

# Valdade ja linnade korraldatavate kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste probleeme

Käesolevas artiklis käsitletakse kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste, täpsemalt neid reguleerivate kohalike omavalitsuste määruste mõningaid tüüpilisi õiguslikke küsimusi. Põhifookus on seda valdkonda reguleerivate kohalike omavalitsuste määruste üle õiguskantsleri poolt teostatava põhiseaduslikkuse järelevalve käigus ilmnenud õiguslikel probleemidel. Laiema konteksti avamise huvides tuuakse aga esmalt ära õiguskantsleri teemakohastes märgukirjades sisalduvad põhiseisukohad ning käsitletakse kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste korraldamise kohustust. Seejärel võetakse (peamiselt Narva linna määruste näitel) vaatluse alla kohalike omavalitsuste relevantsetes määrustes ilmnevad konkreetsete õiguslikud probleemid.

Sotsiaalhoolekande temaatikaga tegeleb õiguskantsleri kantseleis eeskätt (mitte küll ainult) sotsiaalsete õiguste osakond. Seega on kõne all autori heade kolleegide igapäevane tubli töö.

Loodetavasti saab lugeja artiklis käsitletud temaatikast suhteliselt ülevaatliku pildi.

Valdav osa artikli temaatikast käsitles autor ka 35. õigusteadlaste päeval (3.–5. oktoober 2018, Tartu) peetud ettekandes.<sup>\*1</sup>

## 1. Uus sotsiaalhoolekande seadus ja õiguskantsleri pöördumised omavalitsusjuhtide poole

Õiguskantsler teostab põhiseaduse (§ 139 lg 1) ja õiguskantsleri seaduse<sup>\*2</sup> (ÕKS; 3. ptk) alusel järelevalvet õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle. Samuti teostab ta järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle (ÕKS 4. ptk) (nn ombudsmanimenetus).

Normikontrolli sotsiaalhoolekande valdkonnas on õiguskantsler teostanud nii järelkontrollina kui ka preventiivselt, s.t selle üle, kas määruste eelnõud on kooskõlas seadusega ja põhiseadusega. Uue sotsiaalhoolekande seaduse<sup>\*3</sup> (SHS) kehtima hakkamise järel teostati põhiseaduslikkuse järelevalvet kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste reguleerivate määruste üle esmalt sellistes omavalitsusüksustes, kes ei ühinenud haldusreformi käigus vabatahtlikult ja keda Vabariigi Valitsus ka ei sundühendanud. 2017. aastal kontrolliti nelja omavalitsusüksuse määrusi.<sup>\*4</sup> Pärast haldusreformi on õiguskantsleri järelevalve maht valdade ja linnade tegevuse hindamisel sotsiaalhoolekandelise abi andmisel märgatavalt suurenenud.

Kehtiva SHS-i võttis Riigikogu vastu 9. detsembril 2015 ja see jõustus 1. jaanuaril 2016. Õiguskantslerile on esitatud arvukalt küsimusi selle seaduse tõlgendamise kohta konkreetsetes elulistest olukordades.

<sup>1</sup> Riigi, kohaliku omavalitsuse ja kogukonna roll sotsiaalhoolekandes. – UTTV, 04.10.2018. Arvutivõrgus: <https://www.uttv.ee/naita?id=27593> (15.11.2018).

<sup>2</sup> RT I 1999, 29, 406; RT I, 28.12.2017, 1.

<sup>3</sup> RT I, 30.12.2015, 5; 21.12.2018, 19.

<sup>4</sup> K. Ploom. Probleemkohad kohalikes sotsiaalteenuste määrustes. – Sotsiaaltöö 2018/1, lk 40. Arvutivõrgus: [http://www.tai.ee/images/ST1\\_2018\\_ploom.pdf](http://www.tai.ee/images/ST1_2018_ploom.pdf) (15.11.2018).

24. oktoobril 2016 saatis õiguskantsler valla- ja linnavolikogude esimeestele ning vallavanematele ja linna-peadele märgukirja sotsiaalteenuste kohta kohalikes omavalitsustes.<sup>5</sup> Selles dokumendis paluti analüüsida oma vallas või linnas korraldatavaid sotsiaalteenuseid, nende osutamist ja regulatsiooni. Tähelepanu juhiti vajadusele hoolitseda selle eest, et kohalike omavalitsuste õigusaktid ja tegevus sotsiaalteenuste osutamisel oleksid seadusega kooskõlas. Omavalitsusjuhtidele selgitati järgmist.

- SHS 2. peatüki 2. jaos on sätestatud kohalike omavalitsuste kohustus osutada sotsiaalteenuseid (tollal oli neid 10).
- Kohalike omavalitsuste kohustus korraldada sotsiaalteenuseid hõlmab kolme suuremat ülesannet:
  - a) tagada, et vajalikud sotsiaalteenused on olemas;
  - b) selgitada välja inimese abivajadusele vastav abi ja
  - c) vajadusel osaleda sotsiaalteenuse kulude katmisel.
- Kohalikul omavalitsusel on vabadus otsustada:
  - a) kas ta osutab teenuseid ise või ostab need sisse mõnelt teenusepakkujalt, sh teeb koostööd naabervalla või -linnaga teenuse osutamiseks;
  - b) millist sotsiaalteenust konkreetsele abivajajale sotsiaalkaitse ja -hoolekande põhimõtteid arvestades korraldada;
  - c) kas ja kui palju peab abivajaja tasu võtmise põhimõtteid arvestades sotsiaalteenuse eest ise maksma.

Õiguskantsler käsitles ka:

- sotsiaalteenuste osutamise rahalisi küsimusi;
- abi andmise korraga seonduvat (korras tuleb ette näha sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldus, rahastamine ning abi taotlemise tingimused ja kord; menetlusreeglite kehtestamisel tuleb järgida HMS-s<sup>6</sup>, SÜS-s<sup>7</sup> ja SHS-s sisalduvaid reegleid);
- kuidas kohalik omavalitsus otsustab, milline sotsiaalteenustest on abivajajale kõige sobivam (läh-tuda tuleb SÜS-s kehtestatud sotsiaalkaitse ja SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtte-test; eeskätt tuleb lähtuda isiku vajadustest);
- sotsiaalteenuse eest tasu võtmist (inimeselt võetava tasu suurus sõltub sellest, kui palju ta teenust vajab, milline on teenuse maksumus ja milline on teenuse saaja ning tema pere võimalus selle eest tasuda; kui abivajaja pereliikmete ülalpidamiskohustuse olemasolu ja ulatust pole varem hinnanud kohus, tuleb kohalikul omavalitsusel endal seda PKS<sup>8</sup> lähtuvalt teha);
- haldusotsuse vormistamist (haldusakt, mis tuleb reeglina anda kirjalikult).

