28.05.2007. a

MUUD ALLIKAD

Õiguskantsleri 23.05.2011 märgukiri justiitsministrile

Siin loetelus ei ole toodud neid materjale, mida kasutasime välisriikide osa kirjutamisel.

Kasutatud lühendid

EIK - Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK - Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

ElatisAS – elatisabi seadus

KrMS - kriminaalmenetluse seadustik

LÕK - ÜRO lapse õiguste konventsioon

MSKÕP - ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelisele pakt

MSKÕP Komitee - Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuuriliste Õiguste Komitee

PankrS - pankrotiseadus

PIÕK - ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon

PKS - perekonnaseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

SHS – sotsiaalhoolekande seadus

Sotsiaalharta - parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta

Sotsiaalharta Komitee - Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee

VÕS - võlaõigusseadus

LISA 1

Välisriikide õiguse käsitus

1. Toimetulekuraskuse põhjused ning suunised abistamiseks kohustuslike isikute osas Soomes ja Saksamaal

1. Saksamaa ja Soome õiguse analüüsi pinnalt võib öelda, et neis riikides eeldatakse isikul toimetulekuraskuse tekkimist üldjuhul samadel asjaoludel, mis Eestis. Mõlema riigi põhiseadused kohustavad austama ja tagama inimese inimväärikust, mistõttu on neis riikides inimesele toimetulekuraskuse korral ka abi tagatud. Abistamise skeemid on riikide eripära tõttu Eestist mõneti erinevad.
2. Nii Saksamaa kui Soome on ratifitseerinud MSKÕPi, Soome ka parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. Saksamaa on parandatud ja täiendatud Sotsiaalharta 2007.a alla kirjutanud, kuid ratifitseerinud on Saksamaa üksnes 1961. a Euroopa Sotsiaalharta.
3. Vaatame järgnevalt, kuidas ja kelle poolt on Saksamaal ja Soomes isikule tagatud abi juhtudeks, kui isiku toimetulekuraskus on tingitud vanadusest, püsivast töövõimetusel, puudest, rasedusest ja sünnitusest, pere olemasolust või mõnest ebatraditsioonilisest asjaolust. Valisime need olukorrad analüüsiks põhjusel, et pidasime siin perekonna rolli isiku abistamisel suhteliselt suureks.

Vanadus

4. Soome põhiseaduse § 19 tunnustab vanadust sotsiaalse riskina ja näeb ette igatühele õiguse toimetuleku kindlustamisele vanaduse puhuks. Soome on ka ratifitseerinud MSKÕPi ja sotsiaalharta vastavad artiklid.
5. Vanaduses peaks Soomes isik eelkõige tulema majanduslikult toime tööaastatest sõltuva pensioni abil (töötajate pensioni seadus (*työntekijän eläkelaki*); riigitöötajate pensioni seadus (*valtion eläkelaki*); omavalitsustöötajate pensioni seadus (*kunnallinen eläkelaki*) jt (nt füüsilisest isikust ettevõtjate pensioni seadus (*yrittäjän eläkelaki*)). Täiendava abivajaduse puhul on pensioniealisele isikule ette nähtud eluasemetoetus, mida reguleerib pensionisaaja eluasemetoetuse seadus (*laki eläkkeensaajan asumistuesta*, 11.5.2007/571). Nimetatud seaduse § 8 alusel saab toetust 65-aastaseks saanud isik või vähemalt 18-aastane isik, kui ta saab mingit muud pensioni (töövõimetuspension, toitjakaotuspension vms). Oluline on pere sissetulek, arvesse läheb nii abikaasa kui ka elukaaslane. Arvestatakse ka seda, kui peres kasvab laps (kuni 18-aastane). Seaduse § 5 loetleb hüvitatavad kulud: üür, kommunaalkulud, vee- ja küttekulud, eramaja korrashoiukulud, eluaseme ostuks võetud laenu intressid. § 9 kohaselt võetakse arvesse mõistlikud kulud. Muuhulgas arvestatakse ka kulusid, mis tekivad selle tõttu, et hooldust vajava isiku juures elab hooldaja ja isikule on ka määratud hooldamiseks toetus (*vammaisetuuksista annetu laki* § 9 lg 2 p 3 järgne toetus).

6. Mis puudutab hooldust vajavatele isikutele osutatavaid teenuseid, siis sotsiaalhooldusseaduse (*sosiaalihoolduslaki* 17.9.1982/710)²⁰³ § 17 kohaselt on igasuguste sotsiaalteenuste osutamine kohaliku omavalitsuse pädevuses ja korraldada, sealhulgas koduhooldus, puudega isikute hooldus, institutsionaalne hooldus jms. See ei tähenda, et omavalitsus vahetult ise teenuseid alati osutab. Omavalitsus kontrollib teenuse kättesaadavust, teostab järelevalvet sotsiaaltöötajate koolituse jms üle. On sotsiaalteenuseid, mille eest isik peab ise maksma, ning neid, mille eest mitte.²⁰⁴ Näiteks saab abivajaja omavalitsuselt sotsiaalhooldusseaduse § 29b järgi taotleda nn vautšeri (*palveluseteli*), millega saab tasuda eraettevõtja poolt osutatud koduteenuste eest. Seaduse § 29b järgi sõltub vautšeri väärtus nii majapidamises elavate isikute arvust kui ka sissetulekust. Riigi või omavalitsuse poolt makstavaid toetusi ei arvestata sissetulekuks. Kui vautšerist teenuse eest tasumiseks ei jätku, nt on vautšeri väärtus tulenevalt suuremast sissetulekust väiksem, siis ülejäänud maksab isik ise juurde. Teenuse osutaja saab omavalitsuselt vautšeri alusel vautšerile vastava osa hinnast. Kui vautšeri väärtus on tegelikust tasust suurem, maksab omavalitsus tegeliku hinna. Teenuse saajal on õigus keelduda vautšerist ning sellisel juhul peab omavalitsus juhatama ta mingil muul viisil tasustatava teenuse juurde, § 29a.
7. Peres hooldamise seadus (*perhehoitajalaki* 3.4.1992/312) reguleerib teenust, mida saab pakkuda põhimõtteliselt iga isik, võttes oma peresse hooldamisele lapse (kasuvanem), puudega alaealise või täisealise või vanuri. Selle jaoks esitatakse taotlus omavalitsusele, viiakse läbi koolitus, nõustatakse. Hooldajal ei pea olema eriharidust. Ühel hooldajal võib olla kuni neli hooldatavat, sealjuures võetakse arvesse ka hooldaja enda peres juba eelnevalt elavaid alaealisi lapsi ja teisi hooldust vajavaid isikuid. Kui mõnel pereliikmel on vastav erialane väljaõpe, võib ühes kohas hooldada kuni seitset isikut.²⁰⁵ Hooldajal on õigus saada tasu vähemalt 300 eurot iga hooldatava kohta kuus, § 2. Täpne summa lepitakse kokku omavalitsusega ja seda muudetakse pensioni arvutamiseks kasutatava koefitsiendi alusel igal kalendriaastal.
8. Soomes on pensioni suurust ületava abivajaduse korral esmane toetamiskohustus isiku perel, seejärel riigil, kusjuures märgatav on omavalitsuse suur roll sotsiaali korraldamisel ja riskirühmade omaalgatuslikul jälgimisel. Mis puudutab abistamiskohustuse jagamist avaliku võimu ja pere vahel, siis pere esmavastutus tuleb esile selle kaudu, et reeglina on igasuguste toetuste (sh teenuse hüvitamiseks saadavate toetuste) saamisel olulised pere või leibkonna kogusissetulek, varad ja kulutused majapidamisele. Siit tuleneb, et pere peab toimima ühtsena. See on ka riigikassa/kohaliku omavalitsuse eelarve koormuse seisukohalt positiivne. Teisalt kritiseeritakse seaduse “moraliseerivat” mõju – riik ei peaks õpetama inimesi, kes keda toetama peab.²⁰⁶

²⁰³ Huvitav on välja tuua, et sotsiaalhooldusseaduse § 40a annab igasugustes küsimustes eesõiguse 75-aastastele ja vanematele, st nendega seonduvat tuleb menetleda 7 tööpäeva jooksul, isegi kui tegemist ei ole kiireloomulise küsimusega. See kõik kehtib nii vanuritele osutatavate teenuste kohta kui ka muude sotsiaal- ja igasuguste tervishoiuteenuste kohta.

²⁰⁴ Tasu võtmise küsimusi reguleerib täpsemalt sotsiaal- ja tervishoiuteenuste tasu kohta käiv seadus (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusta 3.8.1992/734).

²⁰⁵ Perhehoitoliitto ry. Mitä perhehoito on. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/eTROl>.

²⁰⁶ M. Faurie, L. Kallioma-Puha. Jääkaappi, osoite vai sukuside – perhe sosiaalilainsäädännössä. Lakimies 7-8/2010, lk 1289.

9. Saksamaa põhiseaduse artikkel 1 räägib inimväärikusest kui puutumatust väärtusest ja paneb riigivõimule kohustuse seda austada ja kaitsta. Seejuures peetakse silmas nii inimväärikusse sekkumise vältimist kui ka riigipoolset aktiivset kaitsetegevust.²⁰⁷ Väärikas vananemine on samuti osa üldisest inimväärikast elust.²⁰⁸
10. Kuigi Saksamaa ei ole ratifitseerinud 1996.a sotsiaalharta, vaid üksnes 1961. a harta, on Saksamaa suhtes kehtivad sotsiaalharta artiklid 12, 13 ja 14, kuivõrd need on harta mõlemas redaktsioonis sõnastatud praktiliselt ühtemoodi. Analüüsi käesolevat osa puudutavatest artiklitest sisuliselt on ratifitseerimata vaid artikkel 23, mis käsitleb eakate sotsiaalkaitset ja mida harta 1961. aasta redaktsioon ei sisalda. Ka Eesti ei ole seda ratifitseerinud.
11. Saksamaa sotsiaalseadustik (edaspidi SGB)²⁰⁹ sätestab terve rea sotsiaalseid õigusi. Nii näeb SGB I § 4 igapähele ette õiguse sotsiaalkindlustusele, mille ülesanne muu hulgas on tagada majanduslik kindlustatus töövõime vähenemise ja vanaduse puhuks. Vanaduspensionist maksmist reguleerib SGB VI raamat. Teatud juhtudel võib aga isik vajada täiendavat abi või hooldust, millest vanaduspensionist ei jätku. Täiendavat abi osutab riik reeglina sotsiaalabi näol. Sotsiaalabi kohta käiv üldsäte, SGB I § 9, ütleb, et sellel, kes ei ole võimeline oma jõududega endale ülalpidamist saama või erandlikus olukorras ennast ise abistama ja ei saa ka mujalt piisavalt abi, on õigus isiklikule ja majanduslikule abile, mis vastab tema erivajadustele ning soodustab ise hakkamasaamist, võimaldab ühiskonnaelust osavõttu ja kindlustab inimväärse elu. Õigustatud isik peab ka ise kõigi jõududega loetletud tulemuste saavutamiseks kaasa aitama. Siit tuleneb, et riigi abi täiendava hooldusvajaduse puhul on alles kolmandas järjekorras pärast isiku enda sissetulekut (pension ehk väljateenitud tööaastad) ja lähedaste toetust.
12. Isiku vajadusi vanaduse puhul vajalike teenuste järele toetatakse hoolduskindlustuse süsteemi kaudu (*Pflegeversicherung*, SGB XI § 1). Tegemist on kohustusliku kindlustusega, mis toimib haiguskindlustuse kaudu kas riikliku või erakindlustusena, ja millesse panustavad ka tööandjad. Süsteem rakendus alates 1994. aastast ja kindlustusega on kaetud ca 98% rahvastikust. Põhiseaduskohus on manitsenud seadusandjat nägema ette abi hooldusvajaduse juhtudeks ka kindlustamata isikutele²¹⁰, mille tõttu ongi ette nähtud sotsiaalabi juhtudeks, kui kindlustusest kas ei piisa või on see üldse puudu.
13. Hoolduskindlustuse kaudu osutatakse abi kas teenuste, esemete või rahalise toetusena. Abi viis ja ulatus määratakse kindlaks abivajaduse taseme ja selle järgi, kas abivajaja elab oma elamispiiril või vajab poolstatsionaarset või statsionaarset hooldust, SGB § 4. Vanaduse puhul tulevad SGB § 11 toodud loetelust kõne alla järgmised abi viisid:

²⁰⁷ Pieroth/Schlink. Grundrechte. Staatsrecht II, 21. Auflage. C.F.MüllerVerlag 2005, lk 81.

²⁰⁸ U.Sartorius. Das Existenzminimum im Recht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000, lk 54-55.

²⁰⁹ *Sozialgesetzbuch* ehk SGB kujutab endast sotsiaalõiguse koodeksit (formaalses mõttes) ja koosneb 12 raamatust. Käesoleva uurimuse kontekstis on neist olulisemad 1. raamat (üldpõhimõtted, sotsiaalteenuseid osutavad asutused ja nende pädevus, abiandjate ja abisaajate üldised õigused ja kohustused jne), 9. raamat (puudega isikute rehabilitatsioon ja ühiskonnaeluga lõimimine), 11. raamat (sotsiaalkindlustus ja selle raames osutatavad teenused) ja 12. raamat (sotsiaalabi). Lisaks sellele reguleerivad sotsiaalvaldkonda veel mitmed eriseadused, mis käsitlevad kas kindlaid isikute grupe või mille kehtivus on ajaliselt piiratud, nt *Wohngeldgesetz* eluasemekulude kompenseerimise kohta.

²¹⁰ BVerfG, 1 BvR 81/98 vom 3.4.2001, Absatz-Nr. (1-42),. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20010403_1bvr008198.html.

kodune abi kas koduabilise või rahalise toetuse näol, abivahendid haigusest tingitud terviseprobleemide leevendamiseks, osaliselt või täielikult statsionaarne hooldus. Abi saama on õigustatud igatüks, kes kas kehalise, vaimse või hingelise haiguse või puude tõttu vajab rohkem kui kuuekuulise perioodi jooksul oma igapäevatoimingutes kõrvalist abi, SGB § 14. Kuivõrd tegemist on kindlustusega, siis pere olemasolu siis teenuste saamisel määravaks ei ole, vaid ainult see, kas abivajaja kuulub kindlustatud isikute ringi.

14. Juhuks kui isikul kas kindlustust ei ole või kui sellest mingil põhjusel ei jätku, on Saksamaal vanadele inimestele ja teistele pensioni saajatele teatud tingimustel nähtud ette võimalus saada põhikindlustust (*Grundsicherung*), nimetatud meede liideti sotsiaabisüsteemi 2005. aastal ja see kujutab endast rahalist sotsiaalabi vanaduse puhul, mitte aga miinimumpensionit, SGB XII § 41 jj. Abi saamise õiguse annab vanus üle 65 aasta (või üle 18 aasta koos meditsiiniliste näidustustega, mis ei võimalda isikul endale ülalpidamist teenida) ja abivajadus. Abivajaduse hindamisel arvestatakse isiku varanduslikku olukorda, igasugused sissetulekud vähendavad saadava abi suurust. Arvesse võetakse nii isiku enda kui ka tema abikaasa või elukaaslase sissetulekut (sealhulgas pension). SGB XII § 82 määratleb, mida loetakse sissetulekuks. Saadavatest summadest lahutatakse maha maksud, kohustuslikud kindlustusmaksed jne, vanurite puhul ka kuni 30-50 % *Eckregelsatz*'ist²¹¹, kui isik käib tööl. Piiriks on praegu 2600 eurot.²¹² Põhikindlustuse puhul on loobutud regulatsioonist, mille kohaselt oli riigil tagasinõudeõigus abi saanud isiku laste või pärijate vastu (välja arvatud juhul kui lapse/pärija sissetulek ületab 100 000 eurot aastas, mida peab tõendama sotsiaalabi andja), SGB XII § 43. Selleks juhtumiks, kui lapse sissetulek on suur, on ette nähtud võimalus riigilt samuti abi saada, aga see nõutakse lapselt tagasi (kehtib ainult vanemate ja laste vahel, st ei laiene kaugematele sugulastele).
15. Seega võib kokkuvõtteks öelda, et nii Soomes kui Saksamaal on eakale isikule sissetulek tagatud sotsiaalkindlustushüvitiste kaudu ehk eaka sissetuleku kindlustamise vastutus on riigil. Kui isik vajab inimväärses äraelamiseks veel täiendavaid teenuseid ja toetusi, siis nende kujundamise ja organiseerimise kohustus on Soomes üldjuhul kohalikul omavalitsusel, kuid nende eest peab tavaliselt tasuma isik ise või tema pere. Seega toimub eaka isiku täiendav abistamine avaliku võimu ja pere koostöös.

Püsiv töövõimetus

16. Saksamaa põhiseaduses liigitub abi püsiva töövõimetus puhul inimväärikuse tagamise kohustuse alla vastavalt põhiseaduse artiklile 1. Saksamaa on ratifitseerinud MSKÕPi asjakohased artiklid. Kuigi Saksamaa ei ole ratifitseerinud 1996.a sotsiaalhartat, vaid üksnes 1961. a harta, on Saksamaa suhtes kehtivad sotsiaalhartat artiklid 12, 13 ja 14, kuivõrd need on harta mõlemas redaktsioonis sõnastatud praktiliselt ühtemoodi.

²¹¹*Eckregelsatz*: elamiseks kuus keskmiselt kuluv summa. Toetuse ja keskmiselt elamiseks kuluvad summad arvutatakse aastakaupa ja need erinevad liidumaati, arvestatakse kulutusi eluasemele, küttele, erivajadusi jms, samuti seda, kas isik elab oma kodus või hooldekodus.

²¹²*Grundsicherung im Alter und beim Erwerbsminderung*. Infomaterjal „Sozialhilfe und Grundsicherung“, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/ba2EP>.

17. Saksamaal on nähtuvalt sotsiaalseadustikust sotsiaalkindlustusskeemi kaudu isikul võimalik saada püsiva töövõime kaotuse korral²¹³ töövõimetuspensioni. Seejuures isiku töövõime hindamisel lähtutakse asjaolust, kas isik saab teha mingit tööd, sh mõnd riigi osutatavat teenust kasutades.²¹⁴ Kui isik saab teha tööd, soodustatakse isiku töötamist talle selleks vajalike teenuste osutamise teel ning töövõimetuspensioni ei maksta. Kui isik on töövõimetuks tunnistatud, aga ta sellest olenemata töötab, makstakse talle töövõimetuspensioni vaid siis, kui saadav tulu ei ületa lississetulekupiiri (*Hinzuverdienstgrenze*) (SGB VI § 96a). Lississetulekupiiri arvutamisel lähtutakse isiku töötasust enne töövõime vähenemist või kaotust. Seega töötamise korral töövõimetuspension säilib, ent selle suurus väheneb.
18. Kui töövõimetu või osaliselt töövõimetu on töövõimetuspensioni saamisest olenemata majanduslikes raskustes, on tal õigus saada toetust oma perelt. Kui ka pere teda toetada ei suuda, on tal üldjuhul²¹⁵ õigus *Grundsicherungile* (vt eelmine alapeatükk „Vanadus”).
19. Soome põhiseaduse § 19 näeb püsiva töövõimetuse puhuks ette õiguse toimetuleku tagamisele. Soome on asjassepuutuvast rahvusvahelisest õigusest ratifitseerinud nii MSKÕP kui ka sotsiaalharta vastavad artiklid.
20. Soomes makstakse töövõimetuspensioni rahvapensioniseaduse (*kansaneläkelaki*) või töötaja pensioniseaduse (*työntekijän eläkelaki*) alusel. Neist rahvapensioniseaduse alusel võib töövõimetuspensioni saada 16-64-aastane töövõimetu²¹⁶ isik. Töötaja pensioniseaduse alusel makstakse töövõimetuspensioni töövõimetule²¹⁷ töötajale (töövõtjale). Mõlemal juhul tuleb enne pensioni suuruse kindlaksmääramist jõuda

²¹³ Sakslased hindavad töövõime vähenemist mitte protsentides, vaid ajas, mille vältel isik suudaks tööd teha. SGB VI § 43 teeb vahet täielikul ja osalisel töövõimetusel. Täielikult töövõimetu on isik, kes haiguse või puude tõttu ei ole ettenähtavas tulevikus võimeline tööturu tavalistel tingimustel vähemalt kolm tundi päevas töötama. Siia hulka kuuluvad ka need isikud, kes ei ole üldse võimelised töötama, ja need, kes juba enne täisealiseks saamist on sellise puudega, mis ei võimalda tööturule sisenemist. Muidu on toetuse saamise üheks eelduseks, et isik oleks töövõimetusele eelneva viie aasta jooksul vähemalt kolm aastat tasunud kohustusliku pensionikindlustuse makseid. Osaliselt töövõimetu on isik, kes haiguse või puude tõttu ei ole ettenähtavas tulevikus võimeline tööturu tavalistel tingimustel vähemalt kuus tundi päevas töötama.

²¹⁴ Näiteks selle kohta võib tuua kohtulahendi, milles kirjeldatud juhtumil rõhutati, et kui isik on küll kaotanud võime teha senist tööd, kuid on võimeline tegema tubast tööd ilma raskuste tõstmiseta jne, pole ta töövõimetu. Ometi peab isik töötamiseks mitte ainult olema võimeline tegema mingisugust tööd, vaid ta peab suutma ka liigelda oma elukoha ja töökoha vahel. Kui isik seda ei suuda, tuleb talle pakkuda lahendus liikumistakistuse ületamiseks, nt kompensatsioon transpordikulude hüvitamiseks või kohandatud sõiduvahendi soetamiseks vms, kuid isik ei kvalifitseeru töövõimetuspensioni saajaks lihtsalt sel põhjusel, et ta ei suuda läbida pikemaid vahemaid jala ega kasutada ühistransporti. U. v LSG Hessen. 19.3.2010 – L 5 R 28/09. - NeueZeitschriftfürSozialrecht, 3/2011, lk 101 jj.

²¹⁵ *Grundsicherungile* ei ole õigust isikul, kes on oma töövõimetuse või töövõime vähenemise ise viimase kümne aasta jooksul tahtlikult või jämeda hooletuse tõttu tekitanud (SGB XII § 41 lg 4).

²¹⁶ Soomes loetakse rahvapensioniseaduse järgi töövõimetuks isik, kes haiguse või puude tõttu on võimetu tegema tavapärasest tööd või muud sellega võrreldavat tööd, mis oleks isiku vanust, ametioskusi ja muid asjaolusid arvestades talle sobiv ja mõistlikku toimetulekut kindlustav (§ 12). Töövõimetuspension määratakse alati püsivalt pimedale ja liikumisvõimetule ning isikule, kes haiguse või puude tõttu on püsivalt sellises abitus seisundis, et vajab pidevalt kõrvalise isiku abi.

