

Kes kannab eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud?

Kohaliku omavalitsuse ja perekonna kohustused eakale vajalike sotsiaalteenuste rahastamisel

1. Sissejuhatus

Artikli eesmärgiks on analüüsida, kas juhul, kui eakas inimene pole ise suuteline tasuma talle kohaliku omavalitsuse poolt osutatavate sotsiaalteenuste eest, tuleb nende teenuste eest tasuda perekonnaseaduse alusel teda ülal pidama kohustatud isikutel ning milline on kohaliku omavalitsuse roll ülalpidamiseks kohustatud isikute ja nende kohustuse ulatuse väljaselgitamisel.

Kuivõrd Eestis on isikute sissetulekud väikesed (eriti pensionieas), on tavapärane, et kulukamate teenuste (nt üldhooldekodu teenuse) eest tasumisel inimese enda rahast ei piisa. Seetõttu on teema osutunud praktikas aktuaalseks ühelt poolt kohaliku omavalitsuse jaoks, kes peab iga päev osutama isikutele teenu-seid¹ ning tegema otsuseid, kes kui palju teenuse eest peab tasuma. Teiselt poolt on ka inimeste jaoks tihti arusaamatu, millal võib loota kohaliku omavalitsuse abile, kui endal näiteks isikliku abistaja eest tasumiseks raha ei jätku.

Artikli esimeses osas vaadeldakse esmalt, kuidas suhestuvad omavahel põhiseaduse ja rahvusvaheliste õigusaktide tasandil perekonna ülalpidamiskohustus ja riigi (kohaliku omavalitsuse) kohustus sotsiaalteenuste osutamisel. Seejärel analüüsitakse, kuidas on selle küsimuse lahendanud seadusandja kehtivas sotsiaalhoolekande seaduses. Artikli teises osas analüüsitakse kohaliku omavalitsuse rolli ülalpidamiseks kohustatud isikute ja nende kohustuse ulatuse väljaselgitamisel. Seejuures vaadeldakse, kas ja kuidas peab kohalik omavalitsus asuma ülalpidamiseks kohustatud isikuid kindlaks tegema. Viimasena käsitletakse eaka inimese ülalpidamise küsimusi, sh selgitatakse nii ülalpidamisõiguse tekkimise eeldusi kui ka seda, kes ning millistel tingimustel vastutavad eaka vajaduste rahuldamise eest.

2. Perekonna ülalpidamiskohustus vs. riigi (kohaliku omavalitsuse) kohustus sotsiaalteenuseid osutada

2.1. Põhiseadus ja rahvusvaheline õigus

Sotsiaalriigi ideest tulenevalt on riigil kohustus aidata abivajajaid. Eesti Vabariigi põhiseaduses on sotsiaalriigi ja inimväärikuse aluspõhimõtted sätestanud §-s 10.² Sotsiaalriigi idee väljendub ka põhiseaduse §-s 28, mille lõike 2 esimene lause sätestab õiguse riigi abile puuduse korral. Täpsemalt on põhiseaduse § 28 lõike 2 järgi Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral ning abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.

¹ Kohaliku omavalitsuse osutatavad sotsiaalteenused on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS; RT I, 30.12.2015, 5; RT I, 29.06.2017, 7) 2. ptk 2. jaos.

² RKPJKo 3-4-1-67-13, p 49.

See tähendab, et põhiseadusega ei ole kindlaks määratud sotsiaalteenuste saamise täpsemaid tingimusi. Põhiseadus jätab seadusandja otsustada, mil määral riik isikutele abi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub seadusandja pädevusse.^{*3}

Riigikohus on selgitanud, et seadusandja ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ei anna siiski seadusandjale riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana piiramatut vabadust otsustada, millises ulatuses ja kellele tagada sotsiaalsed põhiõigused. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on käsitatav isiku subjektiivse õigusena, mida saab vajadusel kaitsta ka kohtus.^{*4}

Riigi kohustuse kõrval anda abi puuduse korral sätestab põhiseaduse § 27 lõige 5 perekonna kohustuse hoolitseda oma abi vajavate liikmete eest. Perekonna kohustusele hoolitseda vastab abi vajava pereliikme õigus saada pereliikmelt hoolitsust.^{*5} Seda sätet tõlgendades on Riigikohus leidnud, 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“^{*6}.

Niisiis Riigikohtu praktikast arvestades on riigil kohustus tagada puudust kannatavale isikule abi alles pärast seda, kui isiku perekond seda teha ei suuda.^{*7}

Põhiseadus ei sätesta, millist inimeste kooslust peetakse põhiseaduse mõttes perekonnaks.^{*8} Eelnev tähendab, et kui seaduse tasandil pole isikule teise isiku eest hoolitsemise kohustust pandud, siis üksnes põhiseaduse alusel hoolitsuskohustust ka ei teki.^{*9} Erandiks saab pidada põhiseaduse § 27 lõiget 3, mille järgi on vanematel õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Sätte sõnastust („kasvatada oma lapsi“) ja tekkelugu arvestades on põhjust arvata, et silmas on peetud vanemate kohustust hoolitseda oma alaealiste laste eest.^{*10}

Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb arvestada ka Eestile järgimiseks kohustuslike rahvusvahelise õiguse aktidega. Üldjuhul tuleneb ka rahvusvahelisest õigusest, et riigil on õigus küsida sotsiaalteenuste osutamise eest isikult ja tema pereliikmetelt tasu^{*11} ning riigi abistamiskohustus tuleb mängu alles siis, kui isik ja pere pole suutelised ise teenuste eest maksma.^{*12} Seejuures peab tasu olema kujundatud selliselt, et isikul ja perel on põhimõtteliselt võimalik teenuse eest tasuda.^{*13}

Tasub märkida, et rahvusvahelise õiguse mõttes oleks siiski parim lahendus see, kui riigis loodud sotsiaalkindlustussüsteem tagaks süsteemiga ühinenud isikule piisavad vahendid vajaminevate teenuste eest tasumiseks, näiteks piisava pensioni vajamineva hooldusteenuse vm sotsiaalteenuste eest tasumiseks vanaduses.^{*14}

³ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 15.

⁴ Samas, p 16; RKPJKo 3-4-1-67-13, p 31.

⁵ RKÜKo 3-3-1-44-11, p 62.

⁶ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 18.

⁷ A. Henberg, K. Muller, A. Alekand. Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees. Tallinn 2012, lk 23.

⁸ Samas, lk 31–37; B. Aaviksoo, T. Annus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – *Juridica eriväljaanne* 2002, lk 41–42.

⁹ A. Henberg jt (viide 7), lk 20.

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 3., täiend. vlj. Juura 2012, § 27 lg 3 komm. 28 (K. Jaanimägi); A. Henberg jt (viide 7), lk 37–38.

¹¹ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. 01.09.2008, lk 108. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/168049159f>; M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. *Legisactio* Oy 2010, lk 397.

¹² Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights (viide 11), lk 98.

¹³ Samas, lk 116 jj.

¹⁴ Euroopa sotsiaalharta art 13 lg 1: „Et rakendada tulemuslikult õigust saada sotsiaal- ja meditsiiniabi, kohustuvad lepingu- pooled: 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“; Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights (viide 11), lk 97; vt ka Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 191. The right to social security (art. 9). 04.02.2008, lk 4–7. Arvutivõrgus: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f19&Lang=en; B. Aaviksoo, T. Annus (viide 8), lk 24: „Seega võib kokkuvõtvalt märkida, et põhiseaduse § 28 tagab abi nii vanadele, tootja kaotanud isikutele ja töövõimetutele kui ka puuduse käes kannatavatele isikutele. Abi iseloom on aga erinev. Vanadel, töövõimetutel ja tootja kaotanud inimestel on õigus sotsiaalkindlustusele (õigemini on igalühel õigus sellele, et nende riskide vastu eksisteeriks kindlustus, ja seejärel on igalühel õigus sotsiaalkindlustushüvitisele). Puuduse käes kannatavatel isikutel on aga õigust sotsiaalabile. Juhul kui sotsiaalkindlustus ei kata piisavalt vajadusi ja näiteks vana inimene kannatab kindlustusele vaatamata ikkagi puuduse käes, on tal õigus lisaks saada sotsiaalabi.“

Siiski võib rahvusvaheliste õigusaktide põhjal väita, et mitte alati ei pruugi riigi abi sotsiaalteenuste eest tasumisel tulla arvesse alles pärast isiku enda või tema pere võimaluste ammendumist. Nii sätestab lapse õiguste konventsiooni^{*15} artikli 23 lõige 2 puudega lapse õiguse erihoolitsustele ning lõike 3 järgi osutatakse puudega lapsele ja perele abi võimaluse korral tasuta, võttes arvesse vanemate või hooldajate varanduslikku olukorda.^{*16} Ka puuetega inimeste õiguste konventsioon^{*17} sätestab artiklis 19 riigi kohustuse tagada puuetega inimestele juurdepääs mitmetele kodu-, elukohajärgsetele ja muudele kogukondlikele tugiteenustele, mh isikliku abistaja teenusele. Artikli 20 järgi kohustub riik tagama puuetega inimestele võimalikult iseseisva liikumisvõime isiku enda valitud viisil ja ajal ning taskukohase hinnaga. Seega vähemalt puudega inimeste puhul tuleb riigil võtta neile vajalike teenuste osutamisel suurem vastutus, mh rahalises aspektis.^{*18} Õiguskirjanduses on leitud, et kui rahvusvaheline õigus nõuab, et riik peab osutama tasuta või osalise tasu eest sotsiaalteenuseid, ei või riik selles ulatuses, milles ta on rahvusvahelisel tasandil võtnud kohustuse neid isikute abistamise kulutusi kanda, abistamiskohustust perele panna.^{*19}

Mis puudutab abi ulatust, milles perekond on kohustatud oma liiget abistama, siis Riigikohtu hinnangul lähtub põhiseadus sotsiaalabi ulatuse osas puuduse korral abi tagamisel elatusmiinimumi mudelist, mille järgi on seadusandja objektiivseks kohustuseks luua normid, mis tagavad isikutele vähemalt minimaalse äraelamisvõimaluse, säilitades nende inimväärikuse ja võrdse kohtlemise.^{*20} Seetõttu peab riik tagama sotsiaalsed hüved vähemalt minimaalses mahus. Muidu oleks sotsiaalseid põhiõigusi rikutud.^{*21} Riigikohus on leidnud, et kui inimesed jäetakse ilma esmavajaduste rahuldamiseks mõeldud abist, on nende inimväärikust alandatud.^{*22} Niisiis peaks abi katma inimese vajadused toidu, riiete, hügieeni, tervishoiu, transpordi ja eluaseme järele ning tagama selle, et ta saaks osaleda aktiivselt igapäevaelus.^{*23}

Küsida võib, kas elatusmiinimumi mudelist lähtub ka perekonna kohustus anda abi oma liikmele või on pere kohustatud millekski enamaks. Põhiseaduse § 27 lõige 5 siin otsest vastust ei anna. Abi ulatus tuleb paika panna seadusandjal, ent vaatamata laiale otsustusruumile tuleb silmas pidada mh seda, et sekkumine abistaja põhiõigustesse peab olema proportsionaalne. Arvestama peab abi andva pereliikme õigusega inimväärsele elule.^{*24} Samuti tuleb arvestada, et põhiseaduse § 27 lõikest 5 tulenev pereliikme hoolitsuskohustus ja sellele vastav õigus hoolitsust saada ei ole põhimõtteliselt ülimuslikud teiste põhiseadusega sätestatud õiguste (nt PS §-s 29 sätestatud õigus tööle) ja kohustuste suhtes.^{*25} Kui paljust peab ülalpidamist andma kohustatud isik loobuma abivajaja huvides, käsitatakse täpsemalt allpool.