Eraldi leidis märgukirjas toonitamist, et selgus selles, kuidas jaguneb SHS järgi vastutus sotsiaaltee-nuste osutamisel riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel, omandab lisatähenduse haldusreformi kontekstis. Avalikke teenuseid tuleb osutada omavalitsusüksuse uutes piirides ja muutunud elanikkonnale, ent jätku-valt parimal võimalikul moel ning kooskõlas kehtiva õigusega.

SHS algredaktsioon nägi ette kohaliku omavalitsuse kohustuse osutada kümnet sotsiaalteenust. 7. det-sembri 2016 vastu võetud ja 1. jaanuaril 2017 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sel-lega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus<sup>9</sup> tõstis selliste sotsiaalteenuste arvu üheteistkümmeni. 15. novembril 2017 vastu võetud ja 1. jaanuaril 2018 jõustunud samanimeline seadus<sup>10</sup> lisas kohustus-like kohalike sotsiaalteenuste hulka veel kaks sotsiaalteenust. Seega tuleb kohalikel omavalitsustel praegu korraldada 13 kohustuslikku kohalikku sotsiaalteenust:

- koduteenus (SHS §-d 17–19);
- väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus (SHS §-d 20–22);
- tugiisikuteenus (SHS §-d 23–25);
- täisealise isiku hooldus (SHS § 26);
- isikliku abistaja teenus (SHS §-d 27–29);
- varjupaigateenus (SHS §-d 30–32);

<sup>5</sup> Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses. 24.10.2016, 7-8/161082/1604298. Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/sotsiaalteenused\\_kohalikus\\_omavalitsuses.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalikus_omavalitsuses.pdf) (15.11.2018).

<sup>6</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; RT I, 28.12.2017, 2.

<sup>7</sup> Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 30.12.2015, 3.

<sup>8</sup> Perekonnaseadus. – RT I 2009, 60, 395; RT I, 09.05.2017, 1.

<sup>9</sup> RT I, 21.12.2016, 2.

<sup>10</sup> RT I, 28.11.2017, 2.

- turvakoduteenus (SHS §-d 33–37);
- sotsiaaltransporditeenus (SHS §-d 38–40);
- eluruumi tagamine (SHS §-d 41–43);
- võlanõustamisteenus (SHS §-d 44–45);
- lapsehoiuteenus (SHS §-d 45<sup>1</sup>–45<sup>4</sup>, koolieelse lasteasutuse seaduse<sup>\*11</sup> § 10 lg 1);
- asendushooldusteenus (SHS §-d 45<sup>5</sup>–45<sup>14</sup>);
- järeelhooldusteenus (SHS §-d 45<sup>15</sup>–45<sup>17</sup>).

13. novembril 2017 saatis õiguskantsler volikogude esimeestele, vallavanematele ja linnapeadele järjekordse märgukirja.<sup>\*12</sup> Selles tõdeti, et haldusreformiga kaasnes kohalikele omavalitsustele teatav ebaselgus, töökoormuse kasv jm probleeme. Samas teavitati omavalitsusjuhte sellest, et õiguskantsleri ametkond asub 2018. aastal hindama:

- a) sotsiaalhoolekannet reguleerivate määruste kooskõla seadustega;
- b) SHS-s nimetatud teenuste kohta teabe kättesaadavust inimestele veebis jm infokanalites;
- c) linnale ja vallale kohustusliku kohaliku sotsiaalteenuse tegelikku osutamist;
- d) kas ja kuidas soodustab linnade ja valdade ülesannete täitmist kohustus dokumenteerida teenus sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris (STAR), juurdepääs riigi andmekogudele, andmekogude kasutusmugavus jmt.

2018. aastal ongi õiguskantsleri ametkond eelöeldut ellu viinud.

## 2. Sotsiaalteenuste korraldamise kohustus

Põhiseaduse §-de 27 ja 28 järgi on riik kohustatud inimesi teatavate sotsiaalsete riskide (sh puue, vanadus, puudus) ilmnemisel abistama. Selles kohustuses väljendub sotsiaalriigi põhimõte (PS § 10) ja see loob eeldused, et igaüks saaks kasutada põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi ning täita oma põhikohustusi.<sup>\*13</sup> Põhiseaduse § 10 sätestab ka inimväärikuse aluspõhimõtte.<sup>\*14</sup> Sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudust kannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.<sup>\*15</sup> Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osutatud sätte kohaselt ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse majanduslik suutlikkus.<sup>\*16</sup>

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>\*17</sup> artikli 14 lõike 1 järgi peab riik selleks, et rakendada tulemuslikult õigust kasutada sotsiaalhoolekande teenuseid, „edendama või osutama teenuseid, mis sotsiaaltöömeetodite kasutamise abil suurendavad nii üksikisikute kui ka ühiskonnagruppide heaolu ning soodustavad nende arengut ja sotsiaalset kohanemist“. Lapse õiguste konventsiooni<sup>\*18</sup> artikli 23 lõige 3 sätestab: „Tunnustades puudega lapse erivajadusi, osutatakse lõikes 2 nimetatud abi võimaluse korral tasuta, võttes arvesse vanemate või hooldajate varanduslikku olukorda. Abi andes tuleb kindlustada puudega lapsele tõhus juurdepääs haridusele, väljaõppele, tervise kaitsele, rehabilitatsiooniteenustele, tööalasele ettevalmistusele ja puhkamisvõimalustele niisugusel viisil, et laps saaks võimalikult täielikult osa võtta ühiskondlikust elust ja abi aitaks kaasa tema individuaalsele arengule, kaasa arvatud tema kultuurilisele ja vaimsele arengule.“ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni<sup>\*19</sup> artikli 19 punkt b kohustab riiki tagama, et „puuetega inimestel on juurdepääs mitmetele kodu-, elukohajärgsetele ja muudele kogukondlikele

<sup>11</sup> RT I 1999, 27, 387; RT I, 22.01.2018, 2.