²¹⁷ Töötaja pensioniseaduse järgi loetakse Soomes töövõimetuks isikut, kelle töövõime on vähemalt aasta jooksul haiguse või puude tõttu vähenenud vähemalt 2/5. Tegemist pole meditsiiniliste invaliidsusprotsentidega, vaid nimetatud numbrid hindavad isiku allesolevat võimet teenida sissetulekut. Arvesse võetakse nii meditsiinilisi kui ka sotsiaal-majanduslikke asjaolusid. Seaduse järgi arvestatakse võimalikke pakutavaid töid, mida allesjäänud töövõime võimaldaks isikul mõistlikult teha, samuti väljaõpet, senist tööd, elukohta ja muid asjaolusid (§ 35 lg 2). Vt ka S. Tola, T. Aro. Pitkäaikainen työkyvyttömyys. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/wJfwj>.

selgusele isiku rehabilitatsioonivõimalustes. Pensioni suurus sõltub väljateenitud pensionist ja eelduslikult juurdeteenitavast pensionist. Pensioni suurus vaadatakse töövõime muutudes üle. Töövõime muutumist hinnatakse vastaval juhul sissetuleku järgi. Kui sissetulek ületab teatud määra, siis pensioni vähendatakse või selle maksmine lõpetatakse. Kui pensionist äraelamiseks ei jätku või isik pole üldse töövõimeline, siis on isikul õigus eluasemetoetusele ja toimetulekutoetusele.²¹⁸ Seda juhul, kui pere pole isikut võimeline toetama.

Puue

21. Saksamaa põhiseaduses liigitub abi puude puhul inimväärikuse tagamise kohustuse alla vastavalt põhiseaduse artiklile 1. Saksamaa on ratifitseerinud MSKÕP, PIÕK ja LÕK artikli 23, kuid ei ole ratifitseerinud sotsiaalharta 1996. aasta redaktsioonis. Samas on Saksamaa ratifitseerinud sotsiaalharta 1961. aasta redaktsioonis, mille artiklid 12, 13 ja 14 kattuvad sisuliselt harta 1996. aasta redaktsiooniga, artikli 15 maht on aga mõnevõrra kitsam.
22. Saksamaal üritatakse puude kui sotsiaalse riski realiseerumisel isikut võimalikult lõimida ühiskonnaellu ja võimaldada tal töötada. Nii näeb SGB I § 5 igapähele, kes kannatab sellise tervisekahjustuse all, mille tagajärgede eest ühiskond sotsiaalõiguse põhimõtete järgi vastutab, ette õiguse tervise ja sooritusvõime parandamiseks ja taastamiseks vajalikele vahenditele ning mõistlikule majanduslikule kindlustatusele. SGB I § 10 järgi on füüsilise või vaimse puudega isikul olenemata puude²¹⁹ tekkepõhjusest õigus abile, mis peab puude kõrvaldama või seda leevendama, töövõimetust või hooldusvajadust vältima, kindlustama isiku koha tööturul, edendama tema oskusi ja võimeid, soodustama ühiskonnaelus osalemist. Samuti tuleb vähendada puudest tekkivaid negatiivseid tagajärgi. Puudega isikule on nähtud ette nii meditsiinilise rehabilitatsiooni teenused kui ka abivahendid töötamiseks, töökohale pääsemiseks ja hariduse omandamiseks, samuti tervise parandamiseks (SGB I § 29).
23. Täpsemalt reguleerib puudega isikule universaalsete teenuste e abivajadusest sõltumatute teenuste osutamist SGB IX raamat. Selle § 1 rõhutab puudega isiku enesemääramisõigust, vajadust tagada teistega võrdne osalus ühiskonnaelus ja halvema kohtlemise vältimine. Puudest tingitud negatiivsete tagajärgede kompenseerimiseks on ette nähtud puude raskusastmest²²⁰ sõltuvad meetmed. Eespool nimetatud eesmärgiga seoses tuleb märkida, et Saksamaal eelistatakse puudega isikule teenuste, mis toetavad tema iseseisvat hakkamasaamist ja ühiskonnaellu lõimumist, osutamist töövõimetuspensionini maksmisele (SGB IX § 8 lg 2). Teenuseid osutavad nii

²¹⁸ Vt sotsiaalse riski „puudus” all.

²¹⁹ SGB IX § 2 määratleb, kes on puudega isik, ja sätestab puude raskusastmed. Puudega isikuks kvalifitseerub isik, kelle kehalised funktsioonid, vaimsed võimed või vaimne tervis kalduvad kõrvale tema vanusele tüüpilisest seisundist, mõjutades seega osavõttu ühiskonnaelust, kui selline seisund kestab eelduslikult kauem kui kuus kuud. Raske puudega on isik, kelle puudeaste on vähemalt 50. Alla 50, aga vähemalt 30 raskusastmega puue annab samasuguse kaitse, kui isikul pole võimalik sobivat töökohta leida. Puude raskusaste määratakse kindlaks meditsiiniliselt ja see peab väljendama, kui võrd on isiku osalemine ühiskonnaelus takistatud 100-palli skaalal, (liigutakse 10-ste astmete kaupa). Varem kasutati väljendit „töövõime vähenemine”, sellest on praeguseks aga üldiselt loobutud, et rõhutada mitte ainult töötamise, vaid inimväärsel elu olulisust tervikuna. Vt Sozialverband VdK Deutschland. Grad der Behinderung (GdB) und Grad der Schädigungsfolgen (GdS), seisuga 17.02.2011. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/5HkFe>; Vt ka Beta Institut. Grad der Behinderung, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/vGzIB>.

²²⁰ Beta Institut. GdB-abhängige Nachteilsausgleiche, 2010, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/dmlBW>.

avalik võim kui ka eraisikud. Viimaste pakutavate teenuste kasutamise kulud hüvitab riik puudega isikule, kui riigil pole mingil põhjusel võimalik teenust ise osutada (SGB IX § 17).

24. Sotsiaalabi e abivajaduspõhise abi osutamist reguleerib aga SGB XII. SGB XII rõhutab, et selle alusel osutatakse isikule abi üksikjuhtumipõhiselt eesmärgiga kaasata isikut nii palju kui võimalik ühiskonnaellu. Seejuures puude korral osutatakse SGB XII 5.-9. peatükkides nimetatud teenuseid (töövõime taastamise teenused, hooldusteenused, abi pimedatele) isikule, kes kas ei kvalifitseeru abisaajaks SGB IX alusel või kelle puhul sellest abist ei piisa või kes on sotsiaalkindlustuseta. Sellise abi osutamisel võetakse arvesse nii pereliikmete olemasolu kui ka pere majanduslikku olukorda (SGB XII § 19 lg 3). Makstakse ka sotsiaaltoetusi, nt toetust, mida isiku saab koduse hoolduse ja abistamise teenuste eest tasumiseks vastavalt sellele, kui suures ulatuses isik oma igapäevatoimetustes kõrvalist abi vajab (*Pflegegeld*, SGB XII § 64). Sotsiaalabina makstava rahalise toetuse puhul võetakse üldjuhul²²¹ arvesse isiku varanduslikku seisut ja pereliikmete sissetulekut.
25. Lisaks eelnevale soodustatakse puudega isikut tulumaksuseaduses, mille järgi saab ta tulust maha arvata need kulud, mis on tehtud tööl käimiseks või teenistuse saamiseks.
26. Soome põhiseaduse § 19 ette õiguse toimetuleku tagamisele igapähele, kes ei ole võimeine endale ise inimväärikusele vastavat ülapidamist teenima. Soome on ratifitseerinud MSKÕP, LÕK artikli 23 ja sotsiaalharta vastavad artiklid. Soome on allkirjastanud PIÕK 2007. aastal, kuid ei ole seda ratifitseerinud. PIÕK on ratifitseerinud Euroopa Liit, mis tähendab, et see on kohalduv ühenduse pädevusse kuuluvates küsimustes.
27. Soomes on kehtestatud mitmeid seaduseid,²²² mis reguleerivad puuetega isikutele osutatavaid teenuseid ja neile antavaid toetusi: sotsiaalhooldusseadus (*sosiaalihooldolaki*), puude tõttu makstavate toetuste seadus (*laki vammaisetsuustista*), puude tõttu teenuste ja toetusmeetmete osutamise seadus (*laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista*), vaimse puudega isikute erihoolduse seadus (*laki kehitysvammaisten erityishuollosta*). Teenuste eest tasu võtmist reguleerib üldjuhul sotsiaal- ja tervishoiuteenuste tasu kohta käiv seadus (*laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista*).
28. Sotsiaalhooldusseadus on üldseadus, mis reguleerib muu hulgas puudega isikule teenuste osutamist. Puude tõttu makstavate toetuste seaduse eesmärk on toetada nii puudega isikute kui ka pikaajaliselt haigete igapäevaelus hakkamasaamist ning osalemist tööturul või õppimises (§ 1). Puude tõttu teenuste ja toetusmeetmete osutamise seaduse järgi osutatakse puudega isikule terviseteenuseid ja abi kohanemisel ning muid puudega eluks toimetulekuks vajalikke teenuseid eesmärgiga, et puudega isik saaks oma igapäevaeluga väljaspool kodu ise hakkama (§ 8b). Vaimse puudega isikute erihooldust reguleeriva seaduse järgi edendatakse isiku igapäevase

²²¹ Näiteks puudega isiku statsionaarsel ravil viibimise puhul tasutakse kõik meditsiiniteenuste kulud sõltumata isiku varalisest seisust (SGB XII § 92).

²²² Vt Soomes osutatavate teenuste kohta Terveiden ja hyvinvoinninlaitos. Vammaispalvelujen käsikirja. Sosiaaliportti.fi, kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.vammaispalvelujenkasikirja.fi>.

eluga toimetulekut, tema iseseisvat tegutsemist ja ühiskonda integreerumist, samuti tagatakse talle ravi ja muu hooldus (§ 1).

29. Nende seaduste alusel osutatavate teenuste eest võib võtta tasu, kui see on seaduses (*laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista*) nii ette nähtud (*laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista* § 14, *laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista* § 43). Esimesena nimetatud seadus kehtestab üldreegli, et teenuse eest küsitakse tasu, kui seaduses pole ette nähtud teisiti. Tasu suurus võib olla seotud isiku maksevõimega (§ 1) ning igal juhul on tasu suurus piiratud kuludega, mis teenuse osutamisel tekivad (§ 2). Näiteks statsionaarse hoolduse puhul peab isik ise maksma vähemalt 85 % oma kuusissetulekust, aga seejuures peab talle oma igapäevavajaduste katteks jääma vähemalt 90 eurot.²²³ Tasu ei küsita, kui teenust osutatakse tasuta (§ 4), kui selle küsimine ohustaks pere toimetulekut või seadusjärgse elatisnõude täitmist (§ 11) või kui selle küsimine oleks ebaõiglane. Näiteks koduteenuste osutamisel alaealisele puudega lapsele on omaavalitsus kohustatud võimaldama selliseid teenuseid, mille osutamine ületab lapse vanust ja puuet arvestades vanemate tavapärase hoole ja mille panek vanematele oleks seega ebaõiglane.²²⁴

Rasedus ja sünnitus

30. Saksamaa põhiseaduse artikkel 6 kohaselt on pere riigi erilise kaitse all. Laste kasvatamine on nii vanemate õigus kui ka kohustus ning ühiskond valvab selle tegevuse järele. Igal emal on õigus ühiskonna kaitsele ja hoolitsusele. Saksamaa on ratifitseerinud MSKÖP, KNDKVLK ja LÖKi, kuid mitte parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. Samas on Saksamaa ratifitseerinud sotsiaalharta 1961. aasta redaktsioonis, mille artiklid 12, 13 ja 14 on sõnastatud sarnaselt harta 1996. aasta redaktsiooniga, artikkel 8 on sõnastatud mõnevõrra kitsamalt.
31. Saksamaal on lapse sünni puhul võimalik taotleda rasedus- ja sünnitushüvitise (*Mutterschaftsgeld*) maksmist. Nimetatud toetus on mõeldud kompenseerima lapse sünniga kaasnevat sissetuleku vähenemist ning selle saamine ei sõltu teiste pereliikmete olemasolust või abistamise võimest. *Mutterschaftsgeldi* makstakse vaid töötavale naisele. Maksmise periood on kuus nädalat enne ja kaheksa nädalat pärast sünnitust (*Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter* § 13). Makstava toetuse summa arvutatakse vastavalt viimase kolme kalendrikuu keskmisele päevasissetulekule. Haigekassa maksab toetust maksimaalselt 13 eurot päevas. Kui isiku päevasissetulek oli suurem, maksab kõnealust toetust nimetatud summat ületavas osas tööandja (*Reichsversicherungsordnung* § 200 lg 2, *Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter* § 14).
32. Soome põhiseaduse § 19 paneb avalikule võimule kohustuse toetada pere ja muude lapse eest hoolitsevate isikute võimalusi tagada lapse heaolu ja areng. Soome on ratifitseerinud MSKÖP, KNDKVLK ja LÖK ning sotsiaalharta artiklid 12, 13, 14 ja artikli 8 lõiked 2 ja 4.

²²³Kui on tegemist isikuga, kes on enne hooldusele sattumist elanud koos abikaasa või elukaaslasega, ja tema sissetulek on olnud suurem abikaasa/elukaaslase sissetulekust, siis arvestatakse hoolduseloleva isiku sissetulekuna 1/2 mõlema abikaasa/elukaaslase sissetulekute summast.

²²⁴KHO 14.11.2007. a, nr 2758/3/06, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/O5RiE>.

33. Soomes reguleerib rasedus- ja sünnituspuhkust haiguskindlustuse seadus (*sairausvakuutuslaki*). Selle seaduse järgi on naisel õigus saada meie mõistes rasedus- ja sünnitushüvitist (*äitiysraha*), kui rasedus on kestnud vähemalt 154 päeva. Seda makstakse 105 tööpäeva eest (9. peatükk § 2, § 3). Isal on õigus saada isadushüvitist (*isyysraha*), kui ta osaleb lapse kasvatamises ega käi seetõttu tööl, aga ainult kuni 18 tööpäeva eest (9. peatükk § 5, § 6). Pärast *äitiysraha* saamise lõppemist on vanematel õigus vanemahüvitisele (*vanhempainraha*) (9. peatükk § 8) üldjuhul siis, kui ema on 5-12 nädala jooksul pärast sünnitamist käinud oma tervist kontrollimas (9. peatükk § 8 lg 3). Seejuures saavad vanemad kokku leppida, kumb neist *vanhempainraha* saama hakkab, aga ka selles, et *vanhempainraha* jagatakse omavahel ära (9. peatükk § 8). *Vanhempainraha* makstakse 158 tööpäeva eest alates *äitiysraha* lõppemisest.
34. Lisaks on naisele, kelle rasedus on kestnud vähemalt 154 päeva, antud võimalus emadusabiseaduse (*äitiysavustuslaki*) alusel saada emadusabi (*äitiysavustus*) tingimusel, et ta on hiljemalt neljandal raseduskuul käinud arsti juures või nõustamisel ja esitanud vastava taotluse hiljemalt kaks kuud enne eeldatavat sünnituse aega. Abi võib seisneda 140 euro suuruses rahalises toetuses või asjades (beebiriided jms), mille vahel ema saab valida.²²⁵
35. Peale rahalise toetuse andmise näevad sotsiaalhooldusseaduse (*sosiaalihuoltolaki*) §-d 20 ja 21 ette võimaluse saada koduteenuseid (*kotipalvelu*), kui isik vajab muu hulgas sünnituse tõttu abi lapsehoidmise ja kasvatamise juures. Teenuse kasutamise eest võib kohalik omavalitsus küsida tasu vastavalt isiku maksevõimele (§ 28).

Pere

36. Saksamaa põhiseaduse artikkel 6 kohaselt on abielu ja pere riigikorra erilise kaitse all. Laste kasvatamine on nii vanemate õigus kui ka kohustus ning ühiskond valvab selle tegevuse järele. Saksamaa on ratifitseerinud MSKÕPi ja LÕKi, kuid ei ole ratifitseerinud 1996.a sotsiaalharta. Samas on Saksamaa ratifitseerinud sotsiaalharta 1961. aasta redaktsioonis, mille artiklid 12, 13, 14 ja 16 on sõnastatud samamoodi harta 1996. aasta redaktsiooniga, artikli 17 sõnastus on mõnevõrra kitsam ning artikkel 27 puudub.
37. Saksamaal on lapsevanematel võimalik saada vanemaraha (*Elterngeld*), mida makstakse kuni 14 kuu eest alates lapse sünnist ja mida vanemad võivad omavahel jagada. Üks vanem ei saa aga *Elterngeldi* rohkem kui 12 kuu eest. Tööl mittekäinud isiku puhul on *Elterngeldi* summaks 300 eurot kuus ja seda ei võeta sissetulekuna arvesse muude toetuste maksmisel, st *Elterngeld* ei vähenda muu toetuse, nt töötu abiraha, suurust (*Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit* § 1-4). Peale selle leevendatakse lapsekasvatamisest tingitud suurenenud majanduslikku koormust tulumaksusoodustuse andmise ja lapsetoetuse (SGB I § 6 *Kindergeld*) maksmise teel. Seejuures on isikul vastavalt tulumaksuseaduse §-le 31 valikuõigus, kas kasutada tulumaksusoodustust või saada lapsetoetust.²²⁶

²²⁵ N. Rantti. Äitiysavustus. - Helistin, seisuga 26.05.2010. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/sEmM8>.

²²⁶ Kui konkreetsel juhtumil lapsetoetus ei kata ettenähtud maksuvaba määra, suurendatakse täiendavalt isiku maksuvaba tulu. Kui lapsetoetus on tulumaksusoodustusena ettenähtud summast suurem, loetakse seda ületavat osa vanema(te) sissetulekuks. Kui tegemist on aga töötuga, siis töötu abiraha saajale on lapsetoetus käsitatav sotsiaaltoetusena, sest maksustatav ja seega hüvitamisele kuuluv tulu puudub (SGB I § 25). Arvestamise kohta vt

38. Lisaks nõustab ja toetab riik vanemaid ja teisi kasvatusõiguslikke isikuid (SGB VIII §-d 16-35). Nõustatava jaoks on need teenused üldjuhul tasuta (SGB VIII § 88 jj).²²⁷
39. Soome põhiseaduse § 19 paneb avalikule võimule kohustuse toetada pere ja muude lapse eest hoolitsevate isikute võimalusi tagada lapse heaolu ja areng. Soome on ratifitseerinud MSKÕP, LÕK ja sotsiaalharta vastavad artiklid.
40. Soome lapsetoetuse seadus (*lapsilisälaki*) näeb ette lapsetoetuse (*lapsilisä*) maksmise alla 17-aastase lapse eest. Kui laps on lastekodus või perehooldusel, makstakse lapsetoetus kohalikule omavalitsusele (§ 11).²²⁸ Kui see on lapse huvides, võib vähemalt 15-aastasele lapsele maksta toetust lapsele endale (§ 12). Pensioni saaval isikul on õigus täiendavale lapsetoetusele (*lapsikorotus*) 17,66 eurot kuus iga kuni 16-aastase lapse eest (*kansaliseläkelaki* § 51, § 52). Kuni 3-aastase lapse puhul on veel võimalik taotleda toetust lapse päevahoiu kulude katteks. Seda makstakse ka lapsega kodus olevale vanemale (*laki lastenkotihoidon ja yksityisenhoidontuesta* § 3).
41. Lisaks toetatakse Soomes peresid tulumaksuvabastuste kaudu. Näiteks ei maksustata elatist tulumaksuga (*tuloverolaki* § 90, § 92). Teatud juhtudel suurendab aga alaealise lapse olemasolu isiku maksuvaba tulu (*tuloverolaki* § 131 lg 1). Seejuures kui isik maksab elatist lepingu või kohtuotsuse alusel, on tal õigus tulumaksuvabastusele kuni 1/8 maksuaastal makstud elatisesummalt, aga mitte rohkem kui 80 eurot ühe alaealise lapse kohta (*tuloverolaki* § 127).
42. Peresid toetatakse ka kasvatus- ja perenõustamisteenuse osutamise kaudu (*kasvatus- ja perheneuvonta*). Kõnealune teenus seisneb asjatundja ametialases abis kasvatus- ja pereküsimustes ning lapse positiivset arengut soodustavaid sotsiaalsetes, psühholoogilistes ja meditsiinilistes uuringutes ja ravis (sotsiaalhooldusseaduse § 19). Sotsiaalhooldusseaduse §-de 20 ja 21 järgi osutatakse koduteenuseid (*kotipalvelu*) neile, kes vajavad abi lapsehoidmise ja kasvatamise juures perekondliku olukorra, väsimuse, haiguse või sünnituse tõttu. Teenuse kasutamise eest võib küsida tasu vastavalt isiku maksevõimele (§ 28).

Ebatraditsiooniline toimetulekuraskuse põhjus

43. Saksamaa põhiseadus näeb ette hättasattunud inimese riigipoolse toetuse inimväärikuse ja eksistentsiiniimumi seose kaudu. Siinjuures ei ole oluline, mis konkreetsel põhjusel inimene on hätta sattunud. Eksistentsiiniimumi kui vähima majandusliku toimetuleku kontseptsioon põhineb arusaamal, et tänapäevases ühiskonnas on igal inimesel vajalik omada vähemalt hädapäraseid majanduslikke ressursse, et olla täisväärtuslik ühiskonnaliige.²²⁹ Samuti põhineb riigipoolne abi põhiseaduse artikli 20 lõikes 1 sisalduval sotsiaalriigi klauslil.

Akademische Arbeitsgemeinschaft Verlag, Wolters Kluwer Deutschland GmbH. Steuertipps.de, kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.steuertipps.de/lexikon/familienleistungsausgleich>.

²²⁷ M. R. Textor, D. Winterhalter-Salvatore. Erziehungsberatungsstellen. Das Familienhandbuch des Staatsinstituts für Frühpädagogik, seisuga 30.12.2006. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/bJeKa>.

²²⁸ Lapsetoetuse kohalikule omavalitsusele maksmise eesmärk on tagada nende lapse hooldamise kulude hüvitamine, mis on seaduse järgi kas üksikisiku, omavalitsuse või riigi kanda, kulude katmisest ülejäänv summa kantakse lapsetoetuse saamiseks õigustatud isikule.

²²⁹ U. Sartorius. Das Existenzminimum Recht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000, lk 54-55.