Küsida võib sedagi, kui sügav peab olema abi vajava isiku enda puudus, enne kui tal tekib õigus saada ülalpidamist oma perekonnalt või riigilt: kas realiseerima peaks kogu oma vara (nt ka eluasemeks oleva kinnisasja) ja loobuma kõigest, tehes vaid eluspüsimiseks hädavajalikke kulutusi. Põhiseadus ei anna sellele sõnaselget vastust, ent siingi tuleb arvestada inimväärikuse aluspõhimõttega.^{*26} Õiguskirjanduses on

¹⁵ Lapse õiguste konventsioon, jõustunud 20.11.1991. – RT II 1996, 16, 56.

¹⁶ Committee on the Rights of the Child. General Comment No. 9 (2006). The rights of children with disabilities. 27.02.2007, lk 4–5. Arvutivõrgus: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f9&Lang=en.

¹⁷ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll, jõustunud 29.06.2012. – RT II, 04.04.2012, 6.

¹⁸ A. Henberg jt (viide 7), lk 22.

¹⁹ Samas, lk 62.

²⁰ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 16; RKPJKo 3-4-1-67-13, p 31. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001: „Kui õigus riigi abile piirduks üksnes sellega, mis on füüsilise eksistentsi jaoks hädavajalik, siis oleks see vastuolus tähendusega, mille Eesti põhiseadus omistab inimväärikusele (PS § 10) ja isiku vabale eneseteostusele (PS § 19 lg 1). Üldine õigus riigi abile puuduse korral hõlmab seega ka vaimse, kultuurilise ja poliitilise eksistentsi põhieeldused. Üksikasjad sõltuvad asjaoludest. Võimalus laenutada raamatuid ja kuulata raadiot kuuluvad aga kindlasti nimetatud põhieelduste hulka.“

²¹ RKPJKo 3-4-1-67-13, p 16.

²² RKPJKo 3-4-1-7-03, p 16.

²³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 10), § 28 komm. 6.10 (T. Annus, A. Henberg, K. Muller), § 10 komm. 3.1.2 (M. Ernits); B. Aaviksoo, T. Annus (viide 8), lk 31: „Kõige lõpuks tuleb arvestada, et õigust sotsiaalabile (eriti selle ulatuse osas) võib piirata, kuid piirangud ei tohiks olla niivõrd ulatuslikud, et abi oleks väiksem, kui näeb ette miinimumkontseptsioon (põhiseaduse § 11 keelab piirata õiguste olemust). Seega üldjuhul peaks põhiseaduse kohaselt igapäevale olema tagatud enam kui vältimatu sotsiaalabi. Toetudes muuhulgas MSKÖP [Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt] ja PTEŠH [Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhart] tõlgendus- ning rakenduspraktikale peab abi lisaks materiaalse eksistentsi põhitagatiste andmisele rahuldama ka teatud sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi. Vältimatut sotsiaalabi tuleb aga anda igapäevale, ka pärast piirangute arvestamist.“

²⁴ RKTko 3-2-1-174-16, p 13; RKTko 3-2-1-127-09, p 12.

²⁵ A. Henberg jt (viide 7), lk 62–63.

²⁶ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 16.

leitud, et tänapäeva Euroopa kultuuriruumis ei ole aktsepteeritav käsitus, kus inimeselt eeldatakse loobumist kõigest (sh nt eluasemest), enne kui õigus sotsiaalabile tekib.^{*27} Selline arusaam töötaks vastu ka sotsiaalhoolekande üldisele lõppeesmärgile aidata isikul toime tulla ilma kõrvalise abita. Näiteks nõue, et inimene müüks enda elatamiseks (mh sotsiaalteenuste saamiseks) maha talle kuuluva korteri ja asuks seejärel elama üürikorterisse, võib kokkuvõttes tema abivajadust veelgi suurendada.

Eelnevat arvestades saab seega kokkuvõtvalt tõdeda, et nii Eesti põhiseadus kui ka rahvusvaheline õigus lähtuvad põhimõttest, mille järgi aitab isikut esmajärjekorras tema perekond. Alles seejärel annab abi riik (kohalik omavalitsus). Sellest põhimõttest on ka erandeid. Näiteks on riigi kohustused ulatuslikumad puuetega inimeste suhtes. Riigi (kohaliku omavalitsuse) abi saamiseks ei pea inimene ise ega tema perekond loobuma inimväärsest elatusasemest. Abistaja puhul tuleb arvestada, et vaatamata abistamiskohustusele on tal endiselt ka teised põhiseadusega tagatud õigused ja vabadused ning nende õiguste ja vabaduste piiramine peab olema proportsionaalne. Samuti tuleb arvestada abistaja muude kohustustega.

2.2. Kohaliku omavalitsuse kohustus osutada sotsiaalteenuseid ja perekonna ülalpidamiskohustus

Seadusandjal on sotsiaalsete põhiõiguste tagamise korraldamisel ulatuslik kaalutusõigus. Muu hulgas ei pea riik osutama sotsiaalteenuseid ise, vaid võib nende osutamise (osutamise korraldamise) teha kohustuseks kohalikule omavalitsusele.^{*28}

Kohaliku omavalitsuse osutatavate sotsiaalteenuste tasu küsimuses on keskseks sätteks SHS § 16, mille lõike 1 järgi võib sotsiaalteenuse osutamise eest võtta tasu. Sama paragrahvi lõike 2 järgi oleneb isikult võetava tasu suurus sotsiaalteenuse mahust, teenuse maksumusest ning teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. Seejuures lõige 3 sätestab, et sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks.

Esimene järeldus, mida sellest sätestest teha saab, on, et kohalik omavalitsus ei pea sotsiaalteenuste osutamise eest tasu võtma. Küsida võib, kas kohalik omavalitsus võiks otsustada, et tasu ühelgi juhul ei võeta ning kõigi isikute kõik sotsiaalteenuste kulud katab kohalik omavalitsus oma eelarvest. Mõistagi oleks selline lahendus kulukas, teoreetiliselt küll mõeldav, kuid vähetõenäoline. Põhiseadus siin takistuseks saada ei tohiks, sest põhiseaduse § 28 lõike 2 järgi on riigilt sotsiaalabi saamise tingimused seadusandja määrata. Põhiseaduse § 27 lõige 5 sätestab küll pere kohustuse hoolitseda oma abi vajavate liikmete eest, ent pole välistatud, et riik on heldem, kui põhiseadus seda nõuab. Teisest küljest tähendaks selline lähenemine möödavaatamist põhiseaduse loogikast, et riik tuleb inimesele appi üldjuhul alles pärast peret (vt eespool).

Märksa elulisem on aga olukord, kus tasu küsimisest inimeselt või tema perelt loobutakse kas mõne konkreetse teenuse osutamisel või konkreetse inimese või pere olukorda arvestades.^{*29} Näiteks vajab inimene teenust väga lühikest aega (ühekordne sotsiaaltransporditeenuse osutamine) ja/või on tegu odava teenusega. Samuti võiks tasust loobumine tulla kõne alla, kui inimene küll saab teenust, ent ta ise või perekond/sugulased keelduvad tasu maksmisest ja on ilmselge, et tasu sissenõudmine kohtu kaudu osutub perspektiivituks või liiga kulukaks. Kuivõrd SHS § 16 lõige 2 näebki ette kohaliku omavalitsuse kohustuse tasu suurust kaaluda, võib see SHS § 16 lõiget 1 arvestades tähendada ka tasu võtmisest loobumist. On selge, et otsus tasu võtmisest loobuda ei tohi olla meelevaldne, sest see võiks tuua kaasa isikute ebavõrdse kohtlemise põhiseaduse § 12 lõike 1 mõttes.^{*30} Seega peab kohalik omavalitsus suutma põhjendada ka tasu küsimisest loobumise otsuseid.

Ehkki sotsiaalteenuseid ei pea kohalik omavalitsus osutama tasuta, ei või SHS § 16 lõike 2 järgi lähtuda tasu küsimisel pelgalt teenuse hinnast, vaid arvestada tuleb iga konkreetse teenusesaaja ja tema perekonna majanduslikku olukorda. Küsimus, mis SHS § 16 lõiget 2 lugedes võib kerkida, on, millist isikute kooslust on seadusandja silmas pidanud perekonna all. Kas perekond selles sättes tähendab ülalpidamiskohustuslikke

²⁷ B. Aaviksoo, T. Annus (viide 8), lk 28–30.

²⁸ SHS § 3 p 1, § 5 lg 1 ja § 15; kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 6 lg 1. – RT I 1993, 37, 558; RT I, 04.07.2017, 19. Sotsiaalteenused, mida kohalik omavalitsus peab osutama, on sätestatud SHS 2. ptk 2. jaos.

²⁹ K. Pihor, K. Timpmann, V. Batueva. Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine. Uuringu lõpparuanne. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, AS Emor 2011. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/uuringu_lopparuanne.pdf, lk 44 jj.

³⁰ RKÜKo 3-4-1-12-10, p 35; vrd RKPJKo 3-4-1-8-08, p 32 jj.

isikuid perekonnaseaduse^{*31} (PKS) mõttes või teenust vajava isikuga koos elavaid isikuid kui tema perekonda.

Ühtset perekonna mõistet Eesti seadusandluses teatavasti pole ning seadusandja on vaba sisustama seda seadustes vastavalt vajadusele. SHS ega sotsiaalseadustiku üldosa seadus^{*32} (SÜS) perekonda ei defineeri.^{*33} Samuti ei tee seda PKS.^{*34} Seega saab küsida, kas SHS § 16 lõikes 2 võiks perekonna all silmas pidada isikuid, kes abi vajava isikuga koos elavad ja on üksteisega majanduslikult seotud. Näiteks toimetulekutoetuse saamisel on SHS-s mõistet „perekond“ kasutatud just selles tähenduses. SHS § 13 lõike 7 järgi peetakse perekonnaliikmeteks samas eluruumis elavaid ühise majapidamisega (a) abielus või abieluga sarnanevas suhtes olevaid isikuid, (b) esimese ja teise astme alanejaid ja ülenejaid sugulasi ning (c) muid isikuid, keda seob ühine kodune majapidamine.