<sup>12</sup> Sotsiaalteenused linnades ja valdades. 13.11.2017, 6-11/171417/1705090. Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Sotsiaalteenused%20linnades%20ja%20valdades.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Sotsiaalteenused%20linnades%20ja%20valdades.pdf) (15.11.2018).

<sup>13</sup> Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslikke sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas. 17.10.2018, 6-11/170378/1804367, p 1. Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Taotlus%20tunnistada%20Narva%20linnas%20kohustuslikke%20sotsiaalteenuseid%20reguleerivad%20m%C3%A4%C3%A4rused%20p%C3%B5hiseadusvastases%20osas.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Taotlus%20tunnistada%20Narva%20linnas%20kohustuslikke%20sotsiaalteenuseid%20reguleerivad%20m%C3%A4%C3%A4rused%20p%C3%B5hiseadusvastases%20osas.pdf) (16.11.2018).

<sup>14</sup> RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

<sup>15</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16.

<sup>16</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67.

<sup>17</sup> RT II 2000, 15, 93.

<sup>18</sup> RT II 1996, 16, 56.

<sup>19</sup> RT II, 04.04.2012, 6.

tugiteenustele, kaasa arvatud elamise toetuseks, kogukonda kaasamiseks, isolatsiooni ja kogukonnast eraldamise vältimiseks vajalik isiklik abistaja“.

Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. Põhiseaduse § 28 lõike 2 teine lause, mille kohaselt sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus, jätab seadusandja otsustada, mil määral riik puudust kannatavatele isikutele sotsiaalabi osutab. Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuuluvad tema pädevusse. Ometi ei tähenda Riigikogu ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas, et seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana on vahendite piiratuse argumenti kasutades täiesti vaba otsustama, millises ulatuses ja kellele tagada põhiseaduse §-s 28 sätestatud sotsiaalsed õigused.<sup>\*20</sup> Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee.<sup>\*21</sup>

SHS sätestab sotsiaalhoolekande organisatsioonilised, majanduslikud ja õiguslikud alused ning reguleerib selles valdkonnas tekkivaid suhteid (§ 1). Seaduse 2. peatüki 2. jagu sätestab omavalitsusüksuse sotsiaalteenused (13). Nende teenuste korraldamine on kohalikule omavalitsusele kohustuslik, mitte vabatahtlik.<sup>\*22</sup> Tegu on kohustusliku omavalitsusliku ülesandega. See nähtub ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>\*23</sup> (KOKS) § 6 lõikest 1, mille järgi omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik suure avaliku huvi tõttu omavalitsusüksustelt nõuab. Kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste kehtestamisel oli seadusandja eesmärgiks tagada, et sama abivajadusega inimesed saaksid omavalitsusüksuselt abi sellest sõltumata, kus nad riigis elavad.<sup>\*24</sup> Seadusandjal on õigus muuta mõne omavalitsusliku ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsuslik ülesanne), kui see on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.<sup>\*25</sup> Avaliku ülesande kohalikule omavalitsusele täitmiseks kohustuslikuks muutmine riivab tema enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1). Enesekorraldusõiguse riive pole antud juhul siiski ülemäärane. Arvestada tuleb mh seda, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse suutlikkus.<sup>\*26</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>\*27</sup> artikli 4 lõige 3 näeb ette subsidiaarsuspõhimõtte, mille kohaselt riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid. Ka ajalooliselt on sotsiaalteenuste osutamine olnud kohaliku omavalitsuse ülesanne.<sup>\*28</sup>

SHS 2. peatüki 2. jaos ettenähtud sotsiaalteenuste korraldamise kohustus on kohalikule omavalitsusele tingimatu – ülesanne tuleb igal juhul täita. Kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste puhul on kohalik omavalitsus seaduse piires vaba otsustama seda, kas konkreetsele inimesele on vaja abi anda ning milline kohustuslik sotsiaalteenus on talle kõige vajalikum (SHS § 15, SÜS § 16 lg 3). Märgin, et kohaliku omavalitsuse jaoks vabatahtlike kohalike sotsiaalteenuste kohta sätestab SHS § 14 lõige 2, et omavalitsusüksus võib korraldada sotsiaalteenuseid ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi valla- või linnaeelarvest omavalitsusüksuse kehtestatud tingimustel ja korras.

Kohustusliku kohaliku sotsiaalteenuse korraldamiseks võib omavalitsusüksus sõlmida lepingu mõne eraõigusliku juriidilise või füüsilise isikuga või teise omavalitsusüksusega, kes teenust osutab. Seaduse silmis ei ole aktsepteeritud vabandus, et inimene ei saa vajalikku sotsiaalteenust, sest selle valla või linna

<sup>20</sup> Vt ka RKHKo 10.11.2003, 3-3-1-65-03.

<sup>21</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 15 ja 16.

<sup>22</sup> Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse juurde, 92 SE, lk 4–6. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ae50e8c-3583-465d-941a-744e0631fee1/Sotsiaalhoolekande%20seadus> (16.11.2018).

<sup>23</sup> RT I 1993, 37, 558; RT I, 29.06.2018, 1.

<sup>24</sup> K. Ploom (viide 4), lk 40.

<sup>25</sup> M. Falk. Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz: eine Untersuchung der rechtlichen Stellung der Aufgaben der kommunalen Körperschaften in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos 2006, lk 150–152.

<sup>26</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 67; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 118.

<sup>27</sup> RT II 1994, 26, 95.