44. Sotsiaalabi andmise aluseks on eksistentsiiniimumi kontseptsioon, kuid samas on paralleelselt kasutusel erinevatest allikatest tulenevad eksistentsiiniimumi²³⁰ määratlused, mille omavaheline ühildamatus on tekitanud palju kriitikat²³¹:
- Saksamaa põhiseaduse artiklil 1 (inimväärikuse tagamine) koosmõjus artikliga 20 (sotsiaaliigi klausel) põhinev lähenemine, et inimväärikus eeldab elu ilma nälja ja majandusliku hädaolukorrata.²³² Kohtupraktika on rõhutanud, et kuna riik peab tagama väärikuse kaitse, on seega keelatud alandamine, häbimärgistamine jms. Samas kuulub sotsiaaliigi ülesannete hulka miinimumkoguse toidu, riietuse ja elukoha tagamine.²³³
 - Maksuõiguslik eksistentsiiniimum, mille ulatuses ei maksustata isiku sissetulekut tulumaksuga. Kohtupraktika järgi peab maksukohuslasele pärast tulumaksu maksmist jääma teenitud sissetulekust vähemalt tema enda ja tema perekonna ülalpidamiseks hädavajalik osa.²³⁴ Kohtupraktikast ajendatuna on tulumaksuvaba miinimumi kehtestamisel aluseks hakatud võtma sotsiaalabi määrasid.²³⁵
 - Sundtäitmise käigus on arestivaba miinimumi ebapiisavus tinginud võlgnike pöördumise sotsiaalabi poole, mistõttu on korrigeeritud arestivaba miinimumi määrasid.²³⁶ Hetkel on arestivabaks miinimumiks 985,15 eurot kuus, millele lisandub 370,76 eurot esimese ülalpeetava eest ja 206,56 eurot teise kuni viienda ülalpeetava eest, aga mitte üle 2182,15 euro ühes kuus, ZPO § 850c.
 - Perekonnaõigus lähtub elatisesaaja vajadustest, kindlat summat seaduses ei ole, BGB § 1610. Kohtud juhinduvad kohtupraktika ühtlustamiseks väljatöötatud tabelitest, mis on koostatud vanemate sissetulekut ja lapse vanust arvestades.²³⁷
45. Sotsiaalabi andmist reguleerib täpsemalt SGB XII raamat. Sotsiaalabi kohta käiv üldsäte, SGB I § 9, ütleb, et sellel, kes ei ole võimeline oma jõududega endale ülalpidamist saama või erandlikus olukorras ennast ise abistama ja ei saa ka mujalt piisavalt abi, on õigus isiklikule ja majanduslikule abile, mis vastab tema erivajadustele, soodustab ise hakkamasaamist, võimaldab ühiskonnaelust osavõttu ja kindlustab inimväärse elu elamist. Sotsiaalabi ülesanne on inimväärika elu võimaldamine. Eesmärgiks on see, et isik suudaks elada ilma kõrvalise abita, mille saavutamiseks peavad tegutsema nii abivajaja ise kui ka sotsiaalabi andja (SGB XII § 1). Nagu juba SGB I §-st 9 tuleneb ei ole sotsiaalabi õigust sellel, kes ise kas oma töötamise, sissetuleku või vara tõttu hakkama saab või kes saab nõutavaid teenuseid mujalt, näiteks lähedastelt (SGB XII § 2). Perekonnaõiguslikult on üksteise suhtes ülalpidamiskohustuslikud otseses liinis sugulased, st ülenejad ja alanejad, nagu Eestiski. Õed-vennad ei ole ülalpidamiskohustuslikud. Ülalpidamise nõudmiseks peavad olema täidetud kaks eeldust: ühelt poolt abivajadus ja teisalt abi andmise

²³⁰ Ülevaade eksistentsiiniimumi erinevate määratluste kohta kättesaadav arvutivõrgus: http://www.ak-sozialpolitik.de/doku/05_soZIALES/sgb_xii/2005_10_00_bmf_10jahreexminbericht.pdf.

²³¹ Näiteks M-L. Hauch-Fleck. Rechnen, bis es passt. Zeit-Online 27.12.2006. Kättesaadav internetis: <http://www.zeit.de/2007/01/Argument>.

²³² V. Neumann. Menschenwürde und Existenzminimum. Loeng Berliini Humboldti Ülikoolis 19.05.1994. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://edoc.hu-berlin.de/humboldt-vl/neumann-volker/PDF/Neumann.pdf>, lk 5.

²³³ BVerfGE 1, 97.

²³⁴ BVerfGE 87, 153.

²³⁵ Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2008 (Sechster Existenzminimumbericht). Kättesaadav internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/032/1603265.pdf>. BVerfGE 99, 246. Kättesaadav internetis: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv099246.html>.

²³⁶ Seadusemuudatuse eelnõu seletuskiri, kättesaadav internetis: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/068/1406812.pdf>.

²³⁷ D. Schwab. Familienrecht, 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 356.

võime. Perekonnaõiguses kehtib üldiselt reegel, et nõue pereliikme vastu on olemas siis, kui isikul ei ole muid nõudealused, st ta ei saa abi mujalt, näiteks riigilt, nõuda. Teisiti on aga siis, kui seadus otseselt ette näeb, et riigipoolne abi on sekundaarne.²³⁸ Saksa õiguse sotsiaalabi regulatsioon arvestab toetuste maksmisel perekonnaliikmete olemasolu ja neilt abi saamise võimalikkust, seega on sotsiaalabi puhul tegemist perekonnaõiguses lubatud erandiga, mis paneb abistamiskohustuse ennekõike perekonnale ja alles seejärel riigile.

46. Sotsiaalabi liigid on toimetulekutoetus, toetus vanaduse ja töövõime vähenemise puhul, abi tervisehädade korral, puudega isikute ühiskonda integreerimine, hooldusabi, abi sotsiaalsete raskuste ületamiseks. Lisaks on võimalik kasutada nõustamisteenuseid, SGB XII § 8. Riigipoolne abistamine toimub kas teenusena, rahalise toetusena või vajalike esemete andmisena, SGB XII § 10.
47. Nõnda öelda majanduslikuks miinimumabiks on Saksamaal toimetulekutoetus. Toimetulekutoetust on õigustatud saada isik, kes ei suuda ise endale üldse või piisavas ulatuses ülalpidamist teenida (*Hilfe zum Lebensunterhalt*), SGB XII § 19. Toetuse summa määramisel arvestatakse perekonna suurus, st nii abikaasa või elukaaslase kui ka alaealiste laste olemasolu. Eeldatakse, et koos elavad inimesed majandavad ühiselt ja toetavad üksteist majanduslikult, SGB XII § 36. Ühtlasi on isikul kohustus oma majandusliku toimetuleku korraldamisel käituda vastutustundlikult, näiteks võib olla tühine abieluvaraleping (ülalpidamisleping), mille kaudu ülalpidamist maksta kohustatud isik satub ise sotsiaalabi saajaks või mis muul moel asetab pere kanda oleva abistamiskohustuse sotsiaalabi andjale.²³⁹
48. Toimetulekutoetus peab katma eelkõige toidu, elamise, riietuse, hügieeni, majapidamise, kütte ja isikliku elu igapäevased vajadused. Viimase alla kuulub ka mõistlikus ulatuses ühiskonna- ja kultuurielust osavõtt (SGB XII § 27). Toetuste summad määravad liidumaade valitsused igaks aastaks arvestades netosissetuleku, tarbijakäitumise ja elamiskulude muutusi. Üldjuhul makstakse toetust kuukaupa, arvestades isiku või pere muid sissetulekuid ja toetusi. Võimalikud on ka ühekordsed toetused kodu sisustamiseks kodutehnikaga, riiete soetamiseks raseduse ajal, mitmepäevaste klassiekskursioonide kulud jms (SGB XII § 31). Samuti on võimalik saada laenu hädavajalikeks kuludeks osas, mida tavapärane toetus ei kata (SGB XII § 37-39).
49. Kokkuvõtteks võib öelda, et riigipoolne toimetulekutoetus on Saksamaal alati sekundaarne, st abi saab isik siis, kui tal ei ole võimalik saada tõist tulu või toetust perelt, sotsiaalkindlustusest või muudest sotsiaalteenustest. Kui isikul on lähedasi, kes on perekonnaõiguse järgi ülalpidamiseks kohustatud, läheb vastavate eelduste olemasolul ülalpidamisnõue nende vastu sotsiaalabi andjale üle (SGB XII § 94). Lisaks võib Saksamaa regulatsiooni põhjal öelda, et toimetulekuraskuses inimesele tagatakse abi olenemata sellest, kas tema raskused on põhjustatud finantsvahendite nappuse või muu põhjuse tõttu.

²³⁸DieterSchwab. Familienrecht, 12. Auflage. VerlagC.H.Beck München 2003, lk 342.

²³⁹ BGH XII ZR157/06, Urt v 5.11.2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=6f83dd5d4c5891a2906858becc0c3aff&nr=46443&pos=2&anz=4>.

2. Perekonna käsitus Saksamaa ja Soome õiguses

50. Vaatame järgnevalt, keda mõistetakse perekonnana Saksamaal ja Soomes ehk kellele võib perekondliku abistamiskohustuse kehtestada.

Saksamaa

51. Saksa põhiseaduskohus on jaganud perekonnaelu immateriaalseks-isiklikuks ja materiaalseks-majanduslikuks osaks, millest mõlemat on igaühel õigus oma äranägemisel ja ilma riigi vahelesegamiseta korraldada.²⁴⁰ Kohtu tõlgendusest võib välja lugeda, et perekonna olemasoluks on vajalikud nii emotsionaalsed kui ka majanduslikud sidemed ning et riik ei või eelistada ühte peremudelit teisele. Ometi pole riigil kohustust lugeda perekonnaks igasugust isikute kogumit, õiguslikke tagajärgi võib siduda teatud formaalsete kriteeriumide täitmisega, näiteks abielu sõlmimisega. Seda enam, et Saksa põhiseaduskohus on rõhutanud, et põhiseaduse artikkel 6 kaitseb perekonda vaid kui vanemate ja laste ühendust. Seejuures täisealise lapse suhe oma vanematega ei kuulu põhiseaduse artikkel 6 lõike 1 kaitsealasse, vaid pigem tuleb kõne alla eraelu kaitse vastavalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 8 lõikele 1.²⁴¹ Seega kaitseb kõnealune säte vanemate ja alaealiste laste ühendust. Sellise kaitse andmisel pole määrav, kas lapsed põlvnevad samadest vanematest või kas tegemist on abielust või väljaspool abielu sündinud lastega. Perekond on faktiline elamise ja kasvatamise ühendus (*tatsächliche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft*) laste ja vanemate vahel, kes nende eest hoolt kannavad. Kui laps elab vanematega koos, moodustavad nad perekonna. Kui vanemad elavad eraldi, on lapsel kaks perekonda.²⁴² Eelnevast võib järeldada, et omavahel abielus mitteolevad lapsevanemad on pereliikmed oma lapse, kuid mitte teineteise suhtes.
52. Saksa tsiviilseadustiku (BGB) perekonnaõiguse osa ei sisalda perekonna definitsiooni, kuigi mitmed sätted perekonda nimetavad. Näiteks peab abikaasa töökoha valikul arvestama teise abikaasa ja perekonna huvidega (BGB § 1356 lg 2), mõlemal abikaasal on õigus teha tehinguid perekonna igapäevaste vajaduste katteks (BGB § 1357 lg 1), mõlemal abikaasal on kohustus oma töö ja varaga peret mõistlikult üleval pidada (BGB § 1360) jne. Perekonnast on juttu ka BGB võlaõiguse osa üürilepingu sätetes, kuid ka seal ei täpsustata, mida perekonna all täpselt silmas peetakse.
53. Eeltoodust ei saa aga teha järeldust, et BGB-st ei selgu, millist isikute kooslust Saksa seadusandja perekonnaõiguses perekonnana käsitab. Nimelt reguleerib BGB perekonnaõiguse osa õigussuhet, milles üks pool on kohustatud teatud olukorras teist poolt ülal pidama. Sellise õigussuhte tekkimise aluseks on abielu ja sugulus. Neist sugulastest on üksteise suhtes ülalpidamiskohustuslikud otsejoones sugulased (BGB § 1601). Abielu korral on isikul lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustus, kui selleks on mõni eriline põhjus, näiteks seoses lapse kasvatamise, vanuse, haiguse või töötusega, (BGB § 1569-1573).

²⁴⁰ BVerfG, 1 BvR 1811/08 vom 20.4.2011, Absatz-Nr. (1 - 15), Rn 9. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20110420_1bvr181108.html.

²⁴¹ BVerfG, 2 BvR 1392/10 vom 21.2.2011, Absatz-Nr. (1 - 23), Rn 20. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20110221_2bvr139210.html.

²⁴² BVerfG, BvR 1493/96 vom 9.4.2003, Absatz-Nr. (1 - 126), Rn 90. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20030409_1bvr149396.html.

54. Seda, et ülalpidamiskohustuse kaudu saab perekonna mõistet sisustada, kinnitab kaudselt saksa partnerlusseadus (*Gesetz über die eingetragene Lebenspartnerschaft*, LPartG), mis annab võimaluse registreerida samast soost isikute kooselu. Seda põhjusel, et LPartG § 11 lg 1 ütleb otsesõnu, et partnerlussuhte osapooled on teineteise pereliikmed ning näeb §-des 5, 12 ja 16 ette samasooliste partnerite vahelise ülalpidamiskohustuse. Et samasoolisi partnereid tuleb ka nendes valdkondades, kus seadus seda otsesõnu ei nimeta, kohelda abikaasadega võrdselt, on rõhutanud põhiseaduskohus.²⁴³
55. Seda, et Saksa perekonnaõigus näeb perekonnana abielu ja lähisugulaste (laste all peetakse silmas ka adopteeritud lapsi ja kasulapsi) vahelistel suhetel põhinevat kooslust, samuti abielus mitteolevate vanemate ja nende laste suhetel põhinevaid kooslusi ning registreeritud samasoolisi paare, kinnitab ka Dieter Schwab oma perekonnaõiguse õpikus. Lasteta vabaabielule kohalduvad tsiviilseadustiku üldsätted ning elukaaslased perekonnaõiguse mõistes endast perekonda ei kujuta.²⁴⁴ Samuti ei peeta elukaaslast pereliikmeks tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 181 lõike 1 mõistes, mis puudutab dokumentide kättetoimetamist.²⁴⁵ Vanavanemaid ja lapselapsi pigem teineteise pereliikmeteks ei peeta.²⁴⁶
56. Mis puutub perekonna mõistesse saksa sotsiaalõiguses, siis see erineb perekonnaõiguses kasutusel olevast perekonna mõistest. See tähendab, et saksa õiguse järgi võivad sotsiaalõiguslikud tagajärjed sõltuda isikutest, kelle suhtes abivajajal ei pruugi olla perekonnaõiguslikku ülalpidamisnõuet. Saksa põhiseaduskohus on leidnud, et selline olukord on põhiseaduspärane. Seda põhjusel, et sotsiaalõigus ei lähtu perekonnaõiguslikest ülalpidamisnõuetest, vaid faktilisest olukorrast. Viimane on parem siis, kui isikud peavad ühist majapidamist. Kooselavate inimeste puhul tekib kohtu hinnangul täisväärtuslik perekond, mille kõik liikmed saavad selle sotsiaalsest staatusest osa.²⁴⁷ Samuti on põhiseaduskohus mitmetes lahendites rõhutanud, et põhiseaduse artikkel 6 lg 1 nõuab, et perekonda ei koheldaks halvemini mitte perekonnana kooselavatest isikutest, mistõttu pole välistatud, et perekonnal on mingis osas soodsam positsioon võrreldes näiteks vabaabieluga.²⁴⁸
57. Perekonna määratlus saksa sotsiaalõiguses kattub perekonnaseaduses kasutatud mõistega osas, mis puudutab pereliikmele ettenähtud soodustusi. Mis puudutab aga toetuste määramise üle otsustamist, siis üldiselt lähtutakse sotsiaalõiguses isiku majandusliku olukorra kindlakstegemisel leibkonna sissetulekust. Keda kindlal juhul isiku abivajaduse hindamisel üheks leibkonnaks peetakse, määratletakse SGB II § 7 lõike 3 alusel: võetakse arvesse vähemalt 15-aastane kuni pensioniealine töövõimeline isik, alla 25-aastase isiku vanem ja vanema elukaaslane, isiku abikaasa või elukaaslane, eelnimetatute kuni 25-aastane mitteabielus olev laps, kellel puudub

²⁴³ Näiteks BVerfG, 1 BvR 611/07 vom 21.7.2010, Absatz-Nr. (1 - 122), Leitsatz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100721_1bvr061107.html. Vt ka Franz Ruland. BVerfG: Anspruch auf Hinterbliebenenversorgung auch für Lebenspartner. FamFR 5/2011, lk 118.

²⁴⁴ Samas.

²⁴⁵ BFH, Urteil vom 29. 4. 1982 - IV R 52/ 81; FG Baden-Württemberg (Lexetius.com/1982,88), Leitsatz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/1982,88>

²⁴⁶ Dieter Schwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2003, lk 9.

²⁴⁷ BVerfG, 1 BvL 13/00 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. (1 - 25), Rn 21. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/lk20040303_1bvl001300.html.

²⁴⁸ Näiteks BVerfG, 2 BvR 310/07 vom 22.5.2009, Absatz-Nr. (1 - 44), Rn 26. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090522_2bvr031007.html.

iseseisev sissetulek. Lähtutakse reeglina kooselavatest inimestest, aga näiteks abikaasade puhul ei ole ühine elukoht alati määrav (püsivalt lahus elavad abikaasad on need, kes elavad nii füüsiliselt eraldi kui on ka olemas tahe oma majapidamised jms elu lahutada).²⁴⁹ Elukaaslust eeldatakse, kui isikud elavad koos üle ühe aasta, kasvatavad ühist last, peavad üleval samas majapidamises elavaid lapsi või lähedasi või omavad õigust käsutada teineteise sissetulekut või vara (SGB II § 7 lg 4). Säte on sõnastatud nii, et kehtib ka samasooliste partnerite kohta. Reguleerimise mõte on see, et eksisteerib ühine majapidamine. Sellest johtuvalt ei loeta leibkonnaks näiteks koos korteri üürinud üliõpilasi vms (*Wohngemeinschaft*).²⁵⁰

58. Leibkonna puhul eeldatakse, et kooselavad isikud toetavad üksteist, mistõttu nende täiendav toetamine riigi poolt on ebaõiglane üksielavate isikute suhtes. Arvestatakse ka seda, et ühine majapidamine säästab kulutusi ühe inimese kohta.
59. See tähendab, et toetuse määramisel võetakse arvesse mh elukaaslase majanduslik olukord, kuigi Saksa perekonnaõigus ei reguleeri vabaabi elu. Näiteks on pikaajalise hooldusvajaduse puhul antava toetuse saamisel määrav abi saamise võimalus lähedastelt. SGB XII § 19 lõike 3 kohaselt võetakse arvesse abikaasa, elukaaslase sissetulekut, alaealise ja vallalise abivajaja puhul ka vanemate sissetulekut. SGB XII § 20 keelab sotsiaalabi andes panna elukaaslasi või muud perekonnasarnast kooslust perekonnaga võrreldes paremasse olukorda.
60. Leibkonna hulka arvatakse nii elukaaslane, teineteist majanduslikult vastastikku toetavaid vanemate ja nende täiskasvanud laste või õdede-vendade jne ühendus²⁵¹ kui ka isikliku või sugulussuhtega ühendava ühises majapidamises koos elavate ja teineteist vajadusel materiaalselt toetavate ja oma elulisi vajadusi üheskoos rahuldavate isikute kooslus (*Bedarfsgemeinschaft* või *Beistandsgemeinschaft*). Sellise koosluse puhul kehtib vastavalt SGB II §-le 2 reegel, et esmajärjekorras peab isik ise tegema kõik selleks, et omada sissetulekut, edasi peavad selles osas abistama lähedased.

Soome

61. Soomes reguleerivad perekonnaõigust peamiselt abieluseadus (*avioliittolaki*), seadus lapse hooldamise ja suhtlusõiguse kohta (*laki lapsenhuollosta ja tapaamisoikeudesta*), seadus isaduse kohta (*isyyslaki*), lapsendamise seadus (*laki lapseksioittamisesta*), lapse elatise seadus (*laki lapsenelatusesta*), elatisabi seadus (*elatusukilaki*) ja registreeritud partnerlussuhte seadus (*laki rekisteröidystä parisuhteesta*). Ka soome õiguses puudub perekonna mõiste määratlus. Sarnaselt saksa õigusega saab soome perekonnaõiguses teha perekonna koosseisu kindlaks ülalpidamiskohustuse kaudu. Ülalpidamiskohustust reguleerivad abieluseadus (*avioliittolaki*), lapse elatise seadus (*laki lapsenelatusesta*) ja registreeritud partnerlussuhte seadus (*laki rekisteröidystä parisuhteesta*).
62. Ülalpidamiskohustuse tekkimise aluseks soome perekonnaõiguses on abielu ja registreeritud partnerlussuhe (abieluseaduse § 46 ja registreeritud partnerlussuhte

²⁴⁹ Näiteks BSG Urt v 18.2.1010 – B 4 AS 49/09 R. Neue Zeitschrift für Sozialrecht 3/2011, lk 113 jj.

²⁵⁰ BVerfGE 87, 234 Urt v 23.6.1992. Kättesaadav internetis: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv087234.html>.