SÜS § 6 lõige 1 sätestab, et sotsiaalsed õigused ja sotsiaalkaitsesüsteem põhinevad solidaarsusel. Seadusandja sõnul on solidaarsuse horisontaalseks tasandiks eelkõige perekondlikud suhted, kus vastutus sotsiaalse riski realiseerumisel lasub perekonnal, kellel tuleb vastastikuse abi korras abivajajat aidata, ning sellega seoses viitab seadusandja põhiseaduse § 27 lõikes 5 sätestatud perekonna abistamiskohustusele.^{*35} Samas selgitatakse, et sotsiaalõiguse reguleerimisala ulatuse ja valdkondade paljususe tõttu ei rakendu solidaarsuspõhimõtte kõigis valdkondades ühetaoliselt, mistõttu sätestabki SÜS § 6 lõige 2, et solidaarsuspõhimõtte rakendamise ja selle erisused sotsiaalkaitse korralduses sätestab seadus.^{*36} Niisiis põhimõtteliselt on võimalik, et SHS § 16 lõige 2 ei pea perekonna all silmas ülalpidamiseks kohustatud isikuid PKS tähenduses ega nende majanduslikku olukorda, vaid teenust vajava isikuga koos elavaid isikuid.

Siiski on artikli autorite hinnangul suurem tõenäosus, et SHS § 16 lõikes 2 on seadusandja perekonna all silmas pidanud PKS järgi ülalpidamiseks kohustatud isikuid. SHS § 16 lõike 2 alusel peab kohalik omavalitsus sisuliselt tegema kindlaks teenusesaaja maksevõime. Selleks selgitab kohalik omavalitsus välja isiku vara koosseisu, sh varalised nõuded teiste isikute vastu.

Kui SHS § 16 lõige 2 peaks tasu suuruse määramisel silmas koos ühises majapidamises elavaid isikuid ja hindaks nende majanduslikku olukorda, ei pruugi teenusesaajal olla võimalik neilt teenuse eest tasumisel rahalist abi saada. Näiteks elab teenusesaaja koos elukaaslasega, kes on varakas, ent teenusesaajal puudub alus nõuda elukaaslaselt talle osutatava sotsiaalteenuse eest tasumist. Seega puuduks mõte arvestada elukaaslase majanduslikku olukorda teenuse eest võetava tasu suuruse määramisel. Teiseks võiks tekkida olukord, kus PKS järgi ülal pidama kohustatud isik vabaneks ülalpidamiskohustusest, sest ta ei ela ülalpidamist saama õigustatud isikuga koos. Näiteks võib tuua olukorra, kus ema elab koos vaid ühega kolmest oma täisealisest lapsest. Selline olukord oleks teenusesaajaga koos elava lapse jaoks ebaõiglane. Seda enam, et koos elades on ta suure tõenäosusega niigi rohkem panustanud ema abistamisse kui eraldi elavad lapsed. Ka tähendaks see, kui sotsiaalteenuse eest tasu küsimisel arvestataks vaid teenust saama õigustatud isikuga ühist majapidamist omavate isikute majanduslikku seisut, et suure tõenäosusega väheneks isikute ring, kellel oleks õigus teenuse eest tasumist eeldada, kuivõrd tänapäeva Eestis ei ole levinud mitme põlvkonna või suurema ringi sugulaste ühised majapidamised.

Kokkuvõtvalt tuleks seega eelistada tõlgendust, kus SHS § 16 lõige 2 suunab kohalikku omavalitsust hindama teenust vajava isiku ja PKS järgi tema ülalpidamiseks kohustatud isiku(te) võimalusi teenuse eest tasuda.

³¹ Perekonnaseadus. – RT I 2009, 60, 395; RT I, 09.05.2017, 28.

³² Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 30.12.2015, 3.

³³ SÜS § 2 lg 3 järgi on sotsiaalseadustiku eesmärk „luua õiguslikud alused, et kaitsta inimest ja perekonda, ennetades, kõrvaldades või vähendades sotsiaalseid riske terviklikult eelkõige töötuse, haiguse, emaduse, töövõimetuse, vanaduse, toltja kaotuse, laste kasvatamise, kuriteoohvriks langemise, sotsiaalse erivajaduse ja toimetulekuraskuste korral“. Seega on perekond siin ise kaitstava rollis. Grammatilist ja loogilist tõlgendust kasutades võib väita, et „perekond“ viitab siin pigem inimese kõige lähematele isikutele.

³⁴ PKS 8. ptk 1. jaos, mis sisaldab põlvnemisest tuleva ülalpidamiskohustuse üldsätteid, ei kasutata üldse mõistet „perekond“. Seevastu nt PKS 1. osas, mis käsitleb abielu ja seal tekkivaid varalisi ja isiklikke suhteid, on „perekond“ keskne mõiste.

³⁵ Seletuskiri sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde, 93 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/53b62cd5-d4a1-40b4-b23e-d3bf2d0fa7fa/Sotsiaalseadustiku%20üldosa%20seadus>, lk 20–21.

³⁶ Samas.

3. Kohaliku omavalitsuse roll ülalpidamiseks kohustatud isikute ja nende kohustuse ulatuse väljaselgitamisel

SHS §-st 16 tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus tema pakutava sotsiaalteenuse eest tasu võtta. „Isikult võetava tasu suurus oleneb sotsiaalteenuse mahust, teenuse maksumusest ning teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast.“ Sama paragrahvi järgi ei või tasu suurus saada takistuseks teenuse saamisele. Seega peab kohalik omavalitsus teenusesaajale tasu nõude esitamiseks kõiki eespool nimetatud asjaolusid teadma ja arvesse võtma.

Isikul tekib õigus teenust saada siis, kui kohalik omavalitsus teeb otsuse (annab haldusakti) isikule teenuse osutamise kohta (SÜS § 16 lg 3). Lisaks sellele, et kohalik omavalitsus teeb kindlaks isikule sobiva teenuse, peab kohalik omavalitsus ka hindama, kui suurt tasu saab inimeselt nõuda, et teenus oleks isikule rahaliselt kättesaadav (SHS § 16 lg 3). Veendumaks, et inimene jõuab teenuse eest tasuda, tuleb kohalikul omavalitsusel hinnata SHS § 16 lõike 2 järgi inimese ja tema pere (tema ülalpidamiseks kohustatud isikute) rahalist võimekust.^{*37} See kohustus eeldab, et kohalik omavalitsus hindab ülalpidamiskohustuste olemasolu ja suurust.

Kuigi teenust vajava isiku ja talle ülalpidamist andma kohustatud isikute vaheline suhe on eraõiguslik, ei takista see asjaolu kohalikku omavalitsust hindamast, kas ja kes täpsemalt ülalpidamist osutama (isiku eest tasu maksmata) peaks ja kui suur see tasu olla saaks. Kohalik omavalitsus kui haldusorgan on siin seotud haldusmenetluse seaduse^{*38} §-st 6 tuleneva uurimispõhimõtte rakendamise nõudega, mis kohustab tegema mh kindlaks asja lahendamiseks vajalikud tsiviilõiguslikud asjaolud.^{*39}

Kohaliku omavalitsuse kohustuses hinnata abi andmisel isiku ja talle ülalpidamist andma kohustatud isikute võimet anda ülalpidamist pole midagi enneolematut. Samasugune kohustus on kohalikul omavalitsusel ka toimetulekutoetuse maksamise üle otsustamisel, kus kohalik omavalitsus peab hindama, kas abivajajal on võimalik nõuda elatist.^{*40}

Nagu öeldud, ei või SHS § 16 lõike 3 järgi sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus olla teenuse saamise takistuseks. Seega, kui kohalik omavalitsus on teinud kindlaks, et isik vajab toimetulekuks mingit sotsiaalteenust, tuleb kohalikul omavalitsusel üldjuhul teenust osutada sellest sõltumata, kas teenusesaaja / tema ülalpidajad näitavad üles tahet ja on võimelised teenuse eest maksmata.^{*41} Vaatamata eeltoodule on kohalikul omavalitsusel üldjuhul mõistlik hinnata teenusesaaja ja tema ülalpidajate maksevõimet ning teha otsus selle kohta, kui suure summa peab teenuse eest tasuma teenusesaaja / tema ülalpidajad, samal ajal teenuse osutamise otsusega. Seda põhjusel, et kohaliku omavalitsuse jaoks selgub SHS § 16 lõike 2 järgse hindamise käigus lisaks teenusesaaja ja kohaliku omavalitsuse kohustuste suurusele teenuse eest tasumisel ka see, kas kohalik omavalitsus täidab teenuse eest tasumisel oma kohustust (teenusesaaja/ülalpidajad pole võimelised kogu summat maksmata) või kolmanda isiku kohustust (teenusesaaja/ülalpidajatel on kohaliku omavalitsuse hinnangul võimalik teenuse eest tasuda). See teadmine on oluline, et kohalik omavalitsus teaks arvestada vajadusega enda tasutud summa välja nõuda (vt allpool). Samuti võib see teadmine mõjutada teenuse valikut (nt odavam hooldekodu).

Tõlgendusele, et kohalik omavalitsus peab üldjuhul ise ja üldjuhul samal ajal sotsiaalteenuse osutamise otsustamisega otsustama ära teenusesaajalt võetava tasu suuruse, hinnates selleks teenusesaaja ja tema seadusjärgsete ülalpidajate majanduslikke võimalusi, on võimalik esitada ka vastuväiteid.

Esiteks saab väita, et kuivõrd teenusesaaja ja talle ülalpidamist andma kohustatud isikute vahel on eraõiguslik suhe, peaksid teenusesaaja ja tema ülalpidaja(d) ennekoike ise välja selgitama, kui palju ülalpidajad tasuvad. Pealegi on tõenäoline, et ülalpidajad suudavad ise kõige paremini hinnata, kas ja mis ulatuses keegi neist ülalpidamist anda saab, ilma et see kahjustaks nende tavapärasest ülalpidamist või oleks ebaõiglane. Kui nad kokkuleppele ei jõua, tuleks minna kohtusse. Sellises olukorras saaks kohalik omavalitsus

³⁷ RKTko 3-2-1-67-15, p 14: „See tähendab, et ajutiselt täidab abivajaja isiku ülalpidamise kohustust kohalik omavalitsus, kes saab seadusjärgsetelt ülalpidamiskohustuslastelt nõuda kohustuse täitmist. Seejuures tuleb arvestada PKS §-s 102 sätestatut.“

³⁸ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; RT I, 26.06.2017, 57.

³⁹ RKHKo 3-3-1-59-06, p 10–11; RKÜKo 3-3-1-44-11, p 91.

⁴⁰ SHS § 134 lg 4 p 2.

⁴¹ Kohalik omavalitsus osutab väga erinevaid sotsiaalteenuseid. On võimalik, et mõnel juhul saab kohalik omavalitsus loobuda mõne konkreetse teenuse osutamisest, kui inimene ise / tema ülalpidajad pole võimelised teenuse eest tasuma. Kohalik omavalitsus ei või siiski jätta inimest abita. Inimese abita jätmise korral võib olenevalt olukorrast kõne alla tulla ka karistusõiguslik vastutus, nt karistusseadustiku (RT I 2001, 61, 364; RT I, 26.06.2017, 8) § 124 järgi abita jätmise eest.

teha (eraldi) otsuse tasu suuruse kohta hiljem, kui ülalpidajad on kokkuleppele jõudnud või kui kohtust on selgus saabunud.