<sup>28</sup> Vt nt V. Peep. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal. Tallinn: Argo 2005.

territooriumil pole hooldekodu või hooldekodus pole piisavalt vabu kohti. Sellisel juhul tuleb omavalitsusüksusel leida teistsugune lahendus.<sup>\*29</sup>

Kohalikke kohustuslikke sotsiaalteenuseid rahastatakse valdavalt kohaliku omavalitsuse tulubaasi kaudu. Ka maksab riik kohalikele omavalitsustele toetust abi vajavate isikute iseseisva toimetuleku pike-maajalist paranemist soodustavate sotsiaalteenuste osutamiseks ja arendamiseks (SHS § 156 lg 3), raske ja sügava puudega lastele abi osutamiseks (SHS § 156 lg 3<sup>1</sup>) ning hooldusperede toetamiseks (SHS § 156 lg 3<sup>4</sup>). Samuti on kohalikel omavalitsustel võimalik saada sotsiaalteenuste osutamiseks tuge mitme Euroopa Liidu rahastatud projekti kaudu (nt eluruumide kohandamiseks, eakate ja erivajadustega inimeste hooldusteenuste osutamiseks, lapsehoiuteenuse osutamiseks).<sup>\*30</sup>

2017. aastal toimunud haldusterritoriaalse reformi eesmärk oli toetada valdade ja linnade „võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsi-võime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel“ (haldusreformi seaduse<sup>\*31</sup> § 1 lg 2 ls 1). Avalikeks teenusteks on ka sotsiaalteenused.

Sotsiaalteenused on osa üldisest sotsiaalkaitse süsteemist. „Sotsiaalkaitse eesmärk on toetada ja suurendada inimese iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset kaasatust, luua võrdseid võimalusi, saavutada tööhõive kõrge tase, ennetada töötust ning toetada töö- ja pereelu ühitamist“ (SÜS § 2 lg 2). SHS määrab kindlaks sotsiaalteenuse eesmärgi ja sisu, selle saamiseks õigustatud isikute ringi ja tingimused abi saamiseks. SÜS sätestab hüvitise saamise õiguse peatumise ja lõppemise alused (§-d 18 ja 19), isiku põhikohustused hüvitise taotlemisel ja saamisel (§ 21) ning vastutuse kohustuse rikkumise korral (§ 22). SÜS-s ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-i, arvestades SÜS-s sätestatud erisusi (SÜS § 3 lg 6).

Abivajajal ei ole õigust nõuda konkreetset teenust, vaid vajadustele vastavat abi. Abivajadused, mille puhul tuleb kohalikul omavalitsusel abivajajat aidata, sätestab SHS. Siin on kohalikul omavalitsusel kaks ülesannet:

- hinnata abivajadust,
- selgitada välja vajadustele vastav abi.

Abivajadust peab hindama terviklikult ja objektiivselt (vaadates n-ö taotluse taha), s.t peab selgitama välja, kas, millistes tegevustes ja mil määral inimene abi vajab. Tuleb arvestada inimese toimetulekut, elukeskkonda, sotsiaalset võrgustikku, aga ka tahet ja soove, motivatsiooni jne. Eelistada tuleb teenust, mis võimaldab inimesel oma elu võimalikult palju ise korraldada.<sup>\*32</sup> Abivajaduse hindamine toimub koostöös inimesega.<sup>\*33</sup> Sobiva abi puhul võib tõmmata teatava paralleeli rätsepatööga: ühesuguseid lahendusi igaks olukorraks ei ole.<sup>\*34</sup> Abiks on SHS §-s 3 sätestatud hoolekandeline abi andmise põhimõtted (vajadustele vastavus, elu iseseisev korraldamine, nõustamine abimeetme valikul, tulemuslikkus, kaasamine, kättesaadavus) ja SÜS 1. peatüki 2. jaos sätestatud sotsiaalkaitse põhimõtted (inimväärikus, inimese omavastutus (sh koostöökohustus), avaliku võimu selgitamis- ja abistamiskohustus, asutuste koostöökohustus, avalike vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine, võrdne kohtlemine jne).<sup>\*35</sup>

<sup>29</sup> Õiguskantsleri nõunik Angelika Sarapuu: Hoolduskoormus ei murra konti, kui tead oma õigusi. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-n%C3%B5unik-angelika-sarapuu-hoolduskoormus-ei-murra-konti-kui-tead-oma-%C3%B5igusi> (19.11.2018).

<sup>30</sup> Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslikke sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 11. Eluruumide kohandamise kohta vt Euroopa Regionaalarengu Fond. 2.5.2. Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine. Arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/et/euroopa-regionaalarengu-fond-0#2.5.2%20Puuetega%20inimeste%20eluaseme%20f%C3%BC%C3%BCsiline%20kohandamine> (16.11.2018); Eakate ja erivajadustega inimeste hooldusteenuste osutamise kohta vt ESF avatud taotlusvoorud, meede 2.2. Arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/et/esf-avatud-taotlusvoorud> (16.11.2018). Lapsehoiuteenuse kohta vt samas, meede 2.1.

<sup>31</sup> RT I, 21.06.2016, 1; 21.12.2016, 32.

<sup>32</sup> Õiguskantsleri nõunik Kristi Ploom: Omavalitsuse abikäsi inimesele. Arvutivõrgus: <https://www.epikoda.ee/oiguskantsleri-nounik-kristi-ploom-omavalitsuse-abikasi-inimesele/> (24.11.2018).

<sup>33</sup> K. Ploom. Kohaliku omavalitsuse kohustused sotsiaalteenuste korraldamisel. Ettekanne. 15.03.2017, Tallinn. Kättesaadav õiguskantsleri asutusesiseses arvutivõrgus.

<sup>34</sup> K. Ploom. Kohaliku omavalitsuse ülesanded sotsiaalteenuste korraldamisel. Ettekanne. 16.05.2017, Narva. Kättesaadav õiguskantsleri asutusesiseses arvutivõrgus.

<sup>35</sup> Kohaliku omavalitsuse abistamiskohustuse kohta vt lähemalt ka nt Kristi Ploom õiguskantsleri nõunik: Kohaliku omavalitsuse väljakutsed sotsiaalteenuste osutamisel. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/et/kristi-ploom-%C3%B5iguskantsleri-n%C3%B5unik-kohaliku-omavalitsuse-v%C3%A4ljakutsed-sotsiaalteenuste-osutamisel> (19.11.2018).

### 3. Probleemkohti valdade ja linnade kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste määrustes

Omavalitsusüksusel tuleb kehtestada sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord, mis peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda (SHS § 14 lg 1). Praegu on Eestis 79 kohaliku omavalitsuse üksust (15 linna ja 64 valda).<sup>36</sup> Mitte kõik nad pole kehtestanud ühte terviklikku sotsiaalhoolekandeline abi andmise korda, vaid on konkreetseid teenuseid reguleerinud eraldi määrustega. Seega on kohalike omavalitsuste asjakohaste määruste arv märkimisväärselt suur.