²⁵¹ BVerfG, 2 BvR 130/10 vom 27.8.2010, Absatz-Nr. (1 - 50), Rn 6, 21, 44. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100827_2bvr013010.htm.

seaduse § 8). Seejuures võib ülalpidamiskohustus kesta pärast abielu lahutamist/registreeritud partnerlussuhte lõpetamist: nähtuvalt abieluseaduse §-st 48 ja registreeritud partnerlussuhte seaduse §-st 8 võib kohus siis, kui üks lahutatud abikaasadest ülalpidamist vajab, teiselt poolelt mõista välja elatise vastavalt sellele, kuidas kohustatud poole võimeid ja muid asjaolusid arvestades on õiglane. Ülalpidamiskohustus on vastavalt lapse elatise seaduse §-le 3 oma alaealise lapse suhtes ka lapsevanematel. Seega moodustavad soome perekonnaõiguses perekonna nn tuumikpere abikaasad, registreeritud partnerlussuhte pooled ning alaealine laps ja tema vanemad.²⁵²

63. Soome sotsiaalõiguses sisustavad perekonna mõistet õigusaktid erinevalt. Üldiselt peetakse pere all silmas koos elavaid isikuid, sõltumata sellest, kas nad on omavahel abielus. See tähendab, et sarnaselt saksa õiguses omaks võetud lähenemisega ei kattu soome perekonnaõiguses ja soome sotsiaalõiguses kasutatavad perekonna mõisted. Erinevalt sakslastest leiavad aga soomlased, et nende mõistete mittekatumine kujutab endast probleemi. Soomlaste jaoks on põhiküsimus, mil määral isiku lähedased suhted peaksid olema otsustavad tema juriidilisi ja majanduslikke õigusi ja kohustusi mõjutavate teguritena.²⁵³ Seda küsimust esitades tuuakse välja kehtiva süsteemi kitsaskohad. Näiteks see, et toetuste süsteem soosib kohati kuritarvitamist, näiteks ei võeta vastu töökohta, sest kui üks pereliige hakkab toetuse asemel palka saama, jäädakse teiste pereliikmete pealt (mingis osas) toetusest ilma ja pere kogusissetulek väheneb. Samuti näidatakse abikaasadel erinevaid elukohti, et kumbagi eraldi leibkonnaks peetaks jne.²⁵⁴
64. Peale selle, et soome perekonnaõiguses ja sotsiaalõiguses kasutusele võetud perekonna mõisted omavahel ei kattu, ei ole päris ühest perekonna mõistet ka sotsiaalõiguse siseselt. Seadusi omavahel võrreldes on näha, et teatud seadused kohtlevad erinevalt abielu, registreeritud partnerlust ja vabaabielu nii, et kord on üks, kord teine soodsamas või ebasoodsamas positsioonis. Lapse osas on seadustes õiguslikud tagajärjed seotud erinevate vanusepiiridega, erinevatel juhtudel on oluline 16-aastaseks, 17-aastaseks, 18-aastaseks või 21-aastaseks saamine.
65. Isiku abivajaduse väljaselgitamisel võetakse tavaliselt arvesse kogu perekonna (leibkonna) majanduslikku olukorda. Perekonda (leibkonda) määratlevad aga seadused erinevalt. Näiteks sotsiaalhooldusseadus (*sosiaalihuoltolaki*) seob sotsiaalabi ja sotsiaalteenuste saamisel antava abi piirmäärad leibkonna sissetulekuga. Sotsiaalhooldusseaduse § 29c ja § 29f põhjal jõeldub, et leibkonna moodustavad selle seaduse mõistes teenuse või abi saaja abikaasa või abielulaadse suhte partner. Sotsiaal- ja tervishoiuteenuste tasu kohta käiva seaduse §-st 7a saab aga välja lugeda, et leibkonnaks peetakse ühises majapidamises abielus või abielulaadses suhtes elavaid inimesi ja nendega samas majapidamises elavaid mõlema alaealisi lapsi. Seevastu rahvapensioniseaduse (*kansaneläkelaki*) § 5 ütleb, et abielu all mõistetakse seda, kui mees ja naine elavad püsivalt koos ühises majapidamises ja abielulistes suhetes. Kui abikaasad elavad püsivalt lahus ja neil puudub ühine majapidamine, siis ei kohaldata neile abielus inimeste kohta käivaid sätteid. Haiguskindlustuse seadus (*sairausvakuutuslaki*) § 4 kohaselt tähendab pereliige nimetatud seaduses kindlustatu

²⁵² Hallituksenehdotus Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksisiihenliittyviksilaeiksi, HE 28/2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030028>.

²⁵³ Faurie, Kalliomaa-Puha, lk 1272.

²⁵⁴ Faurie, Kalliomaa-Puha, lk 1285, 1286.

abikaasat ja kindlustatu või tema abikaasa alla 18-aastast last. Abikaasadega on võrdsustatud mees ja naine, kes püsivalt elavad abielulistes suhetes ühises majapidamises, samuti registreeritud partnerlus samast soost inimeste vahel.

66. Olenemata sellest, et seadused sisustavad sotsiaalõiguses perekonda erinevalt, põhinevad need perekonna määratlused kahele ühisele tunnusele: emotsionaalsele sidemele (keda inimene ise peab oma pereks) ja majanduslikule seotusele (ühine majapidamine, toetamiskohustused, vastastikkused õigused).²⁵⁵

3. Perekonna abistamiskohustuse sisu Saksamaal ja Soomes

3.1 Perekonna abistamiskohustuse ulatus

Saksmaa

67. Saksamaal hõlmab mõistlik perekonna ülalpidamine kõike, mis on vastavalt abikaasade olukorrale vajalik, et katta majapidamise kulud ning abikaasade ja ühiste ülalpidamisõiguslike laste isiklikud vajadused, BGB § 1360a lg 1. Abikaasa isiklikud vajadused sisaldavad muuhulgas puhkust, vaba aja veetmist, osavõttu ühiskondlikust elust, arstiabi, abi vanaduse puhul ja koolituse või erialase väljaõppe kulusid.²⁵⁶
68. Lahus elavalt abikaasalt võib nõuda mõistlikku ülalpidamist, arvestades abikaasade töövõimet ja majanduslikku olukorda, BGB § 1361 lg 1. Lahus elamise puhul ei ole perekonna ülalpidamiskohustus enam vastastikune, vaid ühepoolne nõue. Ülalpidamist soovivalt abikaasalt saab nõuda palgatööl minekut vaid siis, kui see on mõistlik arvestades senist elukorraldust perekonnas ja abikaasa tervislikku seisundit. Ülalpidamiskohustuse ulatuse määrab õigustatud poole vajadus.²⁵⁷
69. Lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustuse mahtu muudeti 2008. aastal, et vähendada pärast lahutust loodava nn teise perekonna majanduslikku koormust, samuti selleks, et saavutada õiglasem tulemus arvestades lahutuste sagenemist, uute abielude sõlmimist pärast lahutust, muutunud rollijaotust perekonnas ja naiste paranenud võimalusi nii hariduses kui ka tööturul.²⁵⁸ Varasema regulatsiooni järgi ei nõudnud seadus lahutatud abikaasalt otseselt ise enda ülalpidamise eest hoolitsemist. Kehtiva seaduse redaktsiooni kohaselt on pärast abielu lahutamist kummalgi abikaasal vastavalt BGB §-le 1569 kohustus hoolitseda enda ülalpidamise eest. Kui isik ei ole selleks võimeline, on tal nõudeõigus oma lahutatud abikaasa vastu järgmistel juhtudel: lapse kasvatamine (reeglina kuni lapse 3-aastaseks saamiseni), vanadus, haigus, töötus. Seega on uue regulatsiooni järgi lahutatud abikaasal ka nimetatud olukordades eelkõige endal kohustus oma majandusliku olukorra eest hoolitseda ning alles seejärel nõudeõigus endise abikaasa vastu.
70. Ülalpidamisõigusliku isiku sissetulekutena ja seega elatisesummat vähendavatena võetakse muuhulgas arvesse need sotsiaaltoetused, mis ei ole ülalpidamisinõude suhtes

²⁵⁵ Maija Faurie, Laura Kallioma-Puha. Jääkaappi, osoite vai sukuside – perhesosiaalilainsäädännössä. Lakimies 7-8/2010, lk 1266 jj.

²⁵⁶ Dieter Schwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2003, lk 75.

²⁵⁷ Dieter Schwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2003, lk 153.

²⁵⁸ BVerfG, 1 BvR 918/10 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1 - 84), Rn 18, 59. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110125_1bvr091810.html.

subsidiaarsed.²⁵⁹ Lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustuse mahtu reguleeriv säte, BGB § 1578, näeb ette, et ülalpidamise mahtu arvestatakse vastavalt elustandardile abielu ajal. Ülalpidamine peab katma kogu ülalpeetava vajaduse, õigluse kaalutlustel võib elatise maksmine olla ka ajaliselt piiratud või elatisesumma vähendatud.²⁶⁰ Kohtupraktika on ülalpidamise mahu osas kujundanud välja nõ muutuvate elulise vajaduste (*wandelbare eheliche Lebensverhältnisse*) teooria, võttes arvesse kummagi lahutatud abikaasa majandusliku olukorra muutumist ja võimalikku uuesti abiellumist, mida põhiseaduskohus peab kohtupoolseks tõlgendusvabaduse ületamiseks.²⁶¹ Põhiseaduskohtu põhjenduste kohaselt on lahutusejärgse ülalpidamiskohustuse eesmärgiks tagada, et pärast lahutust ei satuks see abikaasa, kes on panustanud ühisesse majapidamisse muud moodi kui oma sissetuleku kaudu, majanduslikult oluliselt kehvemasse positsiooni kui tal oli abielu ajal, kuna abikaasade teenitu kuulub põhimõtteliselt mõlemale abikaasadele võrdses osades.²⁶² Eeldatakse, et kui abikaasad on abielu jooksul ühiselt jõudnud mingile sotsiaalsele tasemele, ei tohi ühe abikaasa positsioon pärast lahutust halveneda võrreldes olukorraga vahetult enne lahutust.²⁶³ Samas tuleb ka mitut üksteisele järgnevat abielu põhiseaduse nõuete kohaselt kohelda võrdselt. Põhiseaduskohus toob seega välja lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustuse juures tehtud olulise erinevuse võrreldes muu ülalpidamiskohustusega: kui kõigil teistel juhtudel on määravaks nii õigustatud poole abivajadus kui ka kohustatud poole abi andmise võime, siis lahutatud abikaasa puhul tuleb lisaks jälgida ka vahetult lahutusele eelnenud olukorda, millest allapoole ei või õigustatud isiku elatustase langeda. Lahutatud abikaasa ülalpidamine peab katma kulud toidule, riidele, eluasemele, arstiabile, samuti vabale ajale, puhkusele ja vaimsetele huvidele.²⁶⁴ Ülalpidamine hõlmab seega toetust nii puuduse kui ka teatud ulatuses hooldusvajaduse korral. Lahutatud abikaasa ülalpidamise mahu osas on teisalt piiriks kohustatud isiku majanduslik olukord ja võime abi anda. Ülalpidamiskohustust ei ole, kui ülalpidamist andes satuks kohustatud isik ise sotsiaalabisajaks.²⁶⁵

71. BGB § 1578b annab võimaluse lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustust vähendada või seda ajaliselt piirata õigluse kaalutlustel. Kohtupraktika on sätet analüüsides toonud välja raskused, mis tekivad ülalpidamist andma kohustatud lahutatud abikaasa uuesti abiellumisel, kui toetust vajab ka uus pere, ning sellisel juhul suureneb ülalpidamist saama õigustatud lahutatud abikaasa kohustus ise enda sissetuleku eest hoolitseda, välja arvatud tervislikust olukorrast tuleneva töövõimetuse puhul.²⁶⁶ Abivajava lahutatud abikaasa abivajadust vähendab nii uuesti abiellumine kui kohtupraktika järgi ka püsiva kooselu alustamine uue partneriga.²⁶⁷

²⁵⁹DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 175.

²⁶⁰DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 170.

²⁶¹Põhjalik analüüs BVerfG, 1 BvR 918/10 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1 - 84). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110125_1bvr091810.html. Vtka Heinrich Reinecke. Verfassungswidrigkeit der vom BGH entwickelten Dreiteilungsmethode für die Berechnung der Unterhaltsansprüche nach Wiederverheiratung des Unterhaltsverpflichteten. FamFR 5/2011, lk 97 jj.

²⁶²BVerfG, 1 BvR 918/10 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1 - 84), Rn 46.

²⁶³BVerfG, 1 BvR 918/10 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1 - 84), Rn 57.

²⁶⁴Dieter Schwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 170.

²⁶⁵Dieter Schwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 176.

²⁶⁶BGH, Urteil des XII. Zivilsenats vom 18.11.2009 - XII ZR 65/09. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/rQ8UB>. Vtka OLG Düsseldorf: Befristung des nachehelichen Unterhalts auch bei Unterschreiten des angemessenen Lebensbedarfs des Unterhaltsberechtigten. FamFR 6/201, lk 127.

²⁶⁷Gerhard Griesche. Verwirkung eines Unterhaltsanspruchs aus § 1615I II 2 bis 5 BGB beim Zusammenleben in einer verfestigten Lebensgemeinschaft. FamFR 3/2011, lk 51.

72. Kuivõrd abikaasade kohta sätestatud kehtib registreeritud partnerluse seaduse kohaselt ka samasoolistele paaridele, ei ole eraldi analüüs samasooliste paaride ülalpidamiskohustuse mahu osas vajalik.
73. Sugulastevahelise ülalpidamiskohustuste mahu määramisel on otsustavaks õigustatud isiku vajadused mõistlikus ulatuses, BGB § 1610 lg 1. Ülalpidamine hõlmab kogu elamiseks vajalikku, sealhulgas kulusid väljaõppele elukutse omandamiseks ning kasvatuskulusid (alaealise puhul), BGB § 1610 lg 2. Sugulase ülalpidamiskohustus ei piirdu ainult minimaalselt elamiseks vajalikuga, vaid lähtub abivajaja senisest elatustasemest.²⁶⁸ Erisäte reguleerib kehavigastuse või tervisekahjustuse tõttu tekkinud kulude hüvitamist. Ülalpidamiskohustus ei tähenda ainult igakuiste jooksvate kulude katmist, vaid ka erijuhtumeid ja ühekordseid suuremaid kulusi.²⁶⁹ BGB § 1610a kohaselt eeldatakse, et kui nimetatud kulude tõttu osutatakse isikule sotsiaalabi, siis ei saa ülalpidamiskohustuse maht olla saadavast sotsiaalabist väiksem.
74. Ülalpidamiskohustus võib BGB § 1611 kohaselt väheneda või täiesti ära langeda muuhulgas seetõttu, et õigustatud isik on ennast ise pannud olukorda, kus ta enam majanduslikult hakkama ei saa, näiteks vara raiskamine, hasartmängurlus vmt.²⁷⁰ Selline olukord võib tähendada perekonna abistamiskohustuse täielikku puudumist puuduse korral.
75. Lapsest lahuselava vanema poolt lapsele makstava elatise määr on alates 2008. aastast seadusega fikseeritud ja seotud tulumaksuseadusest tuleneva maksuvaba summaga (*Kinderfreibetrag*). Summad on sega nüüd ka ühtsed üle kogu Saksamaa. Tulenevalt BGB §-s 1612a väljatoodud kolmest vanuseklassist ja tulumaksuseaduse (EStG) § 32 lõikes 6 toodud maksuvabast summast on igakuise elatise määraks seega kuni 6-aastase lapse puhul 280 eurot, 7-12-aastase lapse puhul 364 eurot ja 13-18(21)-aastase lapse puhul 426 eurot. Muudatusega saavutati Põhiseaduskohtu poolt nõutud olukord, kus ülalpidamis-, sotsiaal- ja maksuõiguse reeglid on ühtlustatud.²⁷¹
76. Seadusega fikseeritud elatisemäär ei tähenda siiski, et lapsele makstakse igal juhul elatist nimetatud summas. Endiselt kehtivad ka lapsele elatist makstes BGB § 1602 ja § 1603 üldreeglid ülalpeetava vajaduste ja kohustatud isiku majandusliku võimekuse arvestamise kohta. Seaduses sätestatud summa nõudmise puhul ei tule lihtsalt kummalgi poolel esitada täiendavaid tõendeid sissetuleku või vajaduste kohta. Kui kohustatud isik ei ole võimeline seaduses toodud summas elatist maksma, peab ta esitama tõendeid oma kehvema majandusliku olukorra kohta. Samuti tuleb suuremas summast elatist nõudval isikul tõendada, et on täidetud eeldused elatise maksmiseks suuremas summas.²⁷² Lapsetoetuse (*Kindergeld*) saamine vähendab makstava elatise summat alaealise lapse kasvatamise puhul poole lapsetoetuse summa võrra, muudel juhtudel kogu toetuse summa võrra, BGB § 1612b. Sisuliselt arvestatakse lapsetoetust kui lapse sissetulekut.²⁷³

²⁶⁸DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 344.

²⁶⁹DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 345.

²⁷⁰DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 346.

²⁷¹ Rainer Bosch. Die wesentlichen Änderungen im neuen Unterhaltsrecht. FF 8/2007, lk 302. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.forum-familienrecht.de/neu/dateien/0807/293-307.pdf>.

²⁷²Samas, lk 303.

²⁷³Samas, lk 303.

77. Lapse isa, kes ei ole lapse emaga abielus, peab andma emale ülalpidamist kuus nädalat enne sünnitust ja kaheksa nädalat pärast sünnitust. Öeldu kehtib ka kulude kohta, mis tekivad raseduse või sünnituse tõttu väljaspool nimetatud ajalist piiri, BGB § 1615I lg 1. Lisaks on isal kuni lapse 3-aastaseks saamiseni kohustus anda emale ülalpidamist, kui viimane on kas sünnitusest tingituna töövõimetu või kui tal ei ole võimalik lapse kasvatamise ja hooldamise tõttu tööle minna. Ülalpidamist tuleb anda kauem, kui see on õiglane, arvestades eelkõige lapse vajadusi. Kuigi ülalpidamist on isa kohustatud andma lapse emale, on siin siiski määravaks lapse huvid. Kohalduvad ka sugulastevahelise ülalpidamiskohustuse reeglid, mis tähendab, et arvestatakse õigustatud isiku abivajaduse ja kohustatud poole majanduslike võimalustega. Ülalpidamiskohustust tuleb seega täita sellises mahus, et ema ja laps ei elaks puuduses. Samas on isal vastutus ema ja lapse heaolu eest ainult juhul, mil abivajadus on tingitud kas ema tervislikust seisundist või lapse kasvatamisest tulenevast sissetuleku teenimise võimatusest.
78. Elatisesummade arvutamise lihtsustamiseks on Saksamaal välja töötatud nn Düsseldorf'i tabel (*Düsseldorfer Tabelle*), mis on kasutusel alates aastast 1962 ja mida muudetakse vastavalt majandusolukorra muutumisele iga kahe aasta tagant. Tegemist ei ole seadusejõuga ettekirjutusega, vaid kõrgemate maakohtute (*Oberlandesgericht*) soovituslike juhistega. Tabelis on välja toodud makstava elatise summad arvestatuna sissetulekugruppide, laste arvu jms järgi, lisaks sisaldab tabel juhiseid õigustatud isiku vajaduste arvestamiseks. Soovitused erinevad mõnevõrra liidumaati.²⁷⁴
79. Elukaaslase suhtes ei kehti perekonnaseadusest tulenevat ülalpidamiskohustust, küll aga annab elukaaslase majanduslik toetamine isikule alusel tulumaksuvabastuseks vastavalt EStG §-le 33a, kui ilma piisava sissetulekuta elukaaslasele antavat sotsiaalabi vähendatakse või selle andmisest keeldutakse viitega leibkonna sissetulekule. *Bundesfinanzhof* toob välja, et tulumaksuvabastuse põhjuseks on asjaolu, et maksukohuslane on ülalpidamiseks kohustatud isikuga sarnases sundolukorras, küll mitte õiguslikus, aga moraalses mõttes, sest sotsiaalabist keeldumise kaudu paneb riik isikule elukaaslase faktilise toetamise kohustuse.²⁷⁵ Kui seadusest tuleneva ülalpidamiskohustuse puhul arvestatakse, et kohustatud isiku enda elujärg ei või halveneda selliselt, et tema enda toimetuleks satuks ohtu, siis elukaaslase puhul eeldatakse, et ühe isiku teenitud sissetulek peab jagunema kahele sõltumata selle suurusest, sest kulud majapidamisele ja muule eluks vajalikule on ühised. Sellest kaalutlusest tulenevalt ei ole ka alust piirata elukaaslase toetamiseks kulutatavat rahasummat mingi piirmääraga,²⁷⁶ mis tekitab mõnes mõttes analoogse olukorra abikaasade ühise tuludeklaratsiooni esitamise võimalusega.
80. Tulenevalt suhteliselt suurest ülalpidamiskohuslaste ja ülalpidamist saama õigustatud isikute ringist, on Saksa õiguses vajadus nii kohustatud kui ka õigustatud isikute järjestamiseks.

²⁷⁴2011. aastaks kehtestatud tabel arvutivõrgus kättesaadav: <http://goo.gl/xXJcF>. Tabel koos kommentaaridega liidumaade kaupa NJW 8/2011 lisavihikus.

²⁷⁵BFH, Urteil vom 17.12.2009 - VI R 64/ 08; Thüringer FG (Lexetius.com/2009,4218), punkt 11. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2009,4218>. Samaka BFG, Urteil vom 29.05.2008, III R 23/07, punktid 15-23. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://goo.gl/7p11P>.

²⁷⁶BFH, Urteil vom 17.12.2009 - VI R 64/ 08; Thüringer FG (Lexetius.com/2009,4218), punktid 12-13. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2009,4218>.

81. Kui isik peab andma ülalpidamist mitmele isikule ja tema majanduslik olukord seda ei võimalda, kehtib tulenevalt BGB §-st 1609 järgmine ülalpidamiseks õigustatud isikute järjestus:
1. alaealine vallaline laps ja täisealine kuni 21-aastane haridust omandav laps,
 2. ühise lapse vanem, kes on õigustatud ülalpidamist saama seoses lapse hooldamisega, samuti abikaasa või lahutatud abikaasa, kui abielu on kestnud pikka aega,
 3. abikaasa või lahutatud abikaasa, kes ei kuulu eelmise punkti alla,
 4. laps, kes ei kuulu 1. punkti alla;
 5. lapselapsed ja teised alanejad sugulased,
 6. vanemad,
 7. teised ülenejad sugulased, kusjuures lähemal sugulasel on eesõigus kaugema sugulase ees.
82. Kuni 2007. aasta lõpuni oli lahutatud abikaasa eelistatud uuele abikaasale, mille põhjuseks oli peremudel, kus naine oli reeglina koduperenaine, kellel puudus töökoht ja iseseisev sissetulek. Muutunud peremudel ei tee sellist eelistamist aga enam vajalikuks.²⁷⁷ Praktikas tähendavad ülalpidamisõiguse muudatused, mis jõustusid 2008. aastast, et vähenevad vaidlused kohustatud isiku maksevõime üle, kuivõrd lapsele elatise maksmise eelduslik määr on seaduses fikseeritud, samuti langeb tihtipeale ära ülalpidamiskohustus alates kolmandast või neljandast punktist, sest ülalpidamiskohustase sissetulek ei ole piisavalt suur.²⁷⁸
83. Kohustatud isikute osas on ülalpidamiskohustuslik esmajoones abikaasa või registreeritud kooselupartner, BGB § 1608. Sellest loogikast johtuvalt on ka mõisteta sotsiaalõiguse lähtumine leibkonnast. Sugulastest on ülalpidamiskohustuslikud alanejad sugulased enne ülenejaid ja lähemad enne kaugemaid. Sama astme sugulased vastutavad osavõlgnikena vastavalt oma sissetuleku suurusele, BGB § 1606.
84. Tuleb märkida, et Saksamaal ei ole mitte ainult alaealisele lapsele elatise maksmata jätmine, vaid igasuguse seadusest tuleneva ülalpidamiskohustuse täitmata jätmine kriminaalkorras karistatav, kui õigustatud isiku eluliste vajaduste rahuldamine seetõttu ohtu satub, karistusseadustik (StGB) § 170. Karistuse määramiseks tuleb kohtul aga põhjalikult välja selgitada ülalpidamiskohustuse maht, kohustatud isiku majanduslikud võimalused ja konkreetselt viidata tegevusele, mida kohustatud isik saaks oma sissetuleku suurendamiseks ette võtta.²⁷⁹
85. Pereliikme suhtes kehtiva ülalpidamiskohustuse mahu määrab reeglina ära õigustatud isiku abivajaduse suurus. Samas on täisealisel abivajajal kohustus ka ise enda sissetuleku eest hoolitseda, mis võib vähendada abistamiskohustuse mahtu abivajaja töötuse puhul. Hooldusvajaduse korral on õigustatud isiku abivajadus ja sellest tulenevalt ka kohustatud isiku abistamiskohustus suurem, samas ei hõlma

²⁷⁷ BVerfG, 1 BvR 918/10 vom 25.1.2011, Absatz-Nr. (1-84), Rn 49. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/Ni30D>.