Põhimõtteliselt võib selle väitega nõustuda, selline olukord pole välistatud. Kui teenust pole vaja inimesele kohe osutada (nt tuleb inimene suvel veel toime, aga on näha, et kütteperioodil ja talvel vajab kodus väga suurt kõrvalabi, mistõttu on vaja osutada üldhooldusteenust), on kohalikul omavalitsusel aega anda isikule endale võimalus teenuse tasu maksmise suhtes oma ülalpidajatega kokku leppida või minna oma ülalpidajate vastu kohtusse. Samas isegi juhul, kui teenuse osutamine ei pea toimuma kohe, ei pruugi isikule ja ülalpidajatele kokkulepete ja kohtumenetluse jaoks aja andmine viia alati soovitud tulemuseni, sest kohalikul omavalitsusel puudub võimalus sundida isikuid kokku leppima või kohtusse minema. Seega peab lõpuks ikkagi kohalik omavalitsus tasu suuruse ära otsustama.

Kui aga teenust on vaja osutada kohe, ei saa kohalik omavalitsus oodata teenuse osutamise otsustamisega ega teenusesaaja/ülalpidajate ja kohaliku omavalitsuse rahaliste kohustuste kindlakstegemisega. Koos teenuse osutamise otsustamisega tuleb mh otsustada, millist teenust osutada (odavam või kallim variant) ja millise teenuseosutaja juures (võimalikud hinna ja kvaliteedierinevused). Näiteks kui selgub, et inimene suudab täies ulatuses ise maksta, võib kohalik omavalitsus pakkuda talle teenust, mis on küll kõige kallim, aga mida inimene ise kõige enam eelistab. Kui aga kohalik omavalitsus peab ise hakkama mingis osas teenuse eest tasuma, tuleb sobiva teenuse valikul mängu ka avalike vahendite otstarbeka kasutamise põhimõte.

Teiseks võib esitada vastuväite, et kuna kohalik omavalitsus ei saaks nagunii kohustada ülalpidajaid otse, s.t haldusaktiga, tasu maksuma ja vaidluse korral jõuaks küsimus ikkagi kohtusse, pole ka mõtet sellel, et kohalik omavalitsus asub isiku ja tema ülalpidajate suhteid ning nende maksevõimet hindama.

Tõsi on, et haldusaktiga, milles otsustatakse abi vajavale isikule teenuse osutamine ja/või otsustatakse tasu suurus, ei saa panna tasu maksmise kohustust ülalpidajatele.^{*42} Riigikohus on mitmel korral selgitanud, kuidas kohalik omavalitsus saab olukorras, kus isik vajab sotsiaalteenust, aga ta ise ja tema ülalpidajad ei tasu teenuse eest, ülalpidajatelt raha siiski sisse nõuda.^{*43} Kolmas isik (antud juhul kohalik omavalitsus) võib täita ülalpidamiseks kohustatud isiku eest tema kohustuse, mille tõttu tekib kolmandal isikul (kohalikul omavalitsusel) tagasinõudeõigus ning ta saab nõuda kohustuse täitmiseks tehtud kulutuste hüvitamist mh käsundita asjaajamise sätete alusel.^{*44}

Selleks et kulutuste hüvitamist nõuda, peab kohalik omavalitsus teadma, kelle poole oma nõudega pöörduda ning mis on see summa, mida ülalpidaja(te)lt nõutakse. Ka juhul, kui kohalik omavalitsus soovib pöörduda kohtusse tehtud kulutuste hüvitamiseks, on vaja teada isikuid, kelle vastu hagi esitada ning mis on nõude suurus. Nõude suurus võib olla vaja teada ka selleks, et otsustada, kas kohtusse pöördumine konkreetsel juhul on üldse otstarbekas, arvestades kohtumenetluse võimalikku tulemust ja selleks tehtavaid kulutusi.

Seega tuleb tõdeda, et kohalik omavalitsus peab olema valmis ise välja selgitama, kes on teenusesaajat ülal pidama kohustatud isik(ud) ja milline võiks olla tema (nende) kohustuse ulatus, ning oma hinnangust lähtuvalt otsustama teenusesaajalt võetava tasu suuruse.

4. Eaka inimese ülalpidamine

4.1. Eaka inimese õigus saada perekonnalt ülalpidamist

4.1.1. Ülalpidamisõiguse seos eaka abivajadusega

Nagu ülal märgitud, peab eaka vajaduste rahuldamise, sh talle vajalike sotsiaalteenuste rahastamise eest vastutama esmajärjekorras tema perekond. Täisealise isiku ülalpidamise kohustus on kehtivas õiguses täpsemalt reguleeritud eelkõige perekonnaseaduses, kuid lisaks sellele ka kooseluseaduses^{*45} (KooS).

⁴² Haldusmenetluse seaduse § 51 lg 1 järgi on haldusakt „haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt“.

⁴³ Artiklis ei analüüsita küsimust, millised lepingulised suhted võivad teenusesaaja, teenuseosutaja ja kohaliku omavalitsuse vahel tekkida. Praktikast osutavad sotsiaalteenuseid nii kohalik omavalitsus ise oma asutuste või kohaliku omavalitsuse asutatud äriühingute kaudu, samuti ostetakse teenust eraõiguslikelt isikutelt.

⁴⁴ RKTko 3-2-1-67-15, p 12.

⁴⁵ Kooseluseadus. – RT I, 16.10.2014, 1.

Perekonnaliikmete ülalpidamiskohustuse tekkimise esmaseks eelduseks on kehtiva õiguse järgi üldjuhul täisealise perekonnaliikme abivajadus.⁴⁶ Seega valitseb ülalpidamisõiguses enese ülalpidamise põhimõte, mille kohaselt tekib täisealisel isikul õigus saada perekonnaliikmetelt ülalpidamist üldjuhul üksnes siis, kui tema enda sissetulek ja varaline seisund ei võimalda tal end piisavalt ülal pidada, s.t isikul ei ole piisavalt vahendeid kõigi oma vajaduste rahuldamiseks ja temalt ei saa mõistlikult oodata selliste vahendite hankimist.⁴⁷ Eeltoodu puudutab ka eakaid perekonnaliikmeid, kes ei suuda vanuse tõttu enam tööga sissetulekut hankida, kuid kelle vanaduspension ja varaline seisund tervikuna ei pruugi olla piisavad, et katta kõiki eaka vajadusi.

Abivajadusest sõltub esmalt eaka õigus saada oma vajaduste rahuldamiseks toetust lähisugulastelt. Seda kinnitab ka PKS § 97 punkt 3, mille järgi on abi vajav täisealine isik, kes ei ole võimeline ennast ise ülal pidama, õigustatud ülenejatelt või alanejatelt sugulastelt ülalpidamist saama.

Koos elavate abikaasade, samuti registreeritud elukaaslaste ülalpidamiskohustuse puhul on abivajaduse tingimus mõnevõrra hägusam ning ülalpidamiskohustus on seotud peamiselt kummagi abikaasa või elukaaslase panustamisega perekonna ülalpidamisse. PKS § 16 lõigete 1 ja 2 järgi on abikaasad kohustatud vastastikku oma töö ja varaga perekonda ülal pidama, sh hõlmab ülalpidamine nii tegevust kui ka varalisi panuseid, mis on perekonna elutingimuste kohaselt vajalikud ühise majapidamise kulude katteks ning eakate inimeste puhul kummagi abikaasa tavapärase ja erivajaduste rahuldamiseks. Sama tuleneb ka KooS § 9 lõigetest 1 ja 2 registreeritud elukaaslastele. Seega ei ole abikaasa ja elukaaslase õigus saada ülalpidamist seotud otseselt tema abivajadusega. Kohtupraktika kohaselt sõltuvad abikaasade elutingimused ja ülalpidamiskulude suurus otseselt abikaasade varalisest seisundist ja omavahelistest kokkulepetest kooselu korraldamisel ning ülalpidamiskulude suuruse kujundamisel, sest mõlemad peavad vastavalt omavahelisele kokkuleppele osalema tegevuse ja varaga perekonna ülalpidamisel, seejuures ei pea abikaasad panustama võrdselt, vaid kumbki panustab oma võimete, võimaluste ja varalise seisundi kohaselt.⁴⁸ Seega võib abikaasade toimetulek ühe abikaasa abivajaduse korral sõltuda suure osas või täielikult teise abikaasa panustest.

Lahus elaval abikaasal seevastu ei ole PKS § 16 lõike 3 teise lause järgi õigust saada teiselt abikaasalt ülalpidamist, kui ta suudab end ise ülal pidada. Ka kohtupraktikas on esile toodud, et kumbki lahus elav abikaasa vastutab esmalt ise oma toimetuleku eest ning peab kõik oma eluvajadused oma sissetuleku ja vara arvel üldjuhul ise rahuldama.⁴⁹ Seega saab ka eakalt abikaasalt oodata lahuselu korral ennekõike enese ülalpidamist ning õigus saada teiselt abikaasalt ülalpidamist sõltub tema abivajadusest. Samas registreeritud kooselust tulenevat ülalpidamiskohustust lahuselu üldjuhul ei mõjuta, kui elukaaslased ei ole KooS § 9 lõike 4 järgi ise teisiti kokku leppinud. Seega, erinevalt lahus elava abikaasa õigusest saada ülalpidamist üksnes abivajaduse korral võib registreeritud elukaaslane saada teistsuguse kokkuleppe puudumisel kuni kooselulepingu lõppemiseni ülalpidamist samadel alustel nagu koos elades.

Kuigi lahutatud abikaasa õigus saada ülalpidamist on kehtivas õiguses oluliselt piiratud, on siiski ka lahutatud abikaasal õigus saada PKS § 73 lõike 1 järgi endiselt abikaasalt ülalpidamist mh juhul, kui ta ei suuda kas oma vanuse või oma tervise seisundi tõttu pärast lahutust ise enda ülalpidamise eest hoolitseda ning vanusest või tervise seisundist tingitud abivajadus oli abielu lahutamise ajaks olemas või olemas ajaks, mil lõppes õigus saada teiselt lahutatud abikaasalt ülalpidamist muul seaduses sätestatud alusel. Kuna vanus on üks selliseid tegureid, mis pärsib isiku võimet tööga sissetulekut hankida, annab see ka alust saada lahutatud abikaasalt abivajaduse tõttu ülalpidamist, kuid üldjuhul vaid juhul, kui vanusest tingitud abivajadus oli olemas juba abielu ajal. Ka kohtupraktikas on kinnitatud, et lahutatud abikaasal on õigus saada elatist üksnes siis, kui abikaasal endal ei ole sissetulekut või vara, mille arvel end ülal pidada, ning ei saa eeldada, et ta oma vajaduste rahuldamiseks ise sissetuleku hangiks, sest ta ei suuda seda oma vanuse või tervise seisundi tõttu teha.⁵⁰ Registreeritud elukaaslasel, erinevalt lahutatud abikaasast, ei ole aga pärast kooselu lõppemist seaduse järgi õigust saada ülalpidamist ka abivajaduse korral, küll aga võivad elukaaslased KooS § 9 lõigete 3 ja 5 järgi leppida juba kooselulepingut sõlmides kokku ka pärast kooselu lõppemist ülalpidamisõiguse jätkumises või lahutatud abikaasa ülalpidamist reguleerivate sätete kohaldamises.