17. oktoobril 2018 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada 11 Narva linnas kohustuslike kohalike sotsiaalteenuseid reguleerivat määrust<sup>37</sup> kehtetuks põhiseadusvastases osas. Riigikohtu otsust selle taotluse kohta tuleb kindlasti arvestada ka järelevalve teostamisel teiste omavalitsusüksuste kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste määruste üle.

Tüüpvead kohalike omavalitsuste kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste määrustes võib nende sisust lähtudes koondada probleemgruppidesse. Kõikide nende puhul esineb vastuolu seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3 lg 1 ls 1 ja § 154 lg 1). Seaduslikkuse põhimõttest tuleneb mh, et kohalik omavalitsus peab järgima talle seadusega antud volituse piire ja tal on keelatud kitsendada seaduses sätestatud. Seaduses sisalduvaid üldreegleid saab omavalitsusüksus sotsiaalhoolekandeline abi andmise korras üksnes täpsustada.

Kokkuvõtlikult võib tüüpvead kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste määrustes liigitada järgmiselt.

#### 3.1. Teenuse eesmärgi, sisu, mahu ja abivajajate ringi õigusvastane kitsendamine

See on praktikas kõige levinum vigade grupp.

Teenuse eesmärki kitsendatakse sageli oma sõnastuse kasutamisega, mida SHS aga ei võimalda.

Näide kohaliku omavalitsuse regulatsioonist.

„(1) Transporditoetuse (edaspidi toetus) eesmärgiks on transpordi kasutamisega seotud kulude hüvitamine tervishoiu- või sotsiaalteenuste saamisel.

(2) Toetust võivad saada sügava või raske liikumispuudega 18-aastased ja vanemad isikud, kes oma puudest tingituna ei saa kasutada ühistransporti.“

Toodud näites on kohaliku omavalitsuse määruse sätted vastuolus SHS § 3 lõike 1 punktiga 1 (sotsiaalhoolekandeline abi andmisel lähtutakse esmajärjekorras isiku vajadusest), § 5 lõikega 1 (isikule on sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi jm abi andmist kohustatud korraldama isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne omavalitsusüksus), § 15 lõikega 1 (omavalitsusüksus selgitab välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi), § 38 lõikega 1 (sotsiaaltransporditeenus

<sup>36</sup> Vabariigi Valitsuse 03.04.1995 määrus nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“. – RT I 1995, 40, 567; RT I, 15.07.2017, 4.

<sup>37</sup> Riigikohtu on vaidlustatud järgmiste sätete (või sätete puudumise) kooskõla seaduse ja põhiseadusega: (a) Narva Linnavolikogu 20.02.2014 määruse nr 6 „Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Narva linnas“ (RT IV, 01.03.2014, 9; 05.03.2016, 1) § 3 p-d 1–3, § 5 lg 4 ja § 6 lg 2 p 2; (b) Narva Linnavolikogu 22.11.2012 määruse nr 27 „Hoolekandeaustusse paigutamise kord Narva linnas“ (RT IV, 25.12.2012, 23; 05.03.2016, 1) § 3 lg 1, § 4 lg 3, § 4 lg 4 ls 1 ja § 5 lg 1 p 1; (c) Narva Linnavolikogu 23.04.2015 määruse nr 15 „Tugiisiku teenuse osutamise kord Narva linnas“ (RT IV, 30.04.2015, 13; 05.03.2016, 1) § 1 lg 1 ja § 2 p-d 1–3; (d) Narva Linnavolikogu 18.05.2017 määruse nr 8 „Raske ja sügava puudega laste sotsiaalteenuste rahastamiseks eraldatud vahendite kasutamise kord“ (RT IV, 27.05.2017, 7) § 1 lg 3 ls 2; (e) Narva Linnavolikogu 18.12.2014 määruse nr 26 „Täisealisele isikule hoolduse seadmise ja hooldaja määramise ning hooldajatoetuse maksmise kord“ (RT IV 30.12.2014, 10; 05.03.2016, 1) § 2 p 1 ja § 4 lg 1; (f) Narva Linnavolikogu tegevusetus, sest linn on jätnud kehtestamata täisealistele isikliku abistaja teenuse osutamise korra; (g) Narva Linnavolikogu 17.06.2010 määruse nr 23 „Kindla elukohata isikutele teenuste osutamise kord“ (RT IV, 29.03.2013, 29; 05.03.2016, 1) § 2 lg 3 p 2 ja § 6 lg 1–2; (h) Narva Linnavolikogu 21.03.2013 määruse nr 12 „Laste turvakoduteenus osutamise tingimused ja kord Narva linnas“ (RT IV, 27.03.2013, 31; 05.03.2016, 1) § 2 lg 2 ja § 3 lg 5; (i) Narva Linnavolikogu 21.04.2016 määruse nr 10 „Täiendavate sotsiaalteenuste maksamise kord Narva linnas“ (RT IV, 28.04.2016, 29) § 1 lg 2 ls 2 ning § 10 lg 1, 2, 4 ja 8; (j) Narva Linnavolikogu 18.06.2009 määruse nr 23 „Munitsipaalaluruumide üürile andmise ja kasutamise kord“ (RT IV, 28.03.2013, 20) § 3 lg-d 3 ja 6, § 4 lg 2 p 3, § 7 lg-d 4 ja 5 ning § 19; (k) Narva Linnavolikogu 21.03.2013 määruse nr 10 „Võlanõustamisteenuse osutamise kord Narva linnas“ (RT IV, 27.03.2013, 29; 05.03.2016, 1) § 1 lg 6.

on omavalitsusüksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on võimaldada PISTS<sup>\*38</sup> § 2 lõike 1 tähenduses puudega isikul, kellel puue takistab isikliku või ühissõiduki kasutamist, kasutada tema vajadustele vastavat transpordivahendit tööle või õppeasutusse sõitmiseks või avalike teenuste kasutamiseks) ning seega ka põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ja § 154 lõikega 1. Kaetud ei ole kõigi SHS §-s 38 nimetatud sihtgruppide sotsiaaltransporditeenuse kulud. Samuti ei ole silmas peetud kõiki seadusega ette nähtud kohti, kuhu abivajajad peaksid saama sõita.<sup>\*39</sup>