²⁷⁸ Rainer Bosch. Die wesentlichen Änderungen im neuen Unterhaltsrecht. FF 8/2007, lk 305. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.forum-familienrecht.de/neu/dateien/0807/293-307.pdf>

²⁷⁹ OLG Koblenz, Beschluss vom 3.11.2010 – 2 Ss 184/10. NJW-Spezial 4/2011, lk 121.

sugulastevaheline abistamiskohustus igakülgse toimetuleku kindlustamist vanaduse puhul.²⁸⁰

86. Abistamiskohustust piiravad kohustatud isiku võimalused. Abistamiskohustuse täitmise tõttu ei või isik sattuda ise sotsiaalabisaajaks. Samas ei võta kohtupraktika näiteks töötu puhul alati arvesse mitte tegelikku sissetulekut, vaid arvestab hüpoteetilise sissetulekuga, mida isik võiks tööl käimise puhul teenida, kui tegemist ei ole töövõimetu isikuga.²⁸¹ Teisalt tunneb kohtupraktika ka nn mittekohustuslikku (*überobligatorisch*) sissetulekut, mida ei pruugita elatise arvutamisel arvesse võtta, nt pensionialise isiku töötamisest saadav sissetulek, ent mida võidakse vajadusel arvestada lapsele elatise maksmisel.²⁸² Erandiks kohustatud isiku majanduslike võimaluste arvestamise osas ongi ülalpidamiskohustus alaealise lapse suhtes, mille täitmiseks peab kohustatud isik enda igapäevavajadustele kuluvat osa vajadusel vähendama, oma vara müüma vmt.
87. Lisaks võib kokkuvõtvalt märkida, et kui nii abikaasad kui ka sugulased peavad vajadusel andma ülalpidamist sõltumata abivajaduse liigist või iseloomust, siis lahutatud abikaasa puhul toob seadus välja konkreetsed asjaolud, mille puhul ülalpidamist nõuda saab. Nende asjaolude hulka kuuluvad muuhulgas puudus (töötus) ja hooldusvajadus (vanadus, haigus, tervisehäire).
88. Riigi või kohaliku omavalitsuse poolt antava sotsiaalabi mahu paneb üldjoontes paika SGB XII § 2, mille kohaselt ei ole õigust saada sotsiaalabi isikul, kes kas ise toime tuleb või kellel on vara või kes saab nõuda samasisulist toetust mujalt, kas siis lähedastelt või teistelt sotsiaalteenustega tegelejatelt. Avalik võim abistab isikut seega ainult selles ulatuses, millises muudest allikatest saadav sissetulek ei kata miinimumvajadusi. Igasuguse abi viisi ja mahu osas tuleb langetada kaalutletud otsus, mida tehes arvestatakse konkreetse juhtumi eripärasid, väljaarvatud juhul kui seadus kaalutlemise õigust ei anna, SGB XII § 17 lg 2.
89. Sotsiaalabi andjateks on kas riiklik või kohalik asutus. Kohalikud asutused määrab kindlaks liidumaa, SGB XII § 3. SGB XII § 20 keelab sotsiaalabi andes panna elukaaslast või muud perekonnasarnast kooslust perekonnaga võrreldes paremasse olukorda.
90. Hoolekandelist abi osutatakse Saksamaal inimesele peamiselt kahe süsteemi kaudu: sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi. Sotsiaalkindlustusega hõlmatud isikute hooldusteenused finantseeritakse teatud ulatuses sotsiaalkindlustuse vahenditest, kusjuures kindlustus peaks ära katma hädapärase vajaduse. Hooldusvajadust hindab meditsiinisutus ning nelja näitaja alusel (isiklik hügieen, toitumine, liikumine ja majapidamisabi) on kehtestatud kolm hooldusvajaduse astet. Hooldushüvitise summa varieerub hooldusvajaduse astme järgi. Kui abivajaja soovib teenuseid suuremas ulatuses, tuleb tal täiendavate teenuste eest endal tasuda. Kui konkreetse isiku abivajadus on kindlustuse piirmääradest suurem või isik on üldse kindlustuseta, võib hooldusteenuseid finantseerida sotsiaalabist, kui isikul endal teenuste eest tasumiseks

²⁸⁰DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 344.

²⁸¹NäiteksBGH, Urteil vom 17. 12. 2008 - XII ZR 9/ 07; OLG Düsseldorf (Lexetius.com/2008,3713). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2008,3713>.

²⁸²Dr RainerHoppenz. ÜberobligatorischeErwerbstätigkeit und Verfahren bei HerabsetzungdesUnterhaltsnach § 1578b II BGB. FamFR 6/2011, lk 122.

vahendid puuduvad. Erinev on seejuures ainult teenuste finantseerimise allikas, teenuste sisu ja maht on samad. Sotsiaalabi raames osutatavate hooldusteenuste sisu ja mahu määramisel viitab SGB XII § 61 lg 2 sotsiaalkindlustusest finantseeritavate teenuste kirjeldusele.

91. SGB XI § 36-39 reguleerivad mitterahalise hüvitise (*Pflegesachleistung*) ehk koduse hooldusisiku kasutamist. Vastavalt abivajaduse ulatusele on määratud summalised piirid, mille ulatuses sotsiaalkindlustusest või sotsiaalabist hooldusisiku kasutamise kulusid hüvitatakse.
92. SGB XI §-s 40 on kirjeldatud abivahendid, millele abivajajal on õigus, et kergendada isiku hooldamist või vaevusi või võimaldada iseseisvamat elukorraldust. Abivahendite hulka arvatakse ka abivajaja kodus tehtavad ümberehitustööd, mis isiku kodust hooldamist võimaldavad, oluliselt kergendavad või iseseisvat elu võimaldavad. Nimetatud abivahendite finantseerimine täidab seaduse üht peamist eesmärki: koduse hoolduse eelistamist statsionaarsele hooldusele.²⁸³ Seaduses vajalikuks peetavast mahust enamaid vahendeid peab abivajaja ise finantseerima, abivajaduse mahtu hindab haigekassa. Abivahendeid antakse kasutada eelistatult ajutiselt, st laenutades, SGB XI § 40 lg 3.
93. Hooldamine hooldusasutuses jaguneb kolmeks hoolduse liigiks: öö- või päevahooldus, lühiajaline hooldus ja statsionaarne hooldus. Öö- või päevahooldus on mõeldud juhtumiks, mil kodust hooldust ei ole võimalik piisavas ulatuses tagada või kui see on vajalik koduse hoolduse täienduseks, SGB XI § 41. Vastavalt hooldusvajaduse suurusele on siingi nähtud ette summalised piirid, millises ulatuses hoolduskulusid hüvitatakse, kas siis sotsiaalkindlustuse või sotsiaalabi arvelt. Hooldusteenus sisaldab ka transporti hooldusasutusse ja sealt tagasi hooldatava koju. Lühiajaline hooldus on ajaliselt piiratud kuni nelja nädalaga kalendriaastas ja tähendab statsionaarset hooldust, kui ei kodune ega poolstatsionaarne hooldus pole piisav ning isik kas taastub operatsioonist või esineb mõni muu ajutine kriisisituatsioon, SGB XI § 42. Statsionaarset hooldust kasutatakse juhul, kui muu hoolduse liik ei ole konkreetset juhutul piisav. Hoolduskulud on summaliselt piiratud hooldusvajaduse ulatuse järgi, SGB XI § 43.
94. Kõik vajaminevad teenused ja abivahendid tagatakse kohaliku omavalitsuse poolt juhul, kui piirkonnas ei ole vastavat erateenusepakkujat. Tulenevalt seadusega fikseeritud hüvitisemääradest ja turul toimivatest hinnamuutustest on Saksamaal peetud mitmeid vaidlusi seoses hinnakirjade kehtestamise ja mõistlike tasudega. Näiteks on kõrgemaid hindu üritatud põhjendada Šveitsi lähedusega ja töötajatele töölepingus lubatud jõuluhüvitise väljamaksmise vajadusega.²⁸⁴
95. Sotsiaalabi raames makstava hooldushüvitise (*Pflegegeld*), mida makstakse isiku enda muretsetud hooldusteenuse ja abi kulude katteks, summa sõltub samuti hooldusvajaduse astmest, SGB XII § 64. Hüvitist makstakse igakuiselt.

²⁸³BSG, Urteil vom 12. 8. 2009 – B 3 P 4/08 R (Lexetius.com/2009,2924), punkt 12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2009,2924>.

²⁸⁴BSG, Urteil vom 29. 1. 2009 – B 3 P 7/08 R (Lexetius.com/2009,1771), punkt 2. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2009,1771>.

96. Hooldusvajaduse korral on seega peamine teenuse finantseerimise kohustus isikul endal sotsiaalkindlustuse kaudu. Kui isikul kindlustus puudub või kui kindlustuse hüvitatavatest summadest hooldusvajaduse kulude katteks ei piisa, peab isik pöörduma oma lähedaste poole. Sotsiaalabi arvelt asutakse kulusid hüvitama alles pärast kõigi teiste võimaluste ammendumist või nende puudumisel. Teenuste olemasolu tagamine on samas kohaliku omavalitsuse kohustus. Kuigi abi antakse isikule vastavalt tema individuaalsele hooldusvajadusele, on siiski kehtestatud ka hüvitise maksimummäärad, mis tähendab, et riik on määranud kindlaks hoolduse minimaalse taseme ega ole võtnud endale kohustust hüvitada igal juhul kõik hooldusvajadusest tekkivad kulud.
97. Puuduse korral antava abi mahtu saab analüüsida peamiselt toimetulekutoetuse ja töötu abiraha näitel.
98. Toimetulekutoetust on õigustatud saada isik, kes ei suuda ise endale üldse või piisavas ulatuses ülalpidamist teenida (*Hilfe zum Lebensunterhalt*), SGB XII § 19. Toetuse summa määramisel arvestatakse perekonna suurst, sest eeldatakse, et koos elavad inimesed toetavad üksteist majanduslikult, SGB XII § 36. Toimetulekutoetus peab katma eelkõige toidu, elamise, riietuse, hügieeni, majapidamise, kütte ja isikliku elu igapäevased vajadused. Viimase alla kuulub ka mõistlikus ulatuses ühiskonna- ja kultuurielust osavõtt, SGB XII § 27.
99. Töötu abiraha maksmisel kehtib kõigepealt eeldus, et isik peab ise tegema kõik selleks, et omada sissetulekut, edasi peavad selles osas abistama lähedased (*Bedarfsgemeinschaft*)²⁸⁵, SGB II § 2. Toetuse summa määramisel võetakse arvesse sissetulek ja isiku objektiivsed vajadused, sealhulgas kulud eluasemele, küttele jne, riigi jaoks on määrav leibkonna kogukulu ja kogutulu. Mis puudutab näiteks kulusid eluasemele ja küttele, siis hüvitatakse need tegelikus suuruses, kui kulude suurus on mõistlik, SGB II § 22. Kui kulud kolimise tõttu suurenevad ja kolimine ei olnud hädavajalik, hüvitatakse kulud endises suuruses.²⁸⁶ Riigipoolse abistamise põhimõtted näevad ette, et abi osutatakse esmajoones isiku tööturule sisenemise jaoks (koolitus, keelekursused jne) ning toetusi makstakse vaid siis, kui abivajadust ei saa muul moel kõrvaldada, SGB II § 3. Arvesse võetakse alati leibkonda (nii sissetuleku kui ka vajaduste osas), SGB II § 9.
100. Eraldi on töövõimetus isikul, kes elab töövõimelise abivajava isikuga samas leibkonnas ja kes ei saa sotsiaalabi SGB XII 4. peatüki alusel õigus taotleda nn sotsiaalraha (*Sozialgeld*) maksmist, SGB II § 28. Sotsiaalraha võib maksta ka alaealisele, kuni 14-aastaselt isikul on õigus saada 60 % täissummast ja 15-aastaselt 80% täissummast.
101. Toetuste maksmisel arvestatakse alati kogu majapidamise sissetulekut (näiteks *Gesetz über die soziale Wohnraumförderung* § 20) ja peres elavate isikute arvu.

²⁸⁵*Bedarfsgemeinschaft*’i all mõistetakse isikuid, kellel on omavaheline isiklik või sugulussuhe, kes elavad ühises majapidamises, üksteist hädas materiaalselt toetavad ja oma elulisi vajadusi üheskoos katavad. Võiks Eesti mõistes tõlkida leibkonnaks. Eeldatakse, et kooselavad isikud toetavad üksteist, mistõttu nende täiendav toetamine riigi poolt on ebaõiglane üksielavate isikute suhtes. Arvestatakse ka seda, et ühine majapidamine säästab kulutusi ühe inimese kohta.

²⁸⁶Kolimise hädavajalikkuse kohta näiteks LSG MVP Urt v 11.1.2010 – L 8 B 211/08. Neue Zeitschrift für Sozialrecht 1/2011, lk 39 jj.

Näiteks on eluruumi soetamiseks toetuse saamiseks piirmäärad, millest allapoole oleva sissetuleku puhul toetust makstakse, 1-liikmelise pere puhul 12 000 eurot aastas, 2-liikmelise pere puhul 18 000 eurot aastas ja iga järgmise isiku puhul lisandub 4100 eurot aastas. Iga lapse eest lisandub veel 500 eurot (*Gesetz über die soziale Wohnraumförderung* § 9). Kes on laps, see määratletakse tulumaksuseaduse § 32 lõigete 1-5 alusel. Lapseks loetakse isiku kuni 18-aastane lihane või adopteeritud laps, kuni 21-aastane laps, kes on töötuna arvele võetud, kuni 15-aastane laps, kes õpib või on sõjaväeteenistuses ning puudega laps sõltumata vanusest, kui puue on tekkinud enne lapse 25-aastaseks saamist.

102. Analoogne regulatsioon sisaldub *Wohngeldgesetz*'is, mis näeb ette toetused elamiskulude katteks.
103. Kui sotsiaalõiguses lähtutakse leibkonnast, siis perekonnaõiguses jällegi mitte. Nii näiteks võib küll teatud juhtudel elukaaslase olemasolu välistada elatise maksmise kohustuse lahutatud abikaasale, reeglina aga mitte.²⁸⁷
104. Riigi abistamiskohustuse mahu ning riigi ja perekonna abistamiskohustuse vahekorra kohta saab teha järeldusi ka regressiõiguse järgi. SGB XII § 93 ja § 94 alusel on riigil tagasinõudeõigus abivajaja suhtes ülalpidamiseks kohustatud isiku vastu. Samas näiteks ei saa riik nõuda tagasi alla 3-aastast last kasvatanud emale makstud töötü abiraha lapse isalt, sest riigi ja lapse isa abistamiskohustus on siin erineva sisuga. Töötü abiraha maksmine eeldab, et isik on võimeline ja soovib tööturul osaleda.²⁸⁸ Elatis alaealise lapse emale vastavalt BGB §-le 1516l on aga ette nähtud lapse huvides, mil isik on valinud töötamise asemel lapse kasvatamisele pühendumise. Riigil on seega abistamiskohustus juhul kui isik aktiivselt tegeleb endale sissetulekuallika otsimisega, kuid ei suuda seda leida. Lapse isal on abistamiskohustus aga juhul, kui abivajaja ei soovigi tööle minna, mis paneb lapse kasvatamise majandusliku koorma lapse lähedastele.
105. Regress SGB XII § 93, 94 alusel ei tähenda nõude automaatset üleminekut. Sotsiaalabi andja saab nõuda seaduse järgi ülalpidamiseks kohustatud isikult infot viimase sissetulekute kohta ning panna seejärel oma nõude maksmata vajadusel üldkohtu kaudu, sest ülalpidamisvaidluste lahendamine ei allu sotsiaalkohtule.²⁸⁹ Samuti ei vähenda abstraktne ülalpidamise nõudeõiguse olemasolu, mida ei ole fikseeritud ei kohtuotsuse ega kokkuleppega, saadava sotsiaalabi mahtu. Vaja on konkreetset dokumenti, millest on näha antava ülalpidamise suurus.²⁹⁰
106. Hooldusvajaduse korral antava abi maht saab olla rohkem isiku vajadustele orienteeritud, kuivõrd olukord ja selle muutumine ei ole reeglina abivajaja mõjutada, sellegipoolest on riigi kohustus tagada isiku inimväärikusele vastav elukorraldus. Puuduse puhul seevastu on isikule endal suurem hoolsus- ja aktiivsuskohustus, sest riigi huvides ei ole see, et toetus muutuks mugavaks alternatiivseks

²⁸⁷DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 180-182.

²⁸⁸Dr Marcus Schuldei. AG Königstein: KeinAnspruchsübergangbeimBetreuungsunterhalt nach § 1516l II 2 BGB bei geleisteterGrundsicherung nach dem SGB II. FamFR 5/2011, lk 115.

²⁸⁹Vt ka FraukeGünther. SG Düsseldorf: GrenzenderAuskunftsplichtgegenüberSozialhilfeträgern. FamFR 5/2011, lk 116.

²⁹⁰BSG, Urteil vom 9. 11. 2010 – B 4 AS 78/10 R (Lexetius.com/2010,6551), punkt 19. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2010,6551>.

sissetulekuallikaks. Isikul peab säilima motivatsioon ise endale elatusallika leidmiseks. Seetõttu on ka põhjendatud puuduse korral nn universaalse miinimumvajaduse kehtestamine ja mitte niivõrd iga isiku individuaalse eripäraga arvestamine. Samas, mis puudutab vajaduspõhist abi ja riigi põhiseadusest tulenevat kohustust tagada kõigile inimväärikas elatusmiinimum, siis on põhiseaduskohus hiljuti leidnud, et seadusandja võib küll näha ette kuukaupa arvestatava toetuse tüüpolukordadeks, kuid peab looma ka võimaluse katta erilisi ja edasilükkamatuid vajalikke kulusi.²⁹¹

Soome

107. Järgnevalt vaatame, kuidas on abistamiskohustuse maht jagatud pere ja riigi vahel Soomes.
108. Soome perekonnaõigusest tuleneva ülalpidamiskohustuse regulatsioon ei diferentseeri abistamiskohustuse mahtu sõltuvalt abivajaduse iseloomust.
109. Abikaasadevahelise vastastikkuse abi puhul lähtub abieluseadus nii abikaasade võimetest kui ka ühistest ja kummagi abikaasa isiklikest vajadustest, abieluseaduse § 46. Kohtu kaudu elatist välja mõistes võetakse arvesse kohustatud poole võimeid ja muid asjaolusid, et saavutada õiglane tulemus, abieluseaduse § 48. Muude asjaoludena tuleb ilmselt kõne alla ka õigustatud poole abivajadus ja majanduslik olukord. Õigustatud pool kaotab õiguse elatist nõuda, kui ta uuesti abiellub, sest tekib uus seadusega kohustatud isik ja uute abikaasade ühine majapidamine. Viitamine mõlema abikaasa ühistele vajadustele tähendab, et abikaasade elatustase on sama, ühiseid vajadusi rahuldatakse koos. Väljamõistetava elatise suurust mõjutavad nii õigustatud poole abivajadus kui ka kohustatud poole võimed. Siit tuleneb, et abikaasa jagab üldiselt ülalpidamist andva abikaasa majanduslikku olukorda – kui see on hea, antakse abivajaduse korral ka ülalpidamist suuremas mahus, kui kohustatud poole majanduslik seis on kehvapoolne, toetab ta oma abivajavat abikaasat vähemas ulatuses. Igal juhul ei saa kohustatud poolelt nõuda abi suuremas ulatuses kui tema enda majanduslik olukord seda anda võimaldab. Ülalpidamiskohustuslase enda majanduslik olukord ja võimed on seega abistamiskohustuse maksimumpiiriks. Miinimumpiiriks saab pidada abivajava abikaasa vajadusi. Seega on abikaasa antav abi tugevalt individuaalne ja selle suurus konkreetse juhtumi asjaoludest sõltuv.
110. Lapse ülalpidamise osas ütleb lapse elatise seadus, et ülalpidamine peab olema piisav lapse arengule vastavate materiaalsete ja mittemateriaalsete vajaduste rahuldamiseks, vajalikuks hoolduseks ja hariduseks. Teisalt paneb lapse elatise seaduse § 2 paika ka ülalpidamise maksimumpiiri: vanemad peavad võimaldama lapsele ülalpidamist vastavalt oma võimetele. Võimete hindamisel võetakse arvesse vanemate vanust, töövõimet ja võimalusi palgatööl osalemiseks, samuti olemasolevat vara ja seadusest tulenevat muud ülalpidamiskohustust. Ülalpidamiskohustuse mahu osas on määravad ka lapse võimed või võimalused ise endale ülalpidamist hankida või muud asjaolud, mis vähendavad lapse ülalpidamiseks vajalikke kulusid. Pärast lapse 18-aastaseks saamist on vanematel kohustus kanda lapse hariduse omandamisega seotud kulud, kuid ainult juhul kui see on asjaolusid arvestades õiglane, lapse elatise

²⁹¹BVerfG, Urteil vom 9. 2. 2010 - 1 BvL 1/ 09 (Lexetius.com/2010,110), Leitsatz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexetius.com/2010,110>.

seaduse § 3. Hooldusvajaduse või puuduse puhul 18-aastaseks saanud lapse suhtes aga vanema seadusest tulenev abistamiskohustus lõpeb.