⁴⁶ Seda toetab nii kehtiv õigus kui ka kohtupraktika, vt nt RKPJKo 3-4-1-7-03; RKPJKo 3-4-1-67-13; RKTko 3-2-1-10-13; RKTko 3-2-1-153-15; RKTko 3-2-1-61-16; RKTko 3-2-1-192-13 ja RKTko 3-2-1-52-13.

⁴⁷ Vt ka D. Schwab. Familienrecht. 16. Aufl. München: C. H. Beck 2008, vnr 358, 804; L. Hallik. Lahutatud abikaasa ülalpidamine Eestis. Võrdlus Euroopa perekonnaõiguse printsiipidega abielu lahutamise ja lahutatud abikaasa ülalpidamise kohta. – Juridica 2006/5, lk 331–332.

⁴⁸ RKTko 3-2-1-10-13, p 13.

⁴⁹ Samas, p 14.

⁵⁰ Samas, p 15.

Lisaks seaduses sätestatud juhtudele ja registreeritud elukaaslaste kokkulepetele võib erandina tulla eaka õigus saada ülalpidamist ka perekonnaliikmete või muude isikute vahel sõlmitud kokkulepetest.^{*51} Sellisel juhul ei ole ülalpidamist saama õigustatud ja andma kohustatud isikute ring piiratud, õigus saada ülalpidamist võib olla lisaks abivajadusele seotud muude asjaoludega^{*52} ning lepingupooled on sellisel juhul vabad määrama kokkuleppel ka ülalpidamise ulatuse. Põhimõtteliselt võivad ülalpidamiskokkuleppe sõlmida ka registreerimata elukaaslased, kuid seaduse järgi faktiline kooselu ülalpidamise saamiseks alust ei anna.

Eeltoodud arvestades on eakal inimesel abivajaduse korral õigus saada ülalpidamist, sh toetust vajalike sotsiaalteenuste saamiseks seaduses imperatiivselt tema kaitseks sätestatu kohaselt nii oma sugulaselt^{*53} kui ka abikaasalt või registreeritud elukaaslaselt, samuti lahutatud abikaasalt. Lisaks seadusjärgsele ülalpidamisõigusele võivad aga eaka inimese toimetulekut ja sotsiaalteenuseid tema abivajaduse tõttu või sellest sõltumata toetada omavahelisel kokkuleppel ka tema muud lähedased.

4.1.2. Eaka inimese vajaduste kindlaksmääramine

Üldjuhul määratakse kehtiva õiguse järgi ülalpidamise ulatus kindlaks ülalpidamist saama õigustatud isiku vajadustest lähtudes.

Selleks et aru saada, kas eakas inimene vajab lähedaste materiaalselt toetust ja kui suur peaks see toetus olema, on seega esmalt oluline mõista, millised on eaka inimese vajadused ja nende vajaduste rahuldamiseks kuluv summa, sh eakale vajalike sotsiaalteenuste tasu, ning milliste vajaduste rahuldamises ja millises määras peavad lähedased osalema. Samuti tuleb selgitada, kas eakal on õigus nõuda kõigilt lähedastelt ülalpidamist samade vajaduste rahuldamiseks samas määras.

Kehtiv õigus nimetab ülalpidamisõiguse ulatuse kontekstis abikaasade ja registreeritud partnerite puhul perekonna elutingimuste kohaselt vajalikke tavapäraseid ja erivajadusi^{*54}, lahutatud abikaasa puhul aga tema tavapärasest eluvajadust, arvestades võimaluse korral abikaasade varalist seisundit ja elutingimusi abielu ajal^{*55}, sugulaste puhul seevastu õigustatud isiku kõiki eluvajadusi, lähtudes tema tavalisest elulaadist.^{*56}

Seega on eakal inimesel õigus saada oma abikaasalt või registreeritud elukaaslaselt ning lähisugulaselt ülalpidamist kõigi oma vajaduste rahuldamiseks, kuid lahutatud abikaasalt üksnes tavapärase vajaduste (s.o mitte erivajaduste) rahuldamiseks, mis vastab ka üldisele arusaamale sellest, et lahutuse järel ei peaks abikaasade vahel enam sama ulatuslikke kohustusi olema nagu abielu ajal. Eeltoodust tulenevalt kuuluvad eaka ülalpidamiskulude hulka üldjuhul ka sotsiaalteenuste kulud, kuid lahutatud abikaasa puhul tuleks hinnata eakale osutatava sotsiaalteenuse iseloomu, st kas see on vajalik eaka tavapärase või erivajaduste rahuldamiseks.

Samuti on mõnevõrra erinev elulaad, mille toetamist eakas erinevatelt lähedastelt nõuda saab: kui sugulaselt ja abikaasalt on eakal õigus saada ülalpidamist oma tavapärase elulaadi säilitamiseks^{*57}, siis lahutatud abikaasa puhul võib elulaadis vajaduse korral järeleandmisi teha.^{*58} Seega tuleb eakale tagada üldjuhul tema tavapärase elulaad, mis ilmselt ei tähenda üksnes minimaalselt või mõistlikult eluks vajaliku tagamist, vaid näeb ette *status quo* säilitamist. Seega saab ka eakale sotsiaalteenust valides ja selle vajalikkuse üle otsustades üldjuhul lähtuda sellest, et see vastaks tema senisele elulaadile. Tõenäoliselt võiks küsida, kas senise elulaadi säilitamine ei sea liiga kõrgeid standardeid eaka inimese ülalpidamisele, kuid seni, kuni lähedased suudavad seda tagada^{*59}, on see ilmselt kooskõlas eaka inimese huvidega ning

⁵¹ Kuigi PKS § 78 lg 2 ja § 109 järgi on seadusest tulenevat ülalpidamisõigust piiravad kokkulepped tühised, ei ole kehtivas õiguses piiratud muude kui perekonnaseaduses nimetatud isikute õigust leppida kokku täiendavas ülalpidamisõiguses, olgu siis elurendise lepinguga võlaõigusseaduse (VÕS; RT I 2001, 81, 487; RT I, 31.12.2016, 7) § 568 tähenduses või ülalpidamislepinguga VÕS § 572 tähenduses.

⁵² Nt ülalpidamislepingu korral kohustub ülalpeetav andma kas oma eluajal või pärast surma ülalpidajale üle talle kuuluva eseme (asja) omandiõiguse või kasutusõiguse (VÕS § 572).

⁵³ Esimese ja teise astme ülenejatelt ja alanejatelt (PKS § 96).

⁵⁴ PKS § 16 lg 2 ja KooS § 9 lg 2.

⁵⁵ PKS § 74 lg 1.

⁵⁶ PKS § 99 lg 1 ja 2.

⁵⁷ Sh elulaadi hindamisel nii abikaasa kui ka lahutatud abikaasa ülalpidamise kontekstis saab arvestada kõiki abikaasade kasutatavaid hüvesid sõltumata sellest, kumma abikaasa kulul neid nauditakse, vt S. Saan. Lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustus. – *Juridica* 2008/7, lk 495.

⁵⁸ Nii on ka Riigikohus leidnud, et ülalpidamise ulatuse aluseks saavad lahutatud abikaasa puhul olla ka tema tavapärased mõistlikud vajadused, vt RKTko 3-2-1-10-13, p 15.

⁵⁹ Kohustatud isikute ülalpidamisvõime kohta vt allpool p 3.2.2.

sellisena ka igati adekvaatne. Kohtupraktikas ei ole siiski seni võetud selget seisukohta, kas muudel juhtudel kui lahutatud abikaasa ülalpidamine tuleb isikule tagada igal juhul tema senine tavapärase elulaad või võiksid mingitel juhtudel kõne alla tulla teatavad mööndused.^{*60}

4.1.3. Eaka inimese abivajaduse määratlemine

Nagu ülal märgitud, on eakal üldjuhul õigus saada ülalpidamist abivajaduse korral, s.o olukorras, kus tema vajaduste rahuldamiseks napib tal endal vahendeid. Mõnevõrra erinev on seejuures abikaasa ja registreeritud elukaaslase ülalpidamine, kus õigus saada ülalpidamist ja selle ulatus sõltuvad suuresti nende omavahelistest elukorralduslikest kokkulepetest ning abikaasade või elukaaslaste vastastikune ülalpidamine toimub nii mõlema sissetulekute kui ka vara arvel. Igal juhul tuleb aga möönda ka abikaasa ja registreeritud elukaaslase õigust saada partnerilt ülalpidamist vähemalt abivajaduse korral, s.t ühe abikaasa võimevõime korral ülalpidamisse panustada peab teine abikaasa panustama mõlema eest. Eeltoodu puudutab ka sotsiaalteenuste eest tasumist. Seejuures ei tulene kehtivast õigusest üheselt, kas abivajadus tähendab abi-elu (sh lahutatud abielu) ja registreeritud kooselu ning suguluse kontekstis üht ja sama või tuleks erinevatel juhtudel käsitada ka abivajadust erinevalt.

Esmalt on küsimus selles, kas isikul on õigus saada ülalpidamist juba siis, kui tal endal ei ole piisavat sissetulekut oma vajaduste rahuldamiseks, või üksnes siis, kui tal pole ka muud vara, mille arvel ta saaks oma vajadusi rahuldada. Seejuures viitab oma vara võõrandamise kohustusele otseselt üksnes lahutatud abikaasa ülalpidamise normistik ning sedagi üksnes piiratult.^{*61} Sellest võiks järeldada, nagu eakal oleks muudel juhtudel õigus saada ülalpidamist juba siis, kui tema sissetulekust (nt vanaduspensionist) ei piisa tema tavapärasest elulaadist tulenevate vajaduste rahuldamiseks. Tõenäoliselt oleks aga selline tõlgendus vähemalt üldjuhul eaka suhtes liiga helde. Kuna üldjuhul peab inimene end siiski ise ülal pidama ja tegema kõik endast oleneva, et saada oma vajaduste rahuldamiseks vajalikud vahendid^{*62}, siis võib eeldada, et enne lähedastelt abi saamist tuleks selgitada, kas eaka vajadusi ei saa rahuldada tema enda vara arvel, olgu selleks siis sissetulek või muu vara, mida saaks vajalike vahendite saamiseks võõrandada.^{*63} Kohtupraktikas ei ole selle kohta tänaseks siiski selget seisukohta võetud.^{*64} Ilmselt tuleks asuda seisukohale, et eakas vajab abi üksnes siis, kui tal endal ei ole ka vara, mille võõrandamisest saadava rahaga ta oma vajadusi rahuldada saaks, s.t ka eakas ise peab astuma mõistlikke samme selleks, et oma abivajadust vähendada.^{*65} Eeltoodu kehtib ka sotsiaalteenuste eest tasumise korral.