Näide kohaliku omavalitsuse regulatsioonist:

„(4) Tugiisikuteenuse sisuks lapse puhul on:

- 1) igapäevaelus toimetuleku õpetamine nii kodus kui ka väljaspool kodu, sealhulgas iseenda ja oma ümbruse eest hoolitsema õpetamine;
  - 2) toetamine suhtlemisel pereliikmetega või tugivõrgustikuga, sealhulgas toetamine suhete loomisel ja säilitamisel;
  - 3) abistamine ja juhendamine haridusasutuses arendus- ja õpiprotsessis osalemisel;
- [...]
- 11) lastekaitsespetsialisti teavitamine lapsega toimuvatest muudatustest.“

Sotsiaalteenuse sisuosade loend sotsiaalhoolekandeline abi andmise korras ei tohi olla ammendav, vaid avatud. SHS § 3 lõike 3 punkti 1 järgi lähtutakse sotsiaalhoolekandeline abi andmisel esmajärjekorras isiku vajadusest. Sotsiaalhoolekandeline abi andmise korras sotsiaalteenuse sisuosade ammendava loendi sätestamine loob ohu, et konkreetsel juhul jäetakse abivajaja põhjendamatult teenusest ilma, sest teenuse sisuosade loendis sellist juhtumit ei sisaldu. Samas tuleks teenuse olemusest tulenevalt kohalikul omavalitsusel abivajajale seda pakkuda. Seega tuleb teenuse sisuosade loendis kasutada seda avatuks jätvat klauslit (nt „reeglina“, „eelkõige“, „üldjuhul“ vms).

Näide kohaliku omavalitsuse regulatsioonist:

„Väljaspool isiku kodu osutatavat üldhooldusteenust osutatakse nendele eakatele isikutele, kelle elukohaks on Eesti rahvastikuregistri andmetel X vald.“

SHS § 20 lõige 1 sätestab, et „[v]äljaspool isiku kodu osutatav üldhooldusteenus on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on turvalise keskkonna ja toimetuleku tagamine täisealisele isikule, kes terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tulenevatel põhjustel ei suuda kodustes tingimustes ajutiselt või püsivalt iseseisvalt toime tulla“. Kuna seaduse järgi on omavalitsusüksus kohustatud nimetatud teenust korraldama täisealisele isikule, ei saa ta piirduda ainult eakate inimestega.

Näide kohaliku omavalitsuse määrusest „Raske ja sügava puudega lastele sotsiaalteenuste rahastamiseks eraldatud vahendite kasutamise kord“ (määrus kehtestab lisaks kohaliku omavalitsuse vabatahtlikult osutatavatele teenustele ka tugiisikuteenuse, sotsiaaltransporditeenuse, eluruumi kohandamise ja lapsehoiuteenuse osutamise korra):

„[...] Teenuseid rahastatakse vastavate rahaliste vahendite olemasolul.“

Selline säte on vastuolus SHS-ga. Abi andmisel tuleb lähtuda inimese vajadusest (SHS § 3 lg 1 p 1), mille kohalik omavalitsuse on välja selgitanud (SHS § 15 lg 1). Kehtivast õigusest (SHS, SÜS) ei tulene, et kohalikul omavalitsusel tuleb korraldada kohustuslike kohalike sotsiaalteenuseid vaid siis, kui tal selleks raha on. Kui see oleks nii, võiksid teenuse kulud jääda liiga suures ulatuses inimese kanda. Kui inimene teenuse eest tasuda ei jõua, võib ta vajalikust sotsiaalteenusest ilma jääda, see ei ole aga kooskõlas SHS § 16 lõikega 3 (sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks). Sotsiaalteenuse eest isikult võetava tasu suurus peab olenema teenuse mahust, selle maksumusest ning teenust saava isiku ja tema perekonna (täpsemalt, ülalpidamiseks kohustatud isikute)<sup>\*40</sup> majanduslikust olukorrast (SHS § 16 lg 2). Seega ei saa kohalik omavalitsus sotsiaalteenuse eest tasu küsimisel lähtuda üksnes teenuse hinnast. SHS §-st 16 tuleneb, et kohalikul omavalitsusel tuleb vajadusel osaleda teenuse kulude katmisel.<sup>\*41</sup> Vald

<sup>38</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seadus. – RT I 1999, 16, 273; RT I, 28.11.2017, 25.

<sup>39</sup> Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 50.

<sup>40</sup> Perekonna mõiste kohta SHS § 16 lg-s 2 vt lähemalt L. Arrak, A. Kivioja. Kes kannab eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud? Kohaliku omavalitsuse ja perekonna kohustused eakale vajalike sotsiaalteenuste rahastamisel. – Juridica 2017/5, lk 282–283.

<sup>41</sup> Vt ka RKTko 17.06.2015, 3-2-1-67-15, p 13.

või linn peab hindama, kas teenuse eest tasumine on inimesele jõukohane (vajadusel ülalpidajate abiga). Puudu jääva osa peab sotsiaalteenuse korraldajana katma vald või linn.<sup>\*42</sup>

Kui inimene saaks kohalikult omavalitsuselt abi ainult siis, kui ta suudab selle eest tasuda, tekiks vastuolu ka põhiseaduse §-ga 12 (üldine võrdsuspõhiõigus), samuti põhiseaduse § 28 lõikega 2<sup>\*43</sup> („Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.“).