111. Kuigi lapse elatise seaduses ei ole kirjas kokkuleppel või kohtuotsuse alusel makstava elatise miinimummäära nagu see on olemas Eesti perekonnaseaduses, võib miinimummääraks pidada lapse elatisabi seadusest tulenevat riigi elatisabi määra, milleks on 129,29 eurot kuus. Nimetatud summat võib aga asjaoludest tulenevalt vähendada.
112. Perekonnaliikme ülalpidamiskohustus on seega tugevalt piiratud kohustatud isiku majanduslike võimalustega. Nii abikaasa kui ka alaealise lapse puhul võib välja tuua, et ülalpidamiskohuslane ei tohi abi andmise tõttu ise sattuda raskustesse. Teiselt poolt on otsustavad abivajaja vajadused, millest saab järeldada, et abivajaduse puudumisel ei ole ka ülalpidamiskohustust. Erinevalt Eestist lähtutakse Soomes tunduvalt iseseisvamast lapsest, kes on võimeline endale ise ülalpidamist teenima.
113. Eelnevast tuleneb ka, et vallalise ja vähemalt 18-aastase isiku suhtes ei ole keegi perekonnaõigusest tulenevalt ülalpidamiskohustuslik ja sellisel isikul on hooldusvajaduse või puuduse korral nõudeõigus üksnes riigi või kohaliku omavalitsuse vastu.
114. Sotsiaalhooldusseaduse § 29b paneb paika sotsiaalteenuste kohaliku omavalitsuse poolt finantseeritavad piirmäärad. Omavalitsuse abi sõltub nii abivajaja sissetulekust kui ka leibkonna suuruselt. Nii näiteks on üksi elava inimese sissetuleku piirmääraks 484 eurot kuus, kahe inimese majapidamise sissetuleku piirmääraks 892 eurot kuus jne. Piirmäära ületava sissetuleku puhul väheneb omavalitsuse antava vautšeri väärtus ning suureneb seega teenuse kasutaja omafinantseeringu osa.
115. Kohtupraktika on rõhutanud, et näiteks lapsetoetus ja lapse elatisabi loetakse lapse, aga mitte teda kasvatava isiku sissetulekuks, sest nimetatud summad peavad katma lapse vajadused. Sellised summad ei vähenda seega last kasvatava isiku abivajadust ega lähe arvesse toimetulekutoetuse saamisel.²⁹²
116. Sotsiaal- ja tervishoiuteenuste tasu kohta käiva seaduse (*sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetu laki*, 734/92) § 1 näeb ette isiku maksevõime kindlakstegemise alused. Maksevõimet määrates arvestatakse, kas isik elab üksi või koos abikaasa/elukaaslasega, kas peres on alaealisi lapsi, kas on muid peresuhetest tulenevaid maksevõimet mõjutavaid eriasjaolusid või kas isik peab kellelegi maksma elatist, § 10. Tuludena võetakse arvesse nii isiku enda kui ka abikaasa/elukaaslase sissetulek, dividendi- jms tulud, tulu kinnisvara võõrandamisest, üürimisest jne. Sissetulekuna ei arvestata puudega isikule makstavaid toetusi, hooldusel oleva isiku alaealisele lapsele makstavat toetust ja elatisraha, § 10c.
117. Puuduse korral antava abi mahtu reguleerivad erinevad õigusaktid vastavalt puuduse iseloomule. Kaks peamist puuduse korral rakendatavat meetet on toimetulekutoetus ja eluasemetoetus.

²⁹²Turun HAO 26.1.2001 01/0023/2. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://goo.gl/cP8JA>.

118. Toimetulekutoetus on viimase järgu sotsiaalabimeede, mille eesmärk on kindlustada isiku ja pere toimetulek ja soodustada iseseisvat hakkamasaamist. See tähendab, et toimetulekutoetust makstakse siis, kui muudest abimeetmetest perekonna abivajaduse katmiseks ei piisa. Toetuse kaudu kindlustatakse isiku ja pere vähim võimalik vältimatu toimetulek inimväärses elu mõttes, toimetulekutoetuse seadus § 1. Ennetava toetuse eesmärgiks on edendada isiku ja pere sotsiaalset turvatunnet ja omapäi hakkamasaamist ning ennetada pikaajalise sotsiaalse vajadust. Suund on võetud pigem preventatsioonile, mis saab toimida ainult omavalitsuste kaudu, mis suudavad riskigruppidel pidevalt silma peal hoida.
119. Sama seaduse § 2 järgi on igaühel õigus saada toimetulekutoetust, kui ta on abivajav ega ole võimeline teenima oma le ülalpidamist palgatöö, ettevõtluse või muude vahenditega, sealhulgas tema suhtes ülalpidamiskohustusliku isiku poolt osutatava abi kaudu. Säte paneb igaühele ka kohustuse vastavalt oma võimetele iseenda ja oma sissetuleku eest hoolitseda sellises ulatuses, nagu nähakse ette abieluseaduses, lapse elatise kohta käivas seaduses ja muudes õigusaktides, selliselt et saaks kaetud ka isiku abikaasa, alaealiste laste ja kasulaste vajadused. Tingimused toetuse saamiseks paneb paika seaduse § 2a: toetust on õigus saada 16-64-aastaselt isikul, kes töötuna arvele võetud, ei saa kusagilt palka ega ettevõtlustulu, ei õpi päevaõppes, ei ole töövõimetu, kellel ei ole meditsiinilisi ega muid takistusi võimaliku pakutava töö vastuvõtmiseks. Kui isik ei võta ennast töötuna arvele, võidakse toetuse suurust vähendada kuni 20 %. Kui korduvalt keeldutakse tööst, sealhulgas "sotsiaalsest töökohast" või pannakse toime muid rikkumisi, siis võib vähendada toetuse summat ka kuni 40 %.
120. Kui toetust makstakse, loetakse toetuse saajateks kõiki pereliikmeid, see tähendab ühises majapidamises elavaid vanemaid, nende alaealisi lapsi ja kasulapsi, abikaasasid ning meest ja naist, kes elavad abielulistes suhetes, § 3. Toetuse maksmise kulud kannavad omavalitsus ja riik võrdsetes osades, § 5a.
121. Toetuse määraks on seaduses sätestatud kulude ja kasutada olevate sissetulekute ja varade vahe, § 6. Toetuse põhiosa (*perustoimeentulotuki*) peab katma ravikulud, riided, minimaalse hügieeni ja kodukeemia, kohaliku liikluse, päevalehe tellimuse, televisiooniloa, telefoni kasutamise, harrastused ja muud igapäevased kulud, § 7a. Muude põhiliste kuludena võetakse arvesse seaduses ettenähtud eluasemekulud, elektrikulud, kodukindlustus, suuremad tervise- ja hügieenikulud, § 7b. Täiendava toimetulekutoetuse määramisel võetakse arvesse vajalikke erikuluseid laste päevahoiule, muid eluasemekuluseid, isiku või pere eripäradest või olukorrast tulenevaid või iseseisva hakkamasaamise edendamiseks tehtud kuluseid, § 7c. Erilisteks vajadusteks võib näiteks pidada pikaajalist või rasket haigust või laste harrastustega seotud erivajadusi.
122. Kuluseid ei võeta arvesse, kui need hüvitatakse juba mõne muu seaduse alusel. Toetusemäärad ühes kuus on toodud toimetulekutoetuste seaduse §-s 9:
- 1) üksi elav isik või üksi last kasvatav isik 361,86 eurot;
 - 2) mitte üksi elav vähemalt 18-aastane isik 85% nimetatud summast;
 - 3) vanemate juures elav vähemalt 18-aastane isik 73% nimetatud summast;
 - 4) 10–17-aastane laps 70% nimetatud summast, kui lapsi on peres rohkem, väheneb protsent iga täiendava lapse kohta;

5) alla 10-aastane laps 63% nimetatud summast, kui lapsi on peres rohkem, väheneb protsent iga täiendava lapse kohta.

123. Toetuse saamisel on määrav toetuse saaja sissetulek. Toimetulekutoetuste seaduse § 11 kohaselt läheb arvesse kõigi pereliikmete kasutada olev sissetulek. Toetuse määramisel ei lähe arvesse väheseks peetav sissetulek, alla 18-aastase lapse sissetulek selles osas, mis ületab arvestuslikult tema kanda olevad majapidamiskulud, transpordikulud tööle ja tagasi, vanematoetus jms. Lisaks ei arvestata palka 20% ulatuses, aga mitte rohkem kui 150 eurot kuus. Samuti ei saa sissetulekuks pidada pereliikme kasutuses olevat krediitkaarti, sest krediidina kasutatav summa tuleb hiljem tagastada.²⁹³ Samal põhjusel ei saa sissetulekuks pidada pangalaenu.²⁹⁴
124. Varadena arvestatakse pere kasutuses olevat vara, väljaarvatud isiku või pere kasutuses olevat eluaset, vajalikke töö- või õppimise vahendeid, alla 18-aastase lapse vara selles osas, mil määral need ületavad arvestuslikult tema kanda jäävaid majapidamiskulusid, muud vara, mida peetakse vajalikuks pere toimetulekuks, § 12. Põhimõtteliselt võib muude varade kohta seega öelda, et leibkond peaks majanduslikku kitsikusse jäädes need realiseerima ning majandama ennast saadud tulemist.
125. Toimetulekutoetuse saamine eeldab seega peekonna majandusliku olukorra põhjalikku hindamist nii sissetulekute kui ka väljaminekute osas. Toetusest kaetavate kulude kohta võib öelda, et minimaalseks peetav elatustase on Soome standardi järgi üsna kõrge, sisaldades lisaks hädavajalikule toidule ja eluasemele ka ligipääsu informatsioonile (televisioon, ajakirjandus), haridust ja kultuuritarbimist.
126. Toimetulekutoetus võidakse nõuda tagasi toetuse saajalt, kes on esitanud toetuse saamiseks valeandmeid, või toetuse saaja suhtes ülalpidamiskohustuslikult isikult, kes on rikkunud oma ülalpidamiskohustust, toimetulekutoetuste seadus § 20. Ülalpidamiskohustuse rikkumiseks ei peeta praktikas olukorda, kus ülalpidamiskohuslane ei ole suuteline oma kohustust täitma enda väheste sissetulekute tõttu.²⁹⁵
127. Eluasemetoetuse maksmist reguleerib eluasemetoetuse seadus (*asumistukilaki*). Toetuse saamise eeldusteks on esiteks see, et leibkonna kasutuses olev elukoht on sobilik elukohana kasutamiseks ning teiseks see, et leibkonna liikmete püsiv kuusissetulek ei ületa valitsuse igal aastal kehtestatavat määra, § 3.
128. Samas kohas püsivalt elavaid isikuid peetakse ühte leibkonda kuuluvaks, § 1. Ilma ühise püsiva elukoha nõudeta peetakse reeglina üheks leibkonnaks eluasemetoetuste seaduse mõistes abikaasasid, abielulistes suhetes ilma abielu sõlmimata püsivalt koos elavaid isikuid, omavahel otsejoones sugulasi ja alaealisi õdesid-vendi. Erandina ei peeta leibkonna liikmeks (üli)õpilast, kes saab eluasemetoetust. Leibkonna liikmeks peetakse aga vaid alaliselt Soomes elavaid isikuid. Sarnaselt toimetulekutoetusega arvestatakse leibkonna sissetulekuna mitte ainult rahalist sissetulekut, vaid ka muud olemasolevat vara (kinnisvara, väärtpaberite

²⁹³Korkeinhallinto-oikeus 21.1.2011/117 KHO:2011:6. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://goo.gl/NkAIo>.

²⁹⁴Korkeinhallinto-oikeus 27.10.2010/2836 KHO:2010:71. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://goo.gl/xqKfp>.

²⁹⁵Korkeinhallinto-oikeus 15.9.2009/2236 KHO:2009:80. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://goo.gl/GQFtz>.

jms puhul võetakse nõ kuusissetulekuna arvesse 1/12 15%-st vara väärtusest). Selliselt ei arvestata samas kohta, kus leibkond elab. Samuti ei võeta sissetulekuna arvesse toetusi. Allüüri puhul ei loeta üüri sissetulekuks ja eluasemekulusid vähendatakse selle võrra, millise summa tasub üürnik. Intressitulused arvestatakse, kui need ületavad 5 eurot kuus. Sissetulekust lahutatakse maha võlad, säästudest lahutatakse maha 2000 eurot, § 3a.

129. Eluasemetoetuse suurus on 80% sellest mõistlikust elamiskulude summast, mis ületab elukoha asukohast, leibkonna koosseisust ja leibkonda kuuluvate isikute püsivate kuusissetulekute summast sõltuva omavastutuse, § 5. Seega eeldatakse, et midagi peab leibkond suutma ise teenida ja kulude sissetulekut ületavast osast kompenseeritakse 80%.
130. Eluasemekuludeks loetakse vastavalt eluasemetoetuste seaduse §-le 6 kulud üürile, küttele ja veele. Valitsus paneb igaks aastaks paika eluaseme ruutmeetrihinna ja maksimaalse pindala, mis võib toetuse saamise mõttes olla leibkonna kasutuses ja mida kompenseeritakse.
131. Eraldi reguleerib pensioniealise isiku eluasemetoetust pensionisaaja eluasemetoetuse seadus (*laki eläkkeensaajan asumistuesta*, 11.5.2007/571). Selle seaduse alusel on õigus eluasemetoetust saada vähemalt 65-aastaselt isikul (või vähemalt 16-aastaselt isikul, kes saab pensioni mõnel muul alusel kui vanus) ja toetust makstakse riigieelarvest. Toetusest kaetavad kulud ning toetust vähendav sissetulek ja vara arvestatakse sarnaste põhimõtete aluse nagu on kehtestatud ka eluasemetoetuste seaduses.
132. Toetuse summa arvutatakse lähtuvalt *Valtioneuvosto* kehtestatud piirmäärade, arvestades seejuures eluruumi asukohta, § 10. Summat suurendatakse 20% võrra, kui taotlejaga elab koos alla 18-aastane laps ja 40% võrra, kui taotlejaga elab koos vähemalt kolm alla 18-aastast last. Seaduse § 11 reguleerib omavastutuse suurust ehk summat, mille ulatuses tuleb toetuse saajal endal eluruumi eest tasuda. Põhiomavastutuse suurus on 491,51 eurot aastas. Lisaomavastutuse toob kaasa aastatulu üle teatud piirmäära: 40% aastatulu osast, mis ületab 6986 eurot. Kui toetuse saajal on abikaasa või elukaaslane, on lisaomavastutus 40% mõlema isiku aastasissetuleku osalt, mis ületab 10 240 eurot, kui abikaasal või elukaaslasel endal ei ole õigus kõnealusele toetusele, ja 11 221 eurot, kui abikaasa või elukaaslane kvalifitseerub ka toetuse saajaks.
133. Elatisabi seadusest (*elatusukilaki* 29.8.2008/580) tulenevat riigi kohustust maksta toetust lapsele, kelle vanem kas ei täida või ei ole võimeline täitma lapse ülalpidamise kohustust, võib samuti pidada abiks puuduse korral. Elatisabi seaduse § 6 kohaselt maksab riik elatisabi, kui:
- vanem rikub elatise maksmise kohustust;
 - vanem pole võimeline elatist maksuma;
 - vanem pole enda puuduliku toimetuleku tõttu võimeline elatist maksuma seaduses nõutud miinimummääras, st maksab nõutavast summast vähem;
 - isadus pole tuvastatud.
- Riik ei maksa vastavalt §-le 8 elatisabi, kui:
- laps elab ülalpidamiskohustusliku vanema juures;
 - ülalpidamiskohustuslik vanem on surnud;

- laps suudab ennast ise elatada (sissetulek vähemalt 700 eurot kuus või üksi elades vähemalt 1000 eurot kuus).

134. Kohtupraktika kohaselt välistab elatisabi maksmise ka see, kui lapse ema keeldub isaduse kindlakstegemisest. Kohus on aga siiski rõhutanud omavalitsuse kohustust sellisel juhul uurida, kas lapse majanduslik toimetulek on tagatud, sest pelgalt faktist, et laps elab koos ema ja tolle meestuttavaga, ei saa automaatselt järeldada lapse majanduslikku turvatust, sest meestuttaval ei ole lapse suhtes ülalpidamiskohustust.²⁹⁶

135. Riigi makstav elatisabi on seega mõeldud olema vanema kohustuse täitmise aseaine ning peab seega täitma sama eesmärgi nagu lapsevanema enda ülalpidamiskohustus. Elatisabi peab seega olema piisav lapse arengule vastavate materiaalsete ja mittemateriaalsete vajaduste rahuldamiseks, vajalikuks hoolduseks ja hariduseks.

136. Riigi elatisabi summaks on 129,29 eurot kuus ühe vanema eest, elatisabi seaduse § 9. Kui riik maksab elatisabi seetõttu, et ülalpidamiskohuslik vanem ei suuda oma ülalpidamiskohustust täita miinimummääras, siis katab riik ainult nimetatud kahe summa vahe. Kui vanem ei maksa kas kokkuleppega või kohtuotsusega määratud summat, mis on elatisabi miinimumsummast väiksem muul põhjusel kui vanema kehva toimetuleku tõttu, siis makstakse lepingus või kohtuotsuses nimetatud summa.

137. Elatisabi seaduse § 19 ütleb, et kui riik maksab elatisabi põhjusel, et vanem rikub ülalpidamiskohustust, siis tekib riigil makstud elatisabi summas tagasinõudeõigus vanema vastu. Kui väljamõistetud elatis on elatisabi summast suurem, jääb ülejäänud osas nõudeõigus lapsele. Kui maksmata jätmine on tingitud ülalpidamiskohuslase maksejõuetusest, siis jäetakse elatisabi tagasi nõudmata, § 21. Ülalpidamiskohuslast peetakse maksejõuetuks, kui tema sissetulek on töövõimetuse, töötuse või muu kohustatud isikust sõltumatu asjaolu tõttu elatise mittemaksmise ajal alla 1000 euro kuus. Nimetatud summa suureneb 250 euro võrra iga ülalpidamiskohuslase ülalpidamisel oleva alla 18-aastase lapse kohta, arvestamata last, kellele riik elatisabi maksab. Töötuse tõttu maksejõuetu isik peab olema võetud töötuna arvele ja tegelema töötusimise, vastasel korral ei saa maksejõuetust pidada tekkinud ülalpidamiskohuslasest sõltumatutel asjaoludel.²⁹⁷

138. Lapse suhtes on seega riigil kohustus tagada teatav minimaalne elatustase. Riigi kohustus vanema eest ülalpidamiskohustust täita ei suurene oma kohustust rikkuva vanema heast majanduslikust olukorrast tulenevalt – riik ei maksa elatisabi miinimumist suuremas summas ka siis, kui vastavas kokkuleppes või kohtuotsuses on vanema makstava elatise suuruseks märgitud suurem summa. Samas vähendab lapse väiksem abivajadus ka riigipoolset toetamiskohustust. Elatisabi jääb täielikult riigi kanda ainult ülalpidamiskohustusliku vanema kehva majandusliku olukorra puhul.

139. Sotsiaalhooldusseaduse § 29c kohaselt võetakse leibkonna sissetuleku arvestamisel arvesse taotleja ja tema abikaasa või elukaaslase maksuvaba tulu. Seega kui lapse abivajaduse korral katab riik sisuliselt perekonnaõiguslikult

²⁹⁶Kuopion HAO 22.3.2006 06/0176/2. Kättesaadav arvutivõrgus.: <http://goo.gl/OVNhi>.

²⁹⁷Hämeenlinnan HAO 15.3.2002 02/0145/4. Kättesaadav arvutivõrgus.: <http://goo.gl/uDdLu>.

ülalpidamiskohustusliku vanema kohustust, siis muude sotsiaalteenuste ja -toetuste osas vähendab riigi või kohaliku omavalitsuse antavat abi ka sellise isiku sissetulek, kes ei ole perekonnaõiguslikult ülalpidamiskohustuslik (elukaaslane).

140. Omavalitsus tagab seega hoolekandelse abi olemasolu kas muude teenusepakkujate kaudu või osutades teenust ise. Sotsiaalhooldusteenused on põhimõtteliselt tasulised, kuid tasu vähendatakse kas abivajaja maksevõimet arvestades või finantseeritakse tasu osaliselt või täielikult omavalitsuse eelarvest teenuse kasutajale antava vautšeri kaudu. Abivajaja ja tema pere sissetulek peab seega olema alla teatud miinimumtaseme, et omavalitsus asuks hooldusvajadust katma ka rahaliselt. Kui pere sissetulek on piisav, on omavalitsusel kohustus tagada vaid teenuse olemasolu.

141. Puuduse osas võib eelnevast tulenevalt jõuda järeldusele, et kohaliku omavalitsuse poolt antava abi maht puuduse korral peab olema selline, et katta ära leibkonna minimaalsed vajadused. Sealjuures on omavalitsuse abistamiskohustus selle võrra suhteliselt suurem, et Soome õigus määratleb perekondliku ülalpidamiskohustuse pigem kitsalt, mis tähendab, et abi andmisel arvestatakse üksnes piiratud hulga lähedaste sissetulekut.

3.2 Abiandmise viis Saksamaa ja Soome õiguses

Saksmaa

142. BGB § 1360 kohustab abikaasasid oma töö ja varaga perekonda mõistlikult üleval pidama. Muudest ülalpidamiskohustustest erineb abikaasade vastastikune ülalpidamiskohustus eelkõige tugevalt isikliku iseloomu tõttu, samuti sõltub ülalpidamise viis ja maht perekonna vajadustest. Nimetatud sättest tulenevat ülalpidamiskohustust tõlgendatakse reeglina natuuras täidetavana, kusjuures “töö tegemise” all mõistetakse koduseid majapidamistöid, laste kasvatamist jne. “Oma varaga” perekonna ülalpidamise all peetakse silmas abikaasa vara kasutamist perekonna huvides, näiteks perekonna eluasemena. Eelnevast tuleneb, et reeglina ei anna säte alust esitada abikaasa vastu rahalist nõuet, nn taskuraha maksmise nõudeõigusse BGB § 1360 alusel on kohtud suhtunud erinevalt.²⁹⁸ Samuti tuleneb seadusest, et majapidamistöid tegev abikaasa ongi sellega oma panuse pere ülalpidamisse andnud ja palgatööle mineku kohustus on vaid siis, kui perekond muidu mõistlikult ära ei ela.²⁹⁹ Kuidas kumbki abikaasa täpselt perekonna ülalpidamise kohustust täidab, on abikaasadevahelise kokkuleppe küsimus, BGB § 1360a lg 2. Põhimõtteliselt sama regulatsioon kehtib samasoolistele registreeritud paaridele, registreeritud partnerluse seadus (LPartG) § 5.

143. Lahus elav abikaasa täidab oma ülalpidamiskohustust raha maksmise teel. Rahaline toetus abikaasale makstakse igakuiselt ja iga kuu eest ette, BGB § 1631 lg 4. Viide nimetatud sättele sisaldab ka LPartG § 12.

144. Lahutatud abikaasal on oma endiselt abikaasalt õigus nõuda elatist lapse ülalpidamise, vanaduse, haiguse ja töötuse puhul. Haiguse puhul eeldab ülalpidamisnõue seda, et lahutatud abikaasa kas lahutuse, lapse hooldamise lõppemise,

²⁹⁸DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 74.

²⁹⁹Samas.

hariduse või väljaõppe lõpu või muul alusel ülalpidamisinõude lõppemise ajal ei ole kas oma füüsilise või vaimse seisundi tõttu võimeline tööl käima, BGB § 1572. Töötuse korral on lahutatud abikaasal ülalpidamisinõue, kui ta kõigist oma pingutustest hoolimata endale piisavat äraelamist tagava palgaga tööd ei leia, BGB § 1573. BGB § 1585 kohaselt makstakse lahutatud abikaasale elatist igakuuliselt rahas. Elatise maksmine lõpetatakse õigustatud isiku surma või uuesti abiellumise puhul. Samadele sätetele viidatakse ka LPartG §-s 16.