Veelgi kaugemale minnes võiks küsida, kas arvestada tuleks ka seda, et inimene on talle kuulunud vara võõrandanud, mistõttu napib tal nüüd vahendeid enda ülalpidamiseks. Eakate puhul tuleb eelkõige kõne alla suurema väärtusega varaesemete kinkimine^{*66} või ülalpidamislepingu raames omandi üleandmine.^{*67} Seega võib esineda olukordi, kus eakas on end ise varatuks teinud ning tema vara saajatel võib olla lepingust tulenevaid kohustusi, sh tema ülalpidamise ja hooldamise kohustus. Kui eakale kuulunud vara arvel on tekkinud vara saaja kohustus eakat ülal pidada, tuleks tõenäoliselt asuda seisukohale, et eakal abivajadust ei ole, kui see ülalpidamiskohustus katab tema vajadused.

⁶⁰ Küll on Riigikohus toonud nt esile, et alaealise lapse tavalise elulaadi kujundavad tema vanemate käsutuses olevad varalised vahendid, vt RKTko 3-2-1-118-12, p 15.

⁶¹ PKS § 74 lg 2 esimene lause.

⁶² Mh on õiguskirjanduses toodud esile, et inimene peab hoolitsema ka selle eest, et tal oleks vanaduspõlveks piisavalt vahendeid oma vajaduste rahuldamiseks, sh tema hooldamiseks ja ülalpidamiseks hoolekandeesutuses, vt Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 9: Familienrecht II. 7. Aufl. München: C.H. Beck 2017, § 1601, vnr 17 (edaspidi: MüKoBGB/Born).

⁶³ Sellist seisukohta kinnitab ka õiguskirjandus, vt MüKoBGB/Born (viide 62), § 1601, vnr 16; Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 8: Familienrecht I. 7. Aufl. München: C.H. Beck 2017, § 1360, vnr 8–10 (edaspidi: MüKoBGB/Weber-Monecke).

⁶⁴ Riigikohus on seda küsimust käsitlenud üksnes lahutatud abikaasa ülalpidamise kontekstis, vt RKTko 3-2-1-13-13, p 15.

⁶⁵ Õiguskirjanduses on toodud esile, et vähemalt enne sugulastelt ülalpidamise saamist on eakas kohustatud oma abivajadust vähendama vara võõrandamise teel, vt Beck Online Kommentar BGB/Reinken. 42. Ed. 01.02.2017, § 1601, vnr 14. Samas on ka abikaasad kohustatud teineteise vajadusi rahuldama mh oma vara arvel.

⁶⁶ Sageli otsustatakse testamendi asemel kinkelepingu kasuks, lootes seeläbi kingisaajalt saada hooldust ja ülalpidamist oma eluajal, aga vastavad kingisaaja kohustused jäetakse lepingusse märkimata (VÕS § 265).

⁶⁷ Sellisel juhul lepatakse kokku ka hooldamis- ja ülalpidamiskohustuses ning omandi ülemineku aeg võib olla ka pärast inimese surma (VÕS § 572).

Aga juhul, kui vara saajal ei ole tekkinud ülalpidamiskohustust, saab eakas kinkelepingust taganeda, kui ta ei ole kinkelepingu tõttu enam suuteline end mõistlikult ülal pidama. Sel juhul kingitud vara tagastatakse.^{*68} Seega on kehtiva õiguse mõttega kooskõlas see, et täisealine inimene peab end oma vara arvel ülal pidama. Samas ei ole selge, kas olukorras, kus inimene ei tagane kinkelepingust, saab seda arvestada tema abivajaduse määramisel. Kuigi kohtupraktika selle kohta puudub, tuleks ilmselt sellega arvestada, et eakas saaks end kingitud vara arvel ülal pidada, kui ta nõuaks selle tagastamist.

Kui ülalmärgitu üldistavalt kokku võtta, on eakal õigus saada sugulastelt ja abikaasalt või registreeritud elukaaslaselt ülalpidamist oma tavapärasest elulaadist lähtuvate vajaduste rahuldamiseks üksnes siis, kui tema enda sissetulekust nende vajaduste rahuldamiseks ei piisa ja tal ei ole ka vara, mille võõrandamisest saadava raha eest saaks tema vajadusi rahuldada. Seega tuleb eakal tasuda üldjuhul ise ka talle vajalike sotsiaalteenuste eest ning üksnes juhul, kui tal endal napib vahendeid talle vajalike sotsiaalteenuste eest tasumiseks, võib selliste teenuste võimaldamiseks tekkida ülalpidamiskohustus tema lähedastel.

4.2. Eaka inimese perekonnaliikmete kohustus osaleda tema ülalpidamisel

4.2.1. Eakale ülalpidamist andma kohustatud isikud

Nagu eespool märgitud, on eakal inimesel õigus saada seaduse alusel ülalpidamist oma lähisugulastelt, abikaasalt või registreeritud elukaaslaselt, sh pärast abielu või kooselu lõppemist. Lisaks võib eakal olla õigus saada lepingu alusel ülalpidamist muudelt isikutelt, kui asjaomased kokkulepped on sõlmitud. Seega peaks ideaalolukorras ümbritsema eakat mitmed lähedased, kellelt tal on õigus ülalpidamist saada ja kes võiksid kanda eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud. Siiski ei pea kõik need isikud eakat koos ülal pidama, vaid seaduses on sätestatud, millises järjekorras tuleb kohustatud isikutel oma ülalpidamiskohustust täitma asuda. Seejuures on kehtivas õiguses sätestatud küll seaduse järgi kohustatud isikute järjekord, kuid lepingust tuleneva ülalpidamiskohustuse kohta seadus vaikib.

Täisealise inimese puhul kehtib üldiselt põhimõte, et abielust ja registreeritud kooselust tulenev ülalpidamiskohustus eelneb sugulusest tulenevale kohustusele, sest abikaasasid ja elukaaslasi peetakse teineteisele lähedasemaks kui neile nende sugulasi.^{*69}

Nii on ka PKS § 107 lõigete 1 ja 2 järgi kohustatud eakat inimest esimeses järjekorras ülal pidama tema abikaasa või lahutatud abikaasa ning põhimõtteliselt sama tuleneb ka KooS § 10 lõigetest 1 ja 2 registreeritud kooselu kohta. Seega on eakale inimesele esimeses järjekorras kohustatud ülalpidamist andma üldjuhul talle kõige lähedasem isik, kellega ta oma elu jagab: tema abikaasa või registreeritud elukaaslane. Faktilise kooselu korral aga elukaaslasel seadusest tulenevat ülalpidamiskohustust ei ole. Kuna kehtiva õiguse järgi ei saa inimene olla samal ajal abielus ja registreeritud kooselus^{*70} ning uue abielu sõlmimise korral lõpeb lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustus^{*71}, peaks kehtiva õiguse mõtte kohaselt olema eelisjärjekorras ülalpidamist andma kohustatud üks nimetatud isikutest.^{*72} Seega lasub peamine vastutus eaka toimetuleku eest üldjuhul tema abikaasal või registreeritud elukaaslasel.

Eaka sugulased peavad andma ülalpidamist alles teises järjekorras, s.o juhul, kui eakal ei ole eelmises järjekorras ülalpidamist andma kohustatud lähedasi^{*73} või kui neilt ei ole võimalik ülalpidamist saada.^{*74} Nii tuleneb ka PKS § 107 lõike 1 teisest lausest, et kui abikaasa ei ole tema muid kohustusi ja varalist seisundit arvestades võimeline andma abikaasale ülalpidamist oma tavalist ülalpidamist kahjustamata, annavad ülalpidamist isikud, kes on seda kohustatud tegema järgmisena. Põhimõtteliselt sama tuleneb ka registreeritud kooselu puhul KooS § 10 lõike 1 teisest lausest ja lahutatud abikaasa puhul PKS § 76 lõikest 2. Eaka inimese ülalpidamise korral tähendab see seda, et ülalpidamist peavad järgmisena andma sugulased.

⁶⁸ VÕS § 267–268.

⁶⁹ MüKoBGB/Weber-Monecke (viide 63), § 1360, vnr 26.

⁷⁰ KooS § 2 lg 1 ja § 17.

⁷¹ PKS § 79.

⁷² Kuigi iseenesest on võimalik sätteid mõista ka selliselt, et kohustatud isikuid on rohkem, nt ei lõppe PKS § 79 järgi lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustus kooselu sõlmimise korral, kuigi ilmselt oleks mõistlik seadust eesmärgipäraselt tõlgendada selliselt, et ka sellisel juhul lahutatud abikaasa kohustus lõppeb.

⁷³ Nt juhul, kui eakas ei ole kunagi olnud abielus ega registreeritud kooselus, abielu või kooselu on lõppenud kas ilma lahutatud abikaasa või elukaaslase ülalpidamiskohustuseta või on abikaasa või elukaaslane surnud.

⁷⁴ Ülalpidamisvõime kohta vt allpool p 3.2.2.

PKS § 96 järgi on ülalpidamist andma kohustatud esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased. Seejuures on pärast abikaasat ja abikaasaga võrdsustatud isikuid kohustatud eakale PKS § 105 lõike 2 järgi järgmisena ülalpidamist andma tema lapsed. Kui eakal inimesel peaks elus olema veel ka mõni vanem, siis tema on PKS § 105 lõike 1 järgi kohustatud ülalpidamist andma pärast eaka lapsi, kuid enne lapselapsi, ning viimasena tulevad kõne alla eaka lapselapsed, sest eaka inimese vanavanemad enam ilmselt elus ei ole.^{*75} Muudel sugulastel, sh eaka õdedel ja vendadel, seadusjärgset ülalpidamiskohustust ei ole.

Erinevalt abikaasa ja registreeritud elukaaslase ülalpidamisest, kus eelduslikult peaks eelisjärjekorras eakat ülal pidama üks isik, on sugulaste ülalpidamise korral suur tõenäosus, et samas järjekorras on kohustatud eakale ülalpidamist andma mitu sugulast.^{*76} Sellisel juhul peavad samas ringis kohustatud sugulased täitma PKS § 105 lõike 3 järgi ülalpidamiskohustust osavõlgnikena, kusjuures iga lapse või lapselapse osa suurus määratakse kindlaks võrdeliselt tema sissetuleku ja varalise seisundiga, arvestades mh tema ja ülalpidamist saama õigustatud isiku vahelisi suhteid.^{*77} Viimast tingimust saab ilmselt mõista selliselt, et kohustatud isiku osa suuruse määramisel saab arvestada ka kohustatud isiku muud panust eaka toimetulekusse.^{*78} Seega peavad esmalt eaka kõik lapsed toetama tema toimetulekut oma varalise võimekuse järgi ning kui eakal ei ole lapsi või neilt ei ole võimalik ülalpidamist saada, tulevad järgmisena mängu eaka vanemad ning nende järel eaka kõik lapselapsed.^{*79} Samadest põhimõtetest lähtudes peavad eaka lähedased kandma ka eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud.