Piisava raha kohustuslike omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (sh kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste korraldamiseks) peab kohalikele omavalitsustele tagama riik.<sup>\*44</sup> Vajadusel saab kohalik omavalitsus riigilt puuduva raha põhiseaduse § 154 lõike 1 alusel kohtu korras välja nõuda.<sup>\*45</sup>

Näide kohaliku omavalitsuse regulatsioonist:

„Teenuseid osutatakse tööpäevadel kella 8.00–20.00 kogumahus kuni 20 tundi nädalas, kuid mitte rohkem kui 80 tundi kalendrikuus.“

Taas esineb siin vastuolu SHS § 3 lõike 1 punktiga 1, § 5 lõikega 1, § 15 lõikega 1, konkreetset teenust reguleerivate SHS sätetega ning seega ka põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause ja § 154 lõikega 1. Piirdun siinkohal märkusega, et abivajaja võib sotsiaalteenust vajada tööpäeval ka väljaspool tööaega, samuti puhkepäevadel. Järelikult tuleb kohalikul omavalitsusel korraldada abi osutamine nii, et see oleks võimalik. Kui jätta abivajaja näiteks hilisõhtusel ajal koduteenuseta (abistamata kütmisel, söögitegemisel vms), võib see ohtu seada tema elu ja tervise ning kahjustada tema inimväärikust. Abivajaja ei pruugi ka kedagi appi leida ning tema sugulased ja tuttavad pole õiguslikult kohustatud talle teenust korraldama või ise seda talle pakkuma.<sup>\*46</sup>

Ka teenuse osutamise mahuline piirang (kuni 20 tundi nädalas, mitte rohkem kui 80 tundi kalendrikuus) pole õiguspärane (SHS § 3 lg 1 p 1). Kohalik omavalitsus ei saa keelduda teenuse korraldamisest põhjendusega, et teenuse osutamiseks mingis ajavahemikuks ettenähtud tundide arv on täitunud. Küll aga võib kohalik omavalitsus väga suure hooldusvajadusega inimesele võimaldada sellist sotsiaalteenust, mis küll katab tema abivajaduse, kuid on kohaliku omavalitsuse rahalisi vahendeid silmas pidades omavalitsuse jaoks soodsam, s.t raha säästvam (SHS § 3 lg 1 p 1 koostoimes SÜS § 10 lg-ga 1).

### 3.2. Tegeliku elukoha nõue

Osa kohalikke omavalitsusi on kehtestanud sellise piirangu, et sotsiaalteenust osutatakse vaid neile inimestele, kes nii rahvastikuregistri järgi kui ka tegelikult elavad selles vallas või linnas.

Näide kohaliku omavalitsuse regulatsioonist:

„Koduteenuseid osutatakse täisealistele isikutele, kes oma tervisliku seisundi tõttu ei tule toime oma igapäevaelu toimingutega ja kelle tegelik ja rahvastikuregistrijärgne elukoht on [...] vald [...]“

SHS § 5 lõike 1 järgi on isikule sotsiaalteenuste andmist kohustatud korraldama rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne omavalitsusüksus. Seega ei võimalda seadus kohalikul omavalitsusel teenuse osutamist siduda inimese tegeliku elukohaga. Sotsiaalteenuseid tuleb vallal või linnal korraldada ka siis, kui inimene elab tegelikult teises omavalitsusüksuses.

On selge, et kui inimene elab tegelikult väljaspool tema rahvastikuregistrijärgset omavalitsusüksust, komplitseerib see asjaolu teenuse osutamist. Teenust osutamata jätta kohalik omavalitsus aga ei tohi. Teenuse osutamine tuleb rahvastikuregistrijärgsel omavalitsusüksusel korraldada siis koostöös inimese tegeliku elukoha järgse omavalitsusüksusega (vältimatu abi kohta vt SHS § 5 lg 1). SHS § 5 lõige 3 sätestab, et väljaspool oma rahvastikuregistrisse kantud elukohta viibivale isikule võib sotsiaalteenuste andmist korraldada see omavalitsusüksus, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib, kooskõlastatult isiku

<sup>42</sup> Vt ka Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 22.

<sup>43</sup> Samas, p 23.

<sup>44</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 55–56 ja 65.

<sup>45</sup> Samas, p 71.

<sup>46</sup> Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 32.1. ja 32.2.



rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgse omavalitsusüksusega. Juhul kui rahvastikuregistrijärgne omavalitsusüksus abivajajat ei aita, võib ta jääda abita, mis pole aga lubatud.<sup>\*47</sup>

Inimesele tuleb selgitada tema kohustust oma aadress rahvastikuregistris ära muuta. Rahvastikuregistri seaduse<sup>\*48</sup> § 39<sup>1</sup> lõike 1 järgi peab rahvastikuregistri objektiks olev isik hoolitsema enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris, kasutades selle seaduse 8. peatükis sätestatud võimalusi.

### 3.3. Teenuse osutamise piiramine, kui abivajajal on ülalpidajad

Kohalik omavalitsus on õigusvastaselt piiranud (nt lükanud teenusejärjekorras tahapoole), isegi välistanud sotsiaalteenuse osutamist, kui inimesel on ülalpidajaid. Ka on seatud tingimuseks, et sotsiaalteenust osutatakse siis, kui ülalpidajad ei ole tervislikel põhjustel võimelised abivajajat hooldama.

Näited kohaliku omavalitsuse regulatsioonist:

„Asutusse paigutatakse käesoleva määruse paragrahvi 1 lõikes 1 toodud tingimustele vastavaid isikuid, kusjuures esmajärjekorras kuuluvad asutusse paigutamisele isikud, kellel puuduvad seadusjärgsed ülalpidajad.“

„Koduteenuseid osutatakse täisealistele isikutele, kes oma tervisliku seisundi tõttu ei tule toime igapäeva elu toimingutega [...] ning kes vastab vähemalt ühele järgnevatest tingimustest:

- 1) kellel puuduvad seadusjärgsed ülalpidajad ja kelle enda võimalused ei ole piisavad iseseisvaks toimetulekuks ja vajaliku hoolduse kindlustamiseks;
- 2) kellel on seadusjärgsed ülalpidajad, kuid kelle enda ja tema seadusjärgsete ülalpidajate tervislikud võimalused ei ole piisavad isiku iseseisvaks toimetulekuks ja vajaliku hoolduse kindlustamiseks;
- 3) kelle seadusjärgsete ülalpidajatega pole võimalik kontakti saada.“

Põhiseaduse § 27 lõige 5 sätestab, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abi vajavate liikmete eest. Riigikohtu praktikast arvestades<sup>\*49</sup> on riigil kohustus tagada puudust kannatavale isikule abi alles pärast seda, kui isiku perekond seda teha ei suuda.<sup>\*50</sup> Põhiseadus ei sätesta, mida tuleb põhiseaduse mõttes perekonnaks pidada.<sup>\*51</sup>

PKS § 100 lõike 1 esimese lause kohaselt tuleb ülalpidajal (täisealisele ülalpeetavale) ülalpidamist anda üldjuhul raha perioodilise maksimisega (elatis). See tähendab, et ülalpidajalt ei saa nõuda täisealise ülalpeetava isiklikku hooldamist ega pea ta ka korraldama teenuste osutamist. Ülalpidaja roll piirdub teenuse eest tasumisega osalemisega, kui abivajajal puuduvad selleks piisavad rahalised vahendid. Ka võib ülalpidamiskohustus olla piiratud või üldse ära langeda. Seega ei tohi kohalik omavalitsus kehtestada kohustusliku kohaliku sotsiaalteenuse osutamise tingimusena seda, et teenus tagatakse abivajajale juhul, kui tema seadusjärgsed ülalpidajad ei ole (enam) suutelised teda hooldama. Avalikul võimul (kohalikul omavalitsusel) tuleb inimest aidata sellest sõltumata, kas ta on rikas või vaene, on tal ülalpidajaid või ei ole.