145. Sugulastevahelise ülalpidamiskohustuse üldreegel ütleb, et otseses liinis sugulased on vastastikku ülalpidamiskohustuslikud, BGB § 1601. BGB § 1602 näeb ülalpidamise eeldusena ette abivajaduse: õigustatud ülalpidamist saama on isik, kes ei ole võimeline ennast ise elatama. Alaealine abielus mitteolev laps võib oma vanematelt ülalpidamist nõuda ka siis, kui tal on sissetulek või vara, aga sellest ei piisa äraelamiseks. Kohustatud isik vabaneb ülalpidamiskohustusest, kui ta oma muid kohustusi arvestades ei ole võimeline ülalpidamist andma, ilma et seejuures satuks ohtu tema enda mõistlik äraelamine, BGB § 1603 lg 1. Kui alaealise lapse vanemad on sellises olukorras, peavad nad enda kasutuses olevaid vahendeid kasutama võrdselt enda ja lapse ülalpidamiseks.
146. Alaealise lapse ülalpidamise viisi osas näeb BGB § 1606 lg 3 ette, et last kasvatav vanem täidab oma ülalpidamiskohustust reeglina lapse hooldamise ja kasvatamise kaudu. Muudel juhtudel makstakse ülalpidamist rahas, BGB § 1612 lg 1. Juhul kui laps ei ela koos kummagi vanemaga, näiteks viibiv hooldusvajaduse tõttu raviasutuses, võivad mõlemad vanemad olla kohustatud maksuma elatist rahas. Kohustatud isik võib nõuda, et tal võimaldataks ülalpidamist anda muul viisil kui raha maksmise teel, kui selleks on mõni eriline põhjus. Ülalpidamise summa tasutakse kuu kaupa, iga kuu eest ette, BGB § 1612 lg 3.
147. Vanem, kes ei ela oma alaealise lapsega koos, on kohustatud lapsele elatist maksuma lähtudes seaduses ettenähtud miinimummääradest. BGB § 1612a jagab lapsed kolme vanuseklassi: 0-6, 7-12 ja 13-18 (21) ning elatisemäär on 87% esimesse vanusegruppi, 100 % teise vanusegruppi ja 117 % kolmandasse vanusegruppi kuuluva lapse puhul, arvestatuna summa järgi, mis tulumaksuseaduse kohaselt on lapsevanemale maksuvaba (*Kinderfreibetrag*). Summa on hetkel 2184 eurot ühe lapse kohta, EStG § 32 lg 6. Iga kuu tuleb tasuda vastav protsent 1/12-st maksuvabast summast.
148. Mõnes mõttes lahutatud abikaasa ülalpidamisega analoogne on lapse isa kohustus anda ülalpidamist lapse emale kuus nädalat enne kuni kaheksa nädalat pärast sündimist, BGB § 1615l. Kui lapse emal ei ole sünnitusest tingitud tervisliku olukorra tõttu võimalik tööle asuda või kui ta lapse hooldamise ja kasvatamise tõttu ei saa töötada, on isal kohustus anda lapse emale ülalpidamist kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Siin võib ülalpidamiskohustuse sisuks olla seega nii abi hooldusvajaduse kui ka puuduse korral, kuid kohustuse peamiseks eesmärgiks on tagada lapsele ema kasvatus ja hoolitsus.³⁰⁰ Samamoodi sugulastevahelise ülalpidamiskohustusega täidab lapse isa oma kohustust siin rahas, BGB § 1615l lg 2.

³⁰⁰DieterSchwab. Familienrecht. 12. Auflage. Verlag C.H.Beck München 2003, lk 365.

149. Eelneva pinnalt saab järeldada, et perekonnaõiguse kohaselt täidetakse ülalpidamiskohustust peamiselt rahas, väljaarvatud vanemaga kooselava alaealise lapse ja perena kooselava abikaasa puhul. Abistamiskohustus on ette nähtud nii hooldusvajaduse (haiguse) kui ka puuduse (töötuse) korral, kuid reeglina ei diferentseeri perekonnaõiguse ülalpidamiskohustuse viisi abivajaduse iseloomu järgi, vaid õigustatud isiku vajadustest lähtuvalt. Vajaduste suurus omakorda võib sõltuda mõnest eriasjaolust, näiteks haigus.
150. Seadus nõuab, et igasuguse abi viisi ja mahu osas langetataks kaalutletud otsus, mida tehes arvestatakse konkreetse juhtumi eripärasid, väljaarvatud juhul kui seaduses kaalutlemise õigust ei ole, SGB XII § 17 lg 2.
151. Peamiselt peaks hooldusvajadusega isikule antav abi olema kaetud sotsiaalse hoolduskindlustuse (*soziale Pflegeversicherung*) süsteemi kaudu, mida reguleerib SGB XI raamat. Tegemist on kohustusliku sotsiaalkindlustuse osaga, millega on kaetud kõik isikud, kellel on riiklik haiguskindlustus. Osutatavad teenused piiritleb SGB XI § 4 ja nendeks on rahaline toetus, abivahendid, statsionaarne või poolstatsionaarne hooldus, eluruumi ümberehitamise kulude hüvitamine ning kursused hooldatava lähedastele. Teenuseid osutavad nii erateenusepakkujad või ka kohalik omavalitsus siis, kui muul viisil ei ole teenuse kättesaadavus piirkonnas tagatud. Rahalise toetuse suurus sõltub hooldusvajadusest (hooldusvajaduse järgi jagatakse isikud kolme gruppi) ja see on ette nähtud kas hooldusteenuste, abipersonali või tehniliste abivahendite kulude katteks. Konkreetse abi viisi määrab ära isiku abivajaduse suurus, SGB XI § 4 lg 1. Abivajaduse ja sobiva teenuse valimiseks on isikul võimalik kasutada nõustamist, SGB XI § 7a.
152. Kui isikul mingil põhjusel haiguskindlustus puudub või kui hoolduskindlustus ei kata isiku kogu abivajadust ning abivajajal ei ole ka võimalik oma vahenditest endale hooldamiseks vajalikku võimaldada, saab vajalike teenuste tarbimiseks toetust taotleda sotsiaalabist. Sotsiaalabina antavatest teenustest, mida nimetab SGB XII § 8, on muuhulgas ära toodud ka abi hooldusvajaduse puhul (*Hilfe zur Pflege*). Abistamise viisidena näeb SGB XII § 10 ette nii teenused, rahalise toetuse kui ka abi vajalike esemete näol. Teenuste alla kuulub eelkõige nõustamine sotsiaalabiküsimustes. Rahalise ja esemelise abi vahel valides on eelistatud rahaline abi, väljaarvatud juhul kui esemeline abi on otstarbekohasem.
153. SGB XII § 11 kirjeldab täpsemalt nõustamist. Eelkõige tuleb nõustamise juures arvesse võtta konkreetse isiku olukorda, tema käsutuses olevaid vahendeid ja tema võimeid. Esmane eesmärk on leida võimalusi, kuidas abivajaja keerulisest olukorrast välja tuleks ja iseseisvalt hakkama saaks. Isikule tuleb anda infot ühiskonnaelus osalemise võimaluste ja vajalike kontaktide kohta. Erinevate teenuste puhul eelistatakse ambulatoorset hooldust statsionaarsele ja preventsiooni tagajärgedega tegelemisele, SGB XII § 13, 14. Igasugused sotsiaalabina osutatavad teenused peavad suunama peret oma jõududega hakkamasaamise suunas, SGB XII § 15.
154. Sotsiaalabi raames osutatavad konkreetsete hooldusteenused loetleb SGB XII § 61 lg 2 ja nendeks on kodune hooldus, abivahendid, poolstatsionaarne hooldus, lühiajaline hooldus ja statsionaarne hooldus. Sama tuleneb ka sotsiaalkindlustuse regulatsioonist ning SGB XI §-s 28 on nimetatud teenused, mida vajadusel finantseeritakse sotsiaalabist: kodune hooldusteenus (§ 36), tehnilised abivahendid (§

40), päeva- ja ööhooldus (§ 41), lühiajaline hooldus (§ 42), statsionaarne hooldus (§ 43).

155. Teenuste sisu määratletakse seega sotsiaalkindlustuse kaudu osutatavate teenuste kohta kehtestatud reeglite järgi. Esemelise abi (*Pflegesachhilfe*) kirjeldust sisaldab SGB XI § 36 ning see tähendab hooldusisikut (*häusliche Pflegehilfe*), kes hooldab abivajajat reeglina viimase kodus, kuid teenust vajadusel võib teenust osutada ka väljaspool kodu, näiteks hooldekodus. Abivahendeid (*Pflegehilfsmittel*) kirjeldab SGB XI §40 ning nende eesmärgiks on kergendada hooldamist, vähendada abivajaja vaevusi või aidata abivajajal iseseisvalt oma eluga toime tulla. Statsionaarse hoolduse puhul hõlmab teenus ka abivajaja transporti elukohast hooldusasutusse ja tagasi, SGB XI § 41. Lühiajaline hooldus (*Kurzzeitpflege*) on nähtud ette juhuks, mil kodune hooldamine ja poolstatsionaarne hooldus ei ole abivajaduse katmiseks piisavad ning tegemist on kas üleminekuperioodiga pärast mõnda statsionaarse hoolduse protseduuri või mingisuguse kriisisituatsiooniga, kus ajutiselt ei ole muu hooldus piisav või asjakohane, SGB XI § 42. Statsionaarne hooldus on nõ viimane abivahend, kui ükski muu hoolduseliik ei ole piisav, SGB XI § 43.
156. Mis puudutab kodust hooldust, siis näeb SGB XII § 63 ette, et sotsiaalabi andja peaks võimalusel tagama, et koduse hooldusega tegeleks kas abivajaja lähedane isik või naaber. Sotsiaalabi raames on täiendavalt võimalik taotleda hooldushüvitise (*Pflegegeld*) maksmist ise muretsetud hooldusteenuse eest, mida makstakse abivajajale igakuiselt vastavalt abivajaduse ulatusele, SGB XII § 64. Hooldushüvitis võimaldab hooldamist vajavatel isikutel saada igakuist hooldushüvitist, kui nad muretsevad endale vajaliku hooldusteenuse ja abi ise. Hüvitise saaja võib seda hüvitist kasutada vabalt ja seega ka niisuguste teenuste eest tasumiseks, mida kindlustus ei kata või mida osutavad teenuseosutajad, kes ei ole sõlminud haigekassa või hoolduskassaga vastavat lepingut. SGB XII § 66 rõhutab, et hooldusteenuseid sotsiaalabi raames ei osutata, kui isikul on sama teenust võimalik saada muude õigusnormide alusel.
157. Seadusega on seega tagatud hooldusvajaduse katmine nii tehniliselt kui ka materiaalselt. Teenuste finantseerimine toimub kas sotsiaalkindlustuse või sotsiaalabi kaudu. Mis puutub teenuste tehnilisse olemasolusse ja kättesaadavusse, siis on teenuste organisatsioonilise olemasolu tagamise kohustus liidumaadel, SGB XI § 9. Liidumaade õigusega määratakse ka see, milline osa hooldusasutuse ülalpidamiskuludest finantseeritakse liidumaa eelarvest ja milline osa abivajaja jaoks tasuliste teenuste tasust.
158. Puuduse korral toimub isiku abistamine peamiselt sotsiaalabi raames. Sotsiaalabi ülesandeks ei ole mitte ainult isiku majanduslik toetamine, vaid inimväärika elu tagamine ja sellele kaasaaitamine, et abivajaja suudaks elada ilma täiendava abita, SGB XII § 1. Sotsiaalabiga tegelevad valdavalt kohalikud omavalitsused, SGB XII § 3. Sotsiaalabi andes tuleb arvestada perekonna olukorda ja muuhulgas tugevdada pere koospüsimist, SGB XII § 16
159. SGB XII raamat näeb ette instrumendid, mis on rakendatavad puuduse korral. Nendeks on toimetulekutoetus ning toetus vanaduse ja töövõime vähenemise puhul. Lisaks on võimalik kasutada nõustamisteenuseid, SGB XII § 8. Abistamine toimub kas teenusena või rahalise toetusena, SGB XII § 10.

160. Toimetulekutoetus peab katma inimese elatusmiinimumi ja seisneb rahalise toetuse maksmises, SGB XII § 27a lg 1. Sama põhimõte kehtib toetuse puhul, mida makstakse vanaduse või muul põhjusel töövõime püsiva vähenemise korral, kui muudest sissetulekutest isiku vajaduste katmiseks ei piisa, SGB XII § 41 lg 1, § 42.
161. Töövõimelistele isikutele näeb SGB II raamat abi viisidena ette nii teenused, esemelise abi kui ka rahalise toetuse, SGB II § 4. Abi peamine eesmärk on isiku tööturule sisenemine, SGB II § 14. Selleks sõlmib abivajaja riikliku tööagentuuriga kohaliku omavalitsuse vahendusel kokkuleppe, milles nähakse ette konkreetsed isikule pakutavad teenused ja isiku kohustused töökoha leidmiseks, SGB II § 15.
162. Teenustena pakutakse töötajale mitmesugust nõustamist ja rahalist toetust tööturule sisenemisega seotud kulude katteks, SGB II § 16a, 16b. Samuti pakub tööagentuur isikule tema hariduse ja võimetega sobivaid töökohti. Töövõimelisele isikule makstakse töötamise ajal töötamise abiraha (*Arbeitslosengeld II*), mittetöövõimelisele sotsiaaltoetust (*Sozialgeld*), SGB II § 19. Arvutamise alused, mille järgi nimetatud toetuste summad kindlaks määratakse, on põhimõtteliselt samad nagu toimetulekutoetuse puhulgi.
163. Tööagentuuriga sõlmitud kokkuleppe rikkumisel väheneb töötamise abiraha esimese rikkumise puhul 30 %, teise rikkumise puhul 60% ning edasise rikkumisekorral kaotab isik õiguse töötamise abiraha saada, SGB II § 31a.
164. Puuduse korral toetab riik või kohalik omavalitsus isikut seega kas rahaliselt ulatuses, mis katab isiku elementaarsed vajadused. Samuti pakutakse erinevat nõustamist ning üritatakse selle kaudu saavutada olukord, kus isik suudab iseseisvalt hakkama saada.

Soome

165. Järgnevalt vaatame, millisel viisil tuleb abivajavat isikut aidata perel ja riigil Soomes.
166. Abikaasade vastastikkuse toetamiskohustuse puhul tuleneb abieluseaduse (*avioliittolaki* 13.6.1929/234) § 48 sõnastusest, et abielu ja kooselu kestel antakse abi kas rahas või natuuras, st ühiselt tarbitavate teenuste ja esemete eest tasumise kaudu. Sellisel võib mõista nõuet, et kumbki abikaasa peab vastavalt oma võimetele võtma osa ühise majapidamise ja abikaasade ülalpidamisest. Seejuures tähendab abikaasade ülalpidamine nii abikaasade ühiseid kui ka kummagi abikaasa isiklike vajadusi. Seega panustab abikaasa ühisesse majapidamisse ja ühistesse vajadustesse, võimaldades teisel kasutada majapidamise hüvesid, või toetab teise abikaasa isiklike vajaduste rahuldamist vajadusel täiendavalt rahaliselt. Kuivõrd abikaasade kohta sätestatu kehtib ka samasooliste vahel registreeritud partnerlussuhte puhul, kehtib sama nõue ka samasoolistele partneritele.
167. Kui abikaasad lepivad kokku elatise maksmises kas abielu ajal või pärast lahutust või kui elatis mõistetakse välja kohtu kaudu, võib abistamine toimuda samuti kas rahaliselt või muul viisil. Sellisele järeldusele võib jõuda seaduses järjekindlalt kasutatava väljendi “elatise võimaldamine” (*suorittamaan elatusapua*) tõttu,

abieluseaduse § 48-51. Samas kasutatakse kohati ka väljendit “elatis maksmine”, mis viitab rahalisele abile, näiteks abieluseaduse § 48 lg 3.

168. Lapse suhtes täidavad vanemad oma ülalpidamiskohustust reeglina natuuras, see tähendab võimaldavad lapsele tema arengule vastavate materiaalsete ja mittemateriaalsete vajaduste rahuldamise, vajaliku hoolduse ja hariduse, lapse elatise seadus (*laki lapsenelatuksesta* 5.9.1975/704) § 1. Seaduse kohaselt peab ülalpidamine olema „piisav” eelnimetatud eesmärkide täitmiseks. Vanem peab seega ise valima lapse vajadustele kõige sobivama viisi oma kohustuste täitmiseks.
169. Lapsest lahus elav vanem täidab oma ülalpidamiskohustust tavaliselt rahas vastavalt elatisabi seadusele (*elatusukilaki* 29.8.2008/580).
170. Perekonnaliikme ülalpidamist käsitlevad normid ei tee vahet, kas ülalpidamist vajatakse hooldusvajaduse, puuduse või mõne muu sotsiaalse riski tõttu. Perekond osutab abi seega vastavalt oma võimetele ja vajadustele ning konkreetne abistamise viis sõltub pereliikmete endi äranägemisest, mis on antud juhul kõige otstarbekam.
171. Sotsiaalhooldusseaduse (*sosiaalihooltolaki*) § 1 peetakse sotsiaalhoolduse all silmas sotsiaalteenuseid, toimetulekutoetust, sotsiaaltoetusi, sotsiaaloetstarbel antavaid laene ja nendega seotud tegevusi.
172. Sotsiaalhoolduse üldine planeerimine ja järelevalve toimub Sotsiaal- ja Tervishoiuministeeriumi kaudu, kuid sotsiaalhoolduse korraldus kohapeal on kohaliku omavalitsuse kohustus ja pädevus, sotsiaalhooldusseadus § 3, 5, sama tuleneb ka Sotsiaal- ja tervishoiuteenuste korralduse ja riigi abi kohta käiva seaduse (*laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta* 3.8.1992/733) §-st 4. Omavalitsus võib seaduse järgi osutada teenuseid ise, teha seda kokkuleppel teise või teiste omavalitsustega, olla liige vastavaid teenuseid osutavas omavalitsustes liidus, tellida teenuseid riigilt, teiselt omavalitsuselt, omavalitsuste liidult või muult avalik-õiguslikult või eraõiguslikult teenusepakkujalt või anda abivajajale vautšeri, millega isik saab enda valitud teenusepakkujale ise tasuda. Sisuliselt abistab kohalik omavalitsus hooldusvajaduse puhul isikut seega kas rahaliselt (vautšer) või natuuras ehk teenuste loomise ja osutamise kaudu.
173. Mis puudutab finantseerimise jagamist riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel, siis teenustest, mille puhul saab nõuda riigi kaasfinantseerimist, katab maksimaalselt 75% kuludest riik ja vähemalt 25% kohalik omavalitsus või omavalitsused, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste korralduse ja riigi abi kohta käiv seadus § 5b lg 4.
174. Kohaliku omavalitsuse ülesannetest, mis on loetletud sotsiaalhooldusseaduse §-s 13, võib leida järgmised hooldusvajaduse korral antava abi viisid: sotsiaalteenused, nõustamine ja koolitus. Abivajadus kaetakse seega natuuras, kui omavalitsus ise vajalikku teenust osutab. Hooldusvajaduse katmiseks mõeldud teenustena tulevad kõne alla koduteenused, elamisteenused, statsionaarne hooldus ja perehooldus, lisaks ka teenuseid puudutav nõustamine, sotsiaalhooldusseaduse § 17.
175. Koduteenused (*kotipalvelut*) tähendavad sotsiaalhooldusseaduse § 20 kohaselt elamise, isikliku hoolduse, laste hoidmise ja kasvatamise ning muude igapäevase elu juurde kuuluvate tegevuste tegemist või nende juures abistamist. Koduteenuseid

võimaldatakse muuhulgas vähenenud sooritusvõime, haiguse, puude või muu sarnase põhjuse tõttu.

176. Elamisteenused (*asumispalvelut*) on teenused inimesele, kes mingil põhjusel oma elukoha valikul või elamise korraldamisel abi vajavad, sotsiaalhooldusseadus § 22, 23.
177. Statsionaarse hoolduse (*laitoshoito*) all mõistetakse hooldust, ülalpidamist ja inimese seisundit parandavaid tegevusi vastavaid teenuseid osutavas sotsiaalhoolekandeesutuses, sotsiaalhooldusseadus § 24. Statsionaarset hooldust võimaldatakse inimesele, kes vajab abi, ravi või muud hoolitsust, mida ei ole eesmärgipäraselt võimalik osutada tema enda kodus muude sotsiaalteenuste kaudu.
178. Perehooldus (*perhehoito*) on isiku hooldus ja tema eest hoolitsemine väljaspool abivajaja enda kodu, kellegi teise eraisiku kodus. Perehoolduse eesmärk on anda inimesele võimalus kogeda nii hoolitsust kui ka lähedasi inimsuhteid ning tugevdada nii tema turvatunnet kui ka sotsiaalset arengut. Perehooldust võimaldatakse inimesele, kellele ei ole võimalik osutada vajalikke teenuseid tema enda kodus, kuid kes oma seisundi tõttu ei vaja ka statsionaarset hooldust, sotsiaalhooldusseadus § 25. Perehoolduse täpsemaid tingimusi reguleerib peres hooldamise seadus (*perhehoitajalaki* 3.4.1992/312).
179. Eelkirjeldatud teenuste osutamine võib toimuda tasuta või tasu eest vastavalt sotsiaal- ja tervishoiuteenuste tasu kohta käivale seadusele. Tasu määramisel arvestatakse isiku maksevõimet. Maksevõime hindamisel võetakse arvesse peresuhtest tulenevaid maksevõimet mõjutavaid eriasjaolusid nii ülalpeetavate olemasolu kui ka leibkonna sissetulekute osas, § 1. Teenuse eest ei küsita tasu, kui selle küsimine ohustaks pere toimetulekut või seadusjärgse elatisnõude täitmist, § 11.
180. Kuna omavalitsusel ei ole kohustust ise ilmtingimata sotsiaalhoolduse teenuseid osutada, võib abi seisneda ka rahas eelkirjeldatud vautšeri kaudu.
181. Omavalitsusel on seega kohustus tagada hooldusteenuste kättesaadavus nii ise nende eest tasuda suutvate kui ka majanduslikku abi vajavate isikute jaoks. Nimetatud kohustuse täitmine ei eelda omavalitsuse poolt nõutava teenuse osutamist ise, kuid omavalitsuse ülesanne on jälgida, et teenus oleks olemas ja anda abivajajale infot teenuse tarbimise kohta.
182. Kohaliku omavalitsuse võimalikest tegevustest puuduse korral nimetab sotsiaalhooldusseaduse § 13 toimetulekutoetuste maksmist ja sotsiaalotstarbel laenu andmist.
183. Toimetulekutoetuse kohta käiva seaduse (*laki toimeentulotuesta* 30.12.1997/1412) § 1 kohaselt on toimetulekutoetus sotsiaalhoolduse valdkonda kuuluv viimase järgu majanduslik abi, mille eesmärgiks on tagada isiku ja pere toimetulek ning suurendada iseseisvat hakkamasaamist. Toimetulekutoetuse kaudu kindlustatakse isiku ja pere inimväärse elu seisukohalt vähim vältimatu toimetulek.
184. Sotsiaalotstarbel antava laenu kohta käiva seaduse (*laki sosiaalisesta luototuksesta* 20.12.2002/1133) § 1 määratleb sellise laenu eesmärgina majandusliku

tõrjutuse ja enese lõhkilaenamise ennetamist ning isiku ja pere iseseisva hakkamasaamise edendamist. Seaduse § 4 näeb ette sotsiaaltstarbel antava laenu andmise põhimõtted. Laenu on õigus saada isikul, kellel ei ole sissetuleku vähesuse ja olemasoleva vara väikese väärtuse tõttu võimalik saada mujalt laenu õiglastel tingimustel ning kes on võimeline maksuma saadud laenu tagasi. Tagasimaksevõimet hinnates võetakse arvesse taotleja kasutada olev sissetulek ja vara, samuti tema vanus, töövõime ja muud asjaolud, tegelikud kulud, olemasolevad võlad ja muud taotleja majanduslikku olukorda mõjutavad asjaolud, § 5. Laenu kasutamise sihtotstarve lepatakse kokku laenulepingus. Enne laenu andmist tuleb omavalitsusel kontrollida, ega laenutaotlejal ei oleks õigust saada toimetulekutoetust. Toimetulekutoetuse saamist ei või piirata ega toetust vähendada sel põhjusel, et abivajaja võiks taotleda sotsiaaltstarbelist laenu, § 10.