Kuhu selles järjekorras paigutuvad lepingu järgi ülalpidamist andma kohustatud isikud, ei ole üheselt selge ja tõenäoliselt tuleb iga lepingust tulenevat ülalpidamiskohustust eraldi hinnata. Kui isiku ülalpidamiskohustus on seotud eakalt saadud vastutasuga, siis võiks ilmselt järeldada, et lepingust tulenev kohustus tuleb esmalt täita ning seetõttu võib eaka abivajadus ära langeda. Samuti võib abivajadus ära langeda muude lepingust tulenevate ülalpidamiskohustuste tõttu. Siiski ei ole kohtupraktika selles küsimuses välja kujunenud.

4.2.2. Kohustatud isikute ülalpidamisvõime

See, kas seaduse järgi ülalpidamist andma kohustatud isik peab ka tegelikult tema järjekorra saabudes eakat ülal pidama, s.o tagama eakale tema tavapärasest elulaadist tulenevate vajaduste rahuldamise ja osalema sotsiaalteenuste kulude kandmisel, sõltub viimaks sellest, kas isikul on selleks piisavalt vahendeid, s.o tema suutlikkusest ülalpidamist anda. Ühest küljest määrab kohustatud isiku ülalpidamisvõime tema osa suuruse ülalpidamiskohustuse täitmisel, kui samas ringis on kohustatud isikuid rohkem^{*80}, teisest küljest võib aga isik samal põhjusel ülalpidamiskohustuse täitmisest üldse vabaneda, mille tagajärjel suureneb temaga samas ringis vastutavate kohustatud isikute osa või läheb kohustuse täitmine üle järgmise ringi kohustatud isikutele.^{*81}

⁷⁵ Hoolimata PKS § 105 lg-te 1 ja 2 mitmeti tõlgendamise võimalusest on ülalpidamisõiguse põhimõtetega enam kooskõlas tõlgendus, mille kohaselt lähema astme sugulased annavad ülalpidamist enne kaugema astme sugulasi, sõltumata sellest, kas tegemist on üleneja või alaneja sugulasega.

⁷⁶ Nt juhul, kui eakal on sündinud kolm last, kellest üks on surnud, peavad teda esimeses järjekorras ülal pidama tema kaks täisealist last. Lapselaste ülalpidamiskohustus tuleb kõne alla üksnes siis, kui ükski laps ega eaka vanemad ei ole enam elus või neilt ei ole võimalik ülalpidamist saada. Kohustatud isikute ringide puhul kehtib põhimõte, et kohustust peavad täitma järgmise ringi ülalpidajad alles siis, kui eelmise ringi ülalpidajaid ei ole või neilt ei ole võimalik (vajalikus ulatuses) ülalpidamist saada. Sellisel juhul tuleb ülalpidamiskohustust kas täielikult või eelmises ringis puudujäävas osas täita järgmise ringi ülalpidajatel. Vt D. Schwab (viide 47), vnr 403.

⁷⁷ Kuigi VÕS § 63 lg 1 järgi on osavõlg üldjuhul võrdsetes osades, sätestab perekonnaseadus ülalpidamiskohustuse puhul teisiti. Riigikohus on alaealise lapse ülalpidamisel möönnud, et üldjuhul võiks kohustatud isikute panused olla võrdsed, vt RKTko 3-2-1-111-16, p 29.3.

⁷⁸ Nt hooldamist või eaka vajaduste muul viisil vahetat rahuldamist.

⁷⁹ Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et põhjusel, et ühes ringis vastutab abivajaja ülalpidamise eest mitu isikut, tuleb üldjuhul ka kohtule hagi esitada kõigi kohustatud isikute vastu või tuua esile asjaolud, millest järeldub, et mõni neist on ülalpidamiskohustusest vabastatud, vt MüKoBGB/Born (viide 62), BGB § 1601, vnr 29.

⁸⁰ Osavastutus vastavalt varalisele seisundile.

⁸¹ Seejuures tuleb järgmise ringi kohustatud isikutel täita ülalpidamiskohustust üksnes siis, kui üheltki eelmise ringi kohustatud isikult ei saa ülalpidamist või ei saa neilt ülalpidamist piisavalt. Seejuures on küsitav, kas ülalpidamiskohustus peaks järgmisele ringile üle minema, kui eelmise ringi ülalpidajad suudavad tagada eakale vähemalt minimaalsete vajaduste rahuldamise, kuid mitte tema tavalist elulaadi. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et järgmisele ringile peaks kohustus üle minema üksnes siis, kui eelmine ring ei suuda tagada miinimumvajaduste rahuldamist, vt D. Schwab (viide 47), vnr 406. Ilmselt jääb see küsimus kohtupraktika kujundada.

Nii abielust ja registreeritud kooselust tuleneva ülalpidamiskohustuse kui ka sugulusest tuleneva ülalpidamiskohustuse puhul vabaneb ülalpidamist andma kohustatud isik ülalpidamiskohustusest, kui ta ei ole oma muid kohustusi ja varalist seisundit arvestades võimeline andma eakale ülalpidamist oma tavalist ülalpidamist kahjustamata.^{*82} See, kui palju peab ülalpidamiseks kohustatud isik seejuures oma vajadusi piirama ja kas see võiks olla ühelt poolt abielust ja registreeritud kooselust ning teiselt poolt sugulusest tuleneva ülalpidamiskohustuse puhul erinev, ei ole siiski üheselt selge. Kuigi ülalpidamiskohustuse täitmisest vabanemise alus on sõnastuse poolest kõigil juhtudel sama, tuleb arvestada siiski ka iga üksiku ülalpidamissuhte eripära, sh eelkõige koos elavate abikaasade vastastikuse ülalpidamiskohustuse ja selle täitmise viisi eripära.

Kuna abikaasade ja registreeritud elukaaslaste ühise elulaadi määrab kummagi partneri varaline seisund ning perekonna ülalpidamisse peavad mõlemad nii oma tõise panuse ja sissetuleku kui ka olemasoleva varaga panustama, saab rääkida nende ühisest toimetulekust.^{*83} Abikaasade erilise solidaarsuse tõttu, mida saab ilmselt omistada ka elukaaslastele, on partnerid kohustatud kummagi vajadusi rahuldama ning seejuures võib perekonna elulaad sissetulekute ja muu vara vähenemise korral muutuda ning elujärg halveneda, s.t vajaduste suurenedes ja/või sissetulekute vähenedes peavad partnerid korraldama oma elu ümber ja ühiselt toime tulema ka kasinamates oludes. Seejuures on partneritel kohustus võimete kohaselt hankida tõise panusega perekonna ülalpidamiseks vajalikud vahendid.^{*84} Kui üldjuhul peaksid partnerid korraldama vajaduste rahuldamise sissetulekute ja varalt saadava kasu arvel, siis hädaolukorras tuleb võõrandada ka kummalegi kuuluvat vara^{*85} ning välistatud ei ole laenu võtmine.^{*86} Seejuures on eelkõige eakate inimeste puhul peetud vara võõrandamist suurenenud vajaduste ja vähenenud sissetulekute olukorras põhjendatuks.^{*87} Seega olukorras, kus üks partner ei suuda perekonna ülalpidamisse panustada või ei suuda seda piisavalt teha, on teine kohustatud tegema kõik endast oleneva, et perekond tuleks vajaduste rahuldamisega toime. Seega peavad partnerid ühiselt leidma ka vahendid ühele või mõlemale abikaasale osutatavate sotsiaalteenuste eest tasumiseks.

Samas tekib küsimus, kui paljust peab abikaasa või registreeritud elukaaslane loobuma, enne kui ta ülalpidamiskohustuse täitmisest vabaneb ja see läheb üle järgmise ringi kohustatud isikutele. PKS § 107 lõike 1 teise lause ja KooS § 10 lõike 1 teise lause järgi peaks selleks piiriks olema kohustatud abikaasa või elukaaslase tavaline ülalpidamine, mis tähendaks seda, et olukorras, kus abikaasadel napib vahendeid mõlema abikaasa senise elulaadi säilitamiseks, peaksid puudujäävas osas abikaasasid toetama asuma nende sugulased. Selline arusaam poleks siiski täielikult kooskõlas abikaasa ja elukaaslase ülalpidamise põhimõtetega ning võiks osutada sugulastele ülemäära koormavaks. Seetõttu võiks sugulastele minna ülalpidamiskohustuse täitmine üle alles siis, kui abielu- või kooselupaar ei suuda oma mõistlikke vajadusi rahuldada, sh kanda eakale mõistlikult vajalike sotsiaalteenuste kulusid. Teisalt lähtub kehtiv õigus selgelt tavapärase toimetuleku piirist, mistõttu võib sugulastel tekkida abikaasa kõrval kohustus toetada tavapäraste vajaduste rahuldamist^{*88}, sh igasuguste elulaadile vastavate sotsiaalteenuste kulude kandmist. Ilmselt jääb see lõplikult kohtupraktika kujundada.

Muudel juhtudel, sh lahutatud abikaasa ja sugulaste ülalpidamiskohustuse puhul, saab selgelt lähtuda üksnes kohustatud isiku enda ülalpidamiseks vajalikest vahenditest, s.t need isikud vabanevad ülalpidamiskohustuse täitmisest, kui neil ei ole oma tavapäraste vajaduste rahuldamisest üle jäävat vara.^{*89} Õiguskirjanduses on leitud, et nii lahutatud abikaasal kui ka sugulastel on üldjuhul õigus säilitada oma elulaad ning nad ei pea oma vajaduste arvel abivajajat ülal pidama.^{*90} Siiski peavad ka nemad tegema kõik endast oleneva, et hankida piisavad vahendid ülalpidamiskohustuse täitmiseks.^{*91} Mis puudutab kohustatud isiku

⁸² Abielu ja kooselu kohta vt PKS § 107 lg 1 teine lause ja KooS § 10 lg 1 teine lause, sugulaste puhul PKS § 102 lg 1.

⁸³ Tõenäoliselt saab ka siin vahendite nappuse korral rääkida abikaasade vajaduste ühetaolisest rahuldamisest. Vrd PKS § 102 lg 2 teine lause alaealise lapse ülalpidamise kohta ja RKTko 3-2-1-35-17, p 21.4 võrdväärse ülalpidamise kohta.

⁸⁴ D. Schwab (viide 47), vnr 154.

⁸⁵ Samas, vnr 153. Varaihisuse korral esmalt ühisvara hulka kuuluvad esemed, kuid välistatud ei ole ka lahusvara hulka kuuluvate esemete võõrandamine. Selline kohustus on iseenesest sõltumatu varasuhte valikust.

⁸⁶ MüKoBGB/Weber-Monecke (viide 63), § 1360 vnr 9.

⁸⁷ Samas, § 1360, vnr 11.

⁸⁸ Saksa õiguses on lähtutud terminist „kohane ülalpidamine“ (sks *angemessener Unterhalt*, BGB § 1608), mis võimaldab paindlikumat tõlgendamist vastavalt asjaoludele. Seetõttu on ka õiguskirjanduses leitud, et olukorras, kus abikaasa ülalpidamine ohustab teise abikaasa kohast ülalpidamist, võib abikaasa keelduda ülalpidamisest ja nõuda, et ülalpidamist annaksid sugulased. Vt A. Lüderitz. Perekonnaõigus. Õpik. Tallinn: Juura 2005, vnr 234.