185. Puuduse korral antavaks abiks võib pidada ka elatisabi seaduse (*elatuskilaki* 29.8.2008/580) alusel makstavat toetust lapsevanemale, kui lapse teine vanem ei täida või ei ole võimeline täitma lapse ülalpidamise kohustust või kui isadust ei ole kindlaks tehtud. Toetust makstakse riigieelarvest.
186. Puuduse korral antav kohaliku omavalitsuse poolne abi seisneb seega rahalises toetuses, mis võib olla kas tagastamatu (toimetulekutoetus, elatisabi) või tagasinõutav (laen).
187. Seega kui pereliige võib täita oma ülalpidamiskohustust nii hooldusvajaduse kui ka puuduse korral nii natuuras kui ka rahas, siis kohaliku omavalitsuse poolt osutatav abi seisneb hooldusvajaduse puhul pigem teenuste osutamises või võimaldamises ehk siis natuuras, puuduse korral aga rahalises abis.

LISA 2

Väljavõtted olulisematest õigusnormidest

Eesti Vabariigi põhiseadus

II. peatükk

Põhiõigused, vabadused ja kohustused

[...]

§ 9. Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

§ 10. Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

§ 11. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

§ 12. Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalla ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel.

§ 13. Igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eesti riik kaitseb oma kodanikku ka välisriikides.

Seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest.

§ 14. Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

§ 15. Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Kohus järgib põhiseadust ja tunnistab põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingu, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus.

§ 16. Igaühel on õigus elule. Seda õigust kaitseb seadus. Meelevaldselt ei tohi kellelki elu võtta.

§ 17. Kellegi au ega head nime ei tohi teotada.

§ 18. Kedagi ei tohi piinata, julmalt või väarikust alandavalt kohelda ega karistada. Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt allutada meditsiini- ega teaduskatsetele.

§ 19. Igaühel on õigus vabale eneseteostusele.

Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.

§ 20. Igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusel.

Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras:

- 1) süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks;
- 2) kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks;
- 3) kuriteo või haldusõiguserikkumise ärahoidmiseks, sellises õiguserikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorгани ette või tema pakkumineku vältimiseks;
- 4) alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks või tema toimetamiseks pädeva riigiorгани ette, et otsustada sellise järelevalve sisseseadmine;
- 5) nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik;
- 6) ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks. Kellelki ei tohi võtta vabadust üksnes sel põhjusel, et ta ei ole suuteline täitma mingit lepingulist kohustust.

§ 21. Igaühel, kellelt on võetud vabadus, teatatakse viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused ning antakse võimalus teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele. Kuriteos kahtlustatavale antakse viivitamatult ka võimalus valida endale kaitsja ja kohtuda temaga. Kuriteos kahtlustatava õigust teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele võib piirata ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

Kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata.

Kohtu otsus teatatakse vahistatule viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil.

§ 22. Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.

Kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu.

§ 23. Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal.

Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal. Kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.

Kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks.

§ 24. Kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse.

Igaühel on õigus olla oma kohtuasja arutamise juures.

Kohtuistungid on avalikud. Kohus võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras oma istungi või osa sellest kuulutada kinniseks riigi- või ärisaladuse, kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu või õigusemõistmise huvid.

Kohtuotsus kuulutatakse avalikult, välja arvatud juhud, kui alaealise, abielupoole või kannatanu huvid nõuavad teisiti.

Igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

§ 25. Igaühel on õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele.

§ 26. Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

§ 27. Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all.

Abikaasad on võrdõiguslikud.

Vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest.

Seadus sätestab vanemate ja laste kaitse.

Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.

§ 28. Igaühel on õigus tervise kaitsele.

Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral.

Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet.

Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.

§ 29. Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetu.

Riik korraldab kutseõpet ja abistab tööotsijaid töö leidmisel.

Tööttingimused on riigi kontrolli all.

Töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine on vaba. Töötajate ja tööandjate ühinged ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus.

Töövaidluste lahendamise korra sätestab seadus.

§ 30. Ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.

Seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse (§ 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (§ 48).

§ 31. Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

§ 32. Igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Seadus võib üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik.

Pärimisõigus on tagatud.

§ 33. Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või

teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

§ 34. Igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.

§ 35. Igaühel on õigus lahkuda Eestist. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks.

§ 36. Ühtki Eesti kodanikku ei tohi Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast. Ühtki Eesti kodanikku ei tohi välisriigile välja anda muidu, kui välislepingus ettenähtud juhtudel ning vastavas lepingus ja seaduses sätestatud korras. Väljaandmise otsustab Vabariigi Valitsus. Igal väljaantaval on õigus vaidlustada väljaandmine Eesti kohtus. Igal eestlasel on õigus asuda Eestisse.

§ 37. Igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Hariduse andmine on riigi järelevalve all.

[...]

Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta

Artikkel 1. Õigus tööle

Et rakendada tulemuslikult õigust tööle, kohustuvad lepingupooled:

1. tunnistama üheks oma esmaülesandeks ja -kohustuseks võimalikult kõrge ja stabiilse tööhõive taseme saavutamise ja säilitamise, jõudmaks täieliku tööhõiveni;
2. kaitsma tõhusalt töötajate õigust teenida endale elatist vabalt valitud kutsealal;
3. looma või säilitama kõigile töötajatele tasuta tööhõiveteenused;
4. tagama sobiva kutsenõustamise, kutseõppe ja kutserehabilitatsiooni või edendama neid.

Artikkel 7. Laste ja noorte õigus saada kaitset

Et rakendada tulemuslikult laste ja noorte õigust saada kaitset, kohustuvad lepingupooled:

1. kehtestama vanuse alammääraks töösuhte alustamisel 15 aastat, tehes erandi lastele, kes teevad kerget tööd, mis ei kahjusta nende tervist, moraali ega hariduse omandamist;
2. kehtestama kindlaksmääratud ohtlike või tervistkahjustavate tööde puhul vanuse alammääraks töösuhte alustamisel 18 aastat;
3. tagama, et koolikohustuslikke isikuid ei võeta niisugusele tööle, mis jätab nad ilma võimalusest täiel määral vastavat haridust saada;
4. kehtestama alla 18-aastaste isikute tööajale piirangud lähtuvalt nende üldise arengu ning esmajoonelise kutseõppe vajadusest;
5. tunnustama noortöötajate ja kutseõpilaste õigust saada õiglast palka või muud sobivat hüvitist;
6. tagama, et tööandja nõusolekul noorte poolt normaaltöötaja jooksul kutseõppele kulutatud aega käsitletakse tööpäeva osana;
7. tagama, et alla 18-aastased töötajad saavad aastas vähemalt neli nädalat tasustatavat puhkust;
8. tagama, et alla 18-aastaseid isikuid ei võeta öötööle, välja arvatud siseriiklike õigusaktidega kindlaks määratud kutsealad;
9. tagama, et siseriiklike õigusaktidega kindlaks määratud töökohtadel töötavad alla 18-aastased isikud läbiksid korrapärase arstliku kontrolli;
10. tagama laste ja noorte õiguse saada erikaitset füüsiliste ja moraalsete ohtude, eelkõige otseselt või kaudselt nende tööst tulenevate ohtude eest.

Artikkel 8. Töötavate naiste õigus emaduse kaitsele

Et rakendada tulemuslikult töötavate naiste õigust emaduse kaitsele, kohustuvad lepingupooled:

1. tagama kas tasustatava puhkuse, piisavate sotsiaalkindlustus- või riiklike toetuste kaudu, et töötavad naised saavad enne ja pärast sünnitust võtta kokku vähemalt 14 nädalat puhkust;
2. tunnustama ebaseaduslikuks, kui tööandja teatab naistöötajale töölepingu lõpetamisest pärast tööandjale rasedusest teatamist ning enne rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppu, või selle, et tööandja teatab naistöötajale töösuhte lõpetamisest, kui etteteatamistähtaeg lõpeb nimetatud ajavahemiku kestel;
3. tagama, et oma lapsi rinnaga toitvad emad saavad selleks piisavalt vaba aega;
4. reguleerima rasedate, äsjasünnitanute ja rinnaga toitvate emade töötamist öösiti;
5. keelama rasedate, äsjasünnitanute ja rinnaga toitvate emade töö allmaakaevandustes ning muudel töödel, mis on oma ohtlikkuse, ebatervislikkuse või füüsilise raskuse tõttu ebasobivad, ning rakendama abinõusid nende naiste tööalaste õiguste kaitsmiseks.

Artikkel 9. Õigus kutsenõustamisele

Et rakendada tulemuslikult õigust kutsenõustamisele, kohustuvad lepingupooled vastavalt vajadusele tagama kõigile, kaasa arvatud puuetega isikud, teenused, mis aitavad lahendada kutseala valiku ja karjääriga seotud probleeme, pöörates tähelepanu inimese isikuomadustele ja neist olenevale kutsesobivusele, või edendama selliste teenuste pakkumist. Selline abi peaks olema tasuta nii noortele, kaasa arvatud koolilapsed, kui ka täiskasvanutele.

Artikkel 10. Õigus kutseõppele

Et rakendada tulemuslikult õigust kutseõppele, kohustuvad lepingupooled:

1. konsulteerides tööandjate ja töötajate organisatsioonidega, tagama vastavalt vajadusele kõigile, kaasa arvatud puuetega isikud, tehnilise ja kutsealase väljaõppe või edendama seda ning looma neile tingimused tehnilise kõrghariduse ja ülikoolihariduse võimetekohaseks omandamiseks;
2. looma või edendama noormeeste ja neidude töökohal toimuva väljaõppe süsteemi ja muud süstemaatilist väljaõpet;
3. vastavalt vajadusele looma või edendama:
 - a) küllaldasi ja hõlpsasti kättesaadavaid täiskasvanud töötajate väljaõppevõimalusi;
 - b) täiskasvanud töötajate sellise ümberõppe võimalusi, mille järele tekib vajadus kas seoses tehnoloogia arenguga või uute tööhõivesuundumustega;
4. kehtestama erimeetmed kauaaegsete töötute ümberõppeks ja taasintegreerimiseks või edendama nimetatud meetmeid;
5. soodustama asjakohaste meetmetega loodud võimaluste täielikku ärakasutamist, näiteks:
 - a) vähendades mis tahes sellekohaseid makse või kaotades need;
 - b) andes teatud juhul rahalist abi;
 - c) arvates tööaja sisse tööandja nõudmisel töö ajal töötaja poolt täiendõppele kulutatud aja;
 - d) tagades piisava järelevalve ning tööandjate ja töötajate organisatsioonidega peetavate konsultatsioonide abil kutseõppe ja muude noortöötajate väljaõppevormide tõhususe ning noortöötajate üldise kaitse.

Artikkel 11. Õigus tervise kaitsele

Et rakendada tulemuslikult õigust tervise kaitsele, kohustuvad lepingupooled kas otseselt või koostöös avalik-õiguslike ja eraõiguslike organisatsioonidega võtma vajalikke meetmeid, et muu hulgas:

1. võimaluste piires likvideerida terviserikete põhjused;
2. luua tervise parandamiseks ja isikliku vastutuse tõstmiseks terviseküsimustes nõustamis- ja väljaõppevõimalused;
3. hoida niipalju kui võimalik ära epideemilisi, endeemilisi ja muid haigusi ning õnnetusi.

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 igaüks 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.

Artikkel 15. Puuetega isikute õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust

Et rakendada tulemuslikult puuetega inimeste õigust elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust, sõltumata nende vanusest ning puude põhjusest ja laadist, kohustuvad lepingupooled eelkõige:

1. võtma meetmeid, et puuetega inimesi nõustada, koolitada ja kutsealaselt välja õpetada üldsüsteemide raames, või kui see pole võimalik, siis spetsialiseeritud avalik-õiguslike või eraõiguslike struktuuride kaudu;
2. suurendama nende tööhõivet meetmete abil, mille eesmärk on julgustada tööandjaid palkama ja hoidma puuetega isikuid tööl tavalises töökeskkonnas, ning kohandama töötingimusi vastavalt puuetega inimeste vajadustele või kui see puude laadi tõttu võimalik ei ole, kohandama või looma puude raskusastmele vastavaid kaitstud töökohti. Teatud juhtudel võib selliste meetmetega kaasneda vajadus spetsialiseeritud tööhõive- ja tugiteenuste järele;
3. edendada nende täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust meetmete abil (kaasa arvatud tehnilised abivahendid), mille eesmärk on suhtlemis- ja liikumistakistuste ületamine ning transpordi, eluaseme ja kultuuritegevuse ning vaba aja veetmise võimaluste kättesaadavaks tegemine.

Artikkel 16. Perekonna õigus saada sotsiaalset, õiguslikku ja majanduslikku kaitset

Et kindlustada vajalikud eeldused perekonna kui ühiskonna aluse täielikuks arenguks, kohustuvad lepingupooled edendama perekonnaelu majanduslikku, õiguslikku ja sotsiaalset kaitset sotsiaal- ja peretoetuste, maksukorralduse, peredele eluaseme võimaldamise, äsjaabiellunute toetuste ning teiste asjakohaste meetmetega.

Artikkel 17. Laste ja noorte õigus saada sotsiaalset, õiguslikku ja majanduslikku kaitset

Et kindlustada tulemuslikult laste ja noorte õigust kasvada üles keskkonnas, kus neil oleksid võimalused oma isiksuse ning füüsiliste ja vaimsete võimete täielikuks arenguks, kohustuvad lepingupooled kas otseselt või koostöös avalik-õiguslike ja eraõiguslike organisatsioonidega rakendama kõiki asjakohaseid ja vajalikke meetmeid eesmärgiga:

1. a) tagada eelkõige otstarbekohaste institutsioonide ning teenuste loomise ja säilitamise kaudu, et lastel ja noortel, arvestades nende vanemate õigusi ja kohustusi, oleks võimalik saada vajalikku hooldust, abi, haridust ja väljaõpet;
- b) kaitsta lapsi ja noori hooletussejätmise, vägivalla ja ekspluateerimise eest;
- c) tagada riigipoolne kaitse ja eriabi lastele ja noortele, kes ajutiselt või alaliselt on ilma jäänud oma perekonna toetusest;
2. tagada lastele ja noortele tasuta alg- ja keskhariidus ning soodustada nende regulaarset kooliskäimist.

Artikkel 23. Vanurite õigus saada sotsiaalset kaitset

Et rakendada tulemuslikult vanurite õigust saada sotsiaalset kaitset, kohustuvad lepingupooled võtma või toetama kas otse või koostöös avalik-õiguslike ja eraõiguslike organisatsioonidega asjakohaseid meetmeid, mille eesmärk on eelkõige:

1. Võimaldada vanuritel jääda võimalikult kauaks ühiskonna täieõiguslikeks liikmeteks, tagades neile:
 - a) piisavad vahendid, mis võimaldavad neil jätkata inimväärset elu ning osaleda aktiivselt avalikus, sotsiaal- ja kultuurielus;
 - b) informatsiooni vanuritele mõeldud teenuste ja vahendite ning nende kasutamise võimaluste kohta;
2. Võimaldada vanuritel vabalt valida oma eluviis ning jätkata iseseisvat elu harjumuspärase ümbruses, kuni nad seda soovivad ja selleks võimelised on, tagades neile:
 - a) nende vajadustele ning tervislikule seisundile sobiva elukoha või elukoha kohandamiseks piisava toetuse;
 - b) nende seisundile hädavajaliku tervishoiu- ja muude teenuste osutamise;
3. Austades nende eraelu, tagada hooldekodudes elavatele vanuritele kohane toetus ning osalemine hooldekoju elutingimusi puudutavate otsuste langetamisel.

Artikkel 30. Õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest

Et rakendada tulemuslikult õigust kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest, kohustuvad lepingupooled:

- a) võtma üldise ja kooskõlastatud tegevuse raames meetmeid, suurendamaks vaesuses elavate

või sotsiaalselt tõrjutud isikute ja nende perekonnaliikmete ning sellesse riskigruppi kuulujate tegelikke võimalusi leida tööd ja eluaset, saada väljaõpet ja haridust ning kasutada kultuuri-, sotsiaal- ja meditsiiniabi;

b) neid meetmeid aeg-ajalt läbi vaatama, et neid vajaduse korral kohandada.

Artikkel 31. Õigus eluasemele

Et rakendada tulemuslikult õigust eluasemele, kohustuvad lepingupooled võtma meetmeid, mille eesmärk on:

1. teha kättesaadavaks kindlale tasemele vastav eluase;
2. hoida ära ja vähendada kodutust, et see järk-järgult kaotada;
3. muuta eluaseme hind kättesaadavaks piisava sissetulekuta isikutele.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt

Artikkel 6

1. Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad õigust tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalusele teenida endale elatist tööga, mille ta valib vabalt või millega ta vabalt nõustub, ja astuvad tarvilikke samme selle õiguse tagamiseks.

2. Abinõud, mida käesolevast paktist osavõtvad riigid peavad rakendama selle õiguse täielikuks teostamiseks, sisaldavad kutsealast ja tehnilist väljaõpet ning ettevalmistust, järjekindla majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu ning täieliku tootliku rakendatuse saavutamise teid ja meetodeid tingimustes, mis garanteerivad inimese põhilisi poliitilisi ja majanduslikke vabadusi.

Artikkel 7

Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad igaühe õigust õiglastele ja soodsatele töötingimustele, sealhulgas iseäranis:

a) hüvitusele, mis kindlustab kõigile töötajatele miinimumina:

i) õiglase töötasu ja võrdse väärtusega töö eest võrdse hüvituse ilma igasuguse vahetegemiseta, kusjuures naistele peavad olema garanteeritud töötingimused, mis pole halvemad meeste omadest, ja võrdne tasu võrdse töö eest;

ii) rahuldavad olemasolutingimused neile endile ja nende perekondadele vastavalt käesoleva pakti sätetele;

b) ohutustehnika ja hügieeni nõuetele vastavatele töötingimustele;

c) kõigile ühesugusele võimalusele olla edutatud tööl ainuüksi tööstaapi ja kvalifikatsiooni alusel;

d) puhkusele, vabale ajale ja mõistlikule tööaja piiramisele ning tasulisele perioodilisele puhkusele, niisamuti ka tasule puhkepäevade eest.

Artikkel 9

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

Artikkel 10

Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad:

1. Perekonnale, mis on ühiskonna loomulik ja põhiline rakuke, peab osaks saama võimalust mööda kõige ulatuslikum kaitse ja abi, eriti tema kujunemise ajal ja senikaua, kui perekond vastutab mitteiseseisvate laste ning nende kasvatamise eest. Abielu peab sõlmitama abiellu astujate vabal kokkuleppel.
2. Eriline kaitse peab osaks saama emadele enne ja pärast sünnitust teatud mõistliku aja piires. Selle perioodi jooksul peavad töötavad emad saama tasulist puhkust või puhkust piisava abirahaga sotsiaalkindlustuse poolt.
3. Erilisi abinõusid tuleb rakendada kõigi laste ja noorukite kaitseks ning abistamiseks ilma igasuguse diskrimineerimiseta perekondliku päritolu või mõne muu tunnuse alusel. Lapsed ja noorukid peavad olema kaitstud majandusliku ja sotsiaalse ekspluateerimise eest. Nende töö kasutamine aladel, mis on kahjulikud nende kõlblusele ja tervisele või on eluohtlikud ning võivad kahjustada nende normaalset arengut, peab olema seadusega karistatav. Lisaks sellele peavad riigid kehtestama vanusepiirid, millest nooremate laste palgatöö kasutamine on keelatud ja seadusega karistatav.

Artikkel 11

1. Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad igaühe õigust tema ja ta perekonna küllaldasele elatustasemele, 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.
2. Käesolevast paktist osavõtvad riigid, tunnustades iga inimese põhilist õigust mitte kannatada nälga, peavad individuaalselt ja rahvusvahelise koostöö korras tarvitusele võtma vajalikke abinõusid, mille hulka kuulub konkreetsete programmide elluviimine selleks, et:
 - a) parandada toiduainete tootmist, hoidmist ja jaotamist tehnika ja teaduse andmete laialdase kasutamise, toitumisprintsipiide alaste teadmiste levitamise ja agraarsüsteemide täiustamise või reformi teel, et saavutada looduslike ressursside kõige efektiivsem evitamine ja kasutamine; ja
 - b) tagada maailma toiduainetevarude õiglase jaotamine vastavalt vajadustele ja arvestades niihästi toiduaineid importivate kui ka eksportivate riikide probleeme.

Artikkel 12

1. Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad iga inimese õigust maksimaalsele füüsilisele ja psüühilisele tervisele.
2. Abinõud, mida käesolevast paktist osavõtvad riigid selle õiguse täielikuks teostamiseks peavad tarvitusele võtma, sisaldavad samme, mis on vajalikud, et:
 - a) kindlustada surnult sündimise ja laste suremuse vähenemine ning lapse tervislik areng;
 - b) parandada igati väliskeskkonna hügieeni ja tööhügieeni tööstuses;
 - c) ära hoida ja ravida epideemilisi, endeemilisi, kutse- ja teisi haigusi ja võidelda nendega;
 - d) luua tingimused, mis tagaksid kõigile arstiabi ja meditsiinilise hoolitsuse haiguse korral.