⁸⁹ Ka siin on Saksa õiguses lähtutud terminist „kohane ülalpidamine“, vt BGB § 1581.

⁹⁰ D. Schwab (viide 47), vnr 407, 805; MüKoBGB/Born (viide 62), BGB § 1601, vnr 23.

⁹¹ Sh katkestama õpingud sissetuleku hankimiseks ja otsima võimetekohast tööd, vt A. Lüderitz (viide 88), vnr 561.

kohustust võõrandada ülalpidamiskohustuse täitmiseks oma vara, siis selgelt tuleneb PKS § 74 lõike 2 teisest lausest selline kohustust lahutatud abikaasale, kuid oluliselt piiratumalt kui abielu ajal. Sugulaste kohta samasugune säte puudub. Siiski tuleks ilmselt ka sugulaste puhul eeldada, et nad vajaduse korral ülalpidamiskohustuse täitmiseks oma vara võõrandavad, kuid seda siiski üksnes niivõrd, kuivõrd sellega ei ohustata nende elulaadi ega toimetulekut tulevikus.^{*92} Kuna eaka inimese ülalpidamiseks kohustatud endine abikaasa või sugulane võib olla abielus, siis võib kohustatud isiku ülalpidamisvõimet mõjutada ka abikaasade vastastikune ülalpidamiskohustus ning abikaasade varasuhe. Sellisel juhul tuleks kohustatud isiku ülalpidamisvõimet hinnates arvestada ilmselt üksnes tema enda sissetulekute ja varaga, sest teisel abikaasal ei ole ülalpidamiskohustust.^{*93}

Kõigi ülalpidamiseks kohustatud isikute puhul tuleb lisaks nende sissetulekule ja varalisele olukorrale arvestada nende kohustusi, sh kohustust pidada enne eakat lähedast ülal teisi perekonnaliikmeid. Nii tuleneb ka PKS §-st 98, et kui ülalpidamist saama õigustatud isikuid on mitu ja ülalpidamiskohustuslane ei ole võimeline neile kõigile ülalpidamist andma, siis tuleb ülalpidamiskohustust täita seaduses sätestatud ülalpidamist saama õigustatud isikute järjekorras. Selle kohaselt on eakal abikaasal õigus saada esimeses järjekorras koos abikaasa alaealiste lastega ülalpidamist oma abikaasalt. Ilmselt tuleks abikaasaga võrdsustada ka registreeritud elukaaslane. Lahutatud abikaasalt on aga eakal õigus saada ülalpidamist pärast alaealisi ja täisealisi lapsi ning sugulastelt ühena viimastest.^{*94} Seega, arvestades eaka ülalpidamise kohustusele eelnevaid kohustusi, võib kohustatud isiku ülalpidamisvõime ammenduda juba enne eaka ülalpidamise järjekorra kätte jõudmist.

Kuna samas ringis ülalpidamist andma kohustatud sugulaste ülalpidamisvõime tõttu ei pruugi sama ringi kohustatud isikute panustest piisata abi vajava eaka vajaduste rahuldamiseks, läheb ülalpidamiskohustuse täitmine osas, milles eelmise ringi kohustatud isikud on ülalpidamisest vabastatud, üle järgmise ringi kõigile kohustatud isikutele. Kuna aga ka nemad võivad olla ülalpidamiskohustuse täitmisest samal põhjusel vabastatud, võib eakas jääda viimaks kas osaliselt või täielikult lähedaste ülalpidamiseta, kui tema lähedased ei suuda talle ülalpidamist anda, s.t neil puudub vajalik ülalpidamisvõime. Eeltoodu kehtib ka sotsiaalteenuste eest tasumise puhul, mistõttu võib eakale vajalike sotsiaalteenuste tasu jääda viimaks avaliku võimu kanda, kui eakal ei ole võimalik saada ülalpidamist oma lähedastelt.

4.2.3. Ülalpidamiskohustusest vabanemine

Olukorras, kus ülalpidamist andma kohustatud isiku varaline seisund võimaldab tal enda ülalpidamist ohustamata eakat ülal pidada, võib ta siiski oma kohustusest osaliselt või täielikult vabaneda äärmise ebaõigluse vältimiseks. Kehtiv õigus ei näe ette abikaasa ülalpidamise kohustusest vabanemist, kuid äärmise ebaõigluse vältimiseks võib kohus PKS § 76 ja § 103 järgi kaalukal põhjusel lahutatud abikaasa või sugulase ülalpidamiskohustusest vabastada või kohustust piirata. Igal juhul on tegemist kaalutusotsusega, kus tuleb arvestada iga üksikjuhtumi asjaolusid.

Seejuures läheb lahutatud abikaasa kohustusest vabastamise korral ülalpidamiskohustuse täitmine üle sugulastele, kuid kohustatud sugulase ülalpidamiskohustusest vabastamise või kohustuse piiramise korral ei või ülalpidamist saama õigustatud isik PKS § 103 lõike 3 järgi esitada selles ulatuses nõuet teiste ülalpidamiskohustuslaste vastu, s.t sellele kohustatud isikule langevas osas jääb ülalpidamiseks õigustatud isik ülalpidamisest ilma.

Seda arvestades võib äärmuslikel juhtudel jääda eakas lähedaste ülalpidamisest kas osaliselt või täielikult ilma ka juhul, kui tema lähikondsed on küll ülalpidamisvõimelised, kuid neilt ülalpidamise nõudmine tooks kaasa eetilisel talumatul olukorra. Ka sel juhul jäävad eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud avaliku võimu kanda.

⁹² Sh on oluline säilitada vajalikud vahendid enese ülalpidamiseks vanaduses. Samas ei ole selge, millisel määral tuleb võimaldada kohustatud isikul oma vanaduspõlve kindlustada. Igal juhul tuleks vältida lumepalliefekti, kus vanemaid kõigi oma vanaduspõlveks kogutud säästude vm vara arvel ülalpidamise tõttu vajab kohustatud isik tulevikus oma lastelt ülalpidamist jne. Vt D. Schwab (viide 47), vnr 806; MüKoBGB/Born (viide 62), § 1601, vnr 23.

⁹³ Sellest tulenevalt võib kohustatud isik vabaneda ülalpidamiskohustuse täitmisest nt juhul, kui abikaasade kokkuleppe kohaselt on ta kodune ega teeni sissetulekut ning tal ei ole sellist vara, mille võõrandamist saaks eeldada. Vt ka BeckOK BGB/Reinken (viide 65), BGB § 1601, vnr 17.

⁹⁴ Nii on eakal õigus saada oma täisealiselt lapselt ülalpidamist pärast seda, kui viimasel jääb vahendeid üle oma alaealiste ja täisealiste laste, abikaasa või registreeritud elukaaslase ning lahutatud abikaasa ülalpidamisest.

5. Kokkuvõte

Kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada vajalike sotsiaalteenuste kättesaadavus, kuid kuna sotsiaalteenused võivad olla rahastatud kohaliku omavalitsuse poolt kas täielikult või osaliselt⁹⁵, tekib osalise rahastamise või üldse rahastamata jätmise korral küsimus, kelle kanda peavad jääma kulud juhul, kui teenusesaajal endal ei ole teenuse eest maksmiseks piisavalt vahendeid. Kui odavamate ja lühikest aega osutatavate teenuste eest tasumine ei ole abi vajavale isikule sageli üle jõu käiv, siis vanusest tingitud abi vajaduse korral osutatavate pikaajaliste ja majutusteenust sisaldavate teenuste kõrge hind ei ole paljudel juhtudel eakatele nende vanaduspensioni suurust arvestades jõukohane.

Seaduse järgi sõltub tasu, mida kohalik omavalitsus teenuse eest küsib, teenusesaaja ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. On tõenäoline, et seadusandja pidas silmas vajadust hinnata teenusesaajat seaduse järgi ülal pidama kohustatud isikute majanduslikku olukorda. Üldjuhul on mõistlik ja vajalik, et teenusesaaja ja tema ülalpidajate majanduslikku olukorda hindab kohalik omavalitsus ise. Samuti tuleks hindamine ja tasu suuruse määramine teha ära võimalikult aegsasti, üldjuhul koos teenuse osutamise otsusega.

Nagu ülal märgitud, on perekonnaliikmetel iseenesest põhiseadusest tulenev kohustus abi vajavat perekonnaliiget aidata. Kui pidada sotsiaalteenuse osutamist isiku eluvajaduste rahuldamiseks (mida ta üldjuhul on), siis võivad kehtiva õiguse järgi olla teenusesaaja perekonnaliikmed neil lasuva ülalpidamiskohustuse kaudu kohustatud sellise teenuse eest tasumist toetama olukorras, kus teenusesaaja ise ei suuda maksta teenuse eest, mida ta vajab.

Arvestades kehtivas õiguses sätestatud ülalpidamiskohustusi, lasub eakale inimesele vajalike sotsiaalteenuste eest tasumise peamine koormus eaka abikaasal või registreeritud elukaaslasel, kes vastutavad eaka ülalpidamise eest esimeses järjekorras ning kellelt saab ilmselt ka kõige enam oodata oma vajaduste piiramist eaka partneri vajaduste rahuldamiseks. Lahutatud abikaasa vastutus on seevastu kõigist lähikondsetest kõige nõrgem ning sellega saab arvestada vaid üksikutel juhtudel. Faktilise kooselu korral puudub aga ülalpidamiskohustus sootuks. Abikaasa või registreeritud elukaaslase järel või asemel võivad eaka inimese ülalpidamise eest vastutada ka eaka sugulased, sh eelkõige eaka inimese lapsed, kuid kaugema ringi ülalpidamist andma kohustatud isikutena ei saa neilt eeldada eaka inimese ülalpidamist oma vajaduste arvel. Tähelepanuta ei saa jätta ka lepingulisi ülalpidamiskohustusi, kuid praktikas esineb selliseid kokkuleppeid suhteliselt harva.

Seega on kehtiva õiguse järgi eaka inimese lähikondsed iseenesest kohustatud eakat mh talle vajalike sotsiaalteenuste saamisel toetama, kuid lähikondsete puudumisel või neil ülalpidamisvõime puudumise korral jääb abi vajavale eakale vajalike sotsiaalteenuste rahastamine lõppastmes ikkagi riigi või kohaliku omavalitsuse kanda.

Autoritest: *Mag. iur.* Liis Arrak on Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik.

MA Aigi Kivioja on õiguskantsleri vanem nõunik.

⁹⁵ Kohaliku omavalitsuse üksuse osutatavate teenuste eest on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda tasu (SHS § 16) ning ka riigi osutatava abi puhul on teatavatel juhtudel ette nähtud isiku omaosalus teenuse eest tasumisel, sh abivahendi saamiseks (SHS § 50) ning erihooldusteenuse ja kogukonnas elamise teenuse saamiseks (SHS § 71 ja 73).