### 3.4. Avaliku võimu otsuseid ei tee alati kohalik omavalitsus

Näide kohaliku omavalitsuse regulatsioonist:

„Munitsipaallemispinna üürilepingu võib sõlmida haldaja tähtajaga kuni kolmeks kuuks koos kohustusega vabastada elamispind pärast üürilepingu tähtaja lõppemist, kui eluruumi üürimist taotleval isikul puudub võimalus kusagil elada eelneva eluaseme tulekahjus või loodusõnnetuses hävimise tõttu, samuti eelmisest eluruumist väljatõstmise tõttu või munitsipaal korteri üürilepingu

<sup>47</sup> K. Ploom (viide 4), lk 41.

<sup>48</sup> RT I 2000, 50, 317; 30.12.2017, 1.

<sup>49</sup> RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 62; RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 18.

<sup>50</sup> L. Arrak, A. Kivioja (viide 40), lk 280. Autorid viitavad seejuures A. Henberg, K. Muller, A. Alekand. Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees. Tallinn 2012, lk 23.

<sup>51</sup> B. Aaviksoo, T. Annus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica eriväljaanne 2002, lk 41–42.

vabatahtliku ülesütleamise tõttu. Käesolevas paragrahvis nimetatud juhtudel langetab otsuse elamispinna üürile andmise ja tähtajalise üürilepingu sõlmimise kohta haldaja.“

SHS § 15 lõike 1 järgi selgitab abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi välja omavalitsusüksus. KOKS § 22 lõige 2 sätestab, et õigusaktiga omavalitsusüksuse pädevusse antud küsimused otsustab tema nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. Eraõiguslikust isikust munitsipaalalamufondi haldajale ülesande delegeerimise võimalust see säte ette ei näe. Halduskoostöö seaduse<sup>\*52</sup> § 3 lõike 2 järgi võib kohalik omavalitsus talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel antud seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Eluruumi tagamise teenust reguleerivad SHS sätted (§-d 41–43) sellist võimalust ette ei näe.<sup>\*53</sup> Seega tuleb abivajadus ja sellele vastav abi välja selgitada omavalitsusüksusel endal.<sup>\*54</sup>

### 3.5. Tasu võtmisel väärade põhimõtete kohaldamine

Kui abi vajavale inimesele on leitud sobiv sotsiaalteenus, tõuseb küsimus, kes selle eest tasub. Nii põhi-seadus kui ka SÜS näevad ette, et esmajoones vastutab endaga toimetuleku eest inimene ise ning seejärel tema pere. Seega kehtib sotsiaalteenuste eest tasumisel järjestus isik – pere – kohalik omavalitsus.<sup>\*55</sup> Seaduse kohaselt tuleb kohalikel omavalitsustel inimest vajaduse korral aidata ka sotsiaalteenuste eest tasumisel. Tasu sotsiaalteenuse eest reguleerib SHS § 16. Kohalike omavalitsuste määruste tasu võtmise sätetes leidub mitmesuguseid vääri põhimõtteid.

Mitu valla ja linna on kehtestanud määruses kindla omaosaluse suuruse (kas teatava summana või protsendina teenuse hinnast või abivajaja tuludest).

Näited kohalike omavalitsuste regulatsioonist:

„Teenuste maksumus sõltub osutatavate teenuste mahust ja kliendi sissetulekust:  
[...]

2) 15% teenuse maksumusest tasub klient juhul, kui tema sissetulek ületab 50% kehtivast töö-tasu alammäärast.“

„Hooldusele paigutatud isik võtab kohustuse tasuda 85% enda igakuisest sissetulekust, kuid mitte rohkem, kui hooldamiseks vajalik.“

Sotsiaalteenuse osutamise eest võib võtta inimeselt tasu. Kohalik omavalitsus kehtestab sotsiaalteenuse eest võetava tasu tingimused ja suuruse (SHS § 16 lg 1 ls-d 1 ja 2). Isikult võetava tasu suuruse on seadusandja sidunud sotsiaalteenuse mahu, teenuse maksumuse ning teenust saava isiku ja tema perekonna majandusliku olukorraga (SHS § 16 lg 2). Territoriaalset alust isikult võetava tasu suuruse diferentseerimiseks (nt endise Tabivere valla elanikud) see loend ei sisalda.<sup>\*56</sup> Sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks (SHS § 16 lg 3). Järelikult, kui inimene ei suuda teenuse eest täies ulatuses maksta, peab puudu jääva osa katma vald või linn.<sup>\*57</sup>

See, kas ja kui palju avalik võim otsustab inimesele raha kätte jätta, puudutab õigust inimväarikusele (PS § 10) ja üldist vabaduspõhiõigust (PS § 19 lg 1).

<sup>52</sup> RT I 2003, 20, 17; 29.06.2018, 5.

<sup>53</sup> Samas nt varjupaigateenuse puhul sätestab SHS § 31 lg 2, et omavalitsusüksus võib halduslepinguga volitada selle teenuse osutamise otsustamise eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule või teise omavalitsusüksuse ametiasutusele.

<sup>54</sup> Vt ka Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 57.

<sup>55</sup> Õiguskantsleri nõunikud Kristi Ploom ja Angelika Sarapuu: Abivajaja omaosalus sotsiaalteenuse eest tasumisel. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-n%C3%B5unikud-kristi-ploom-ja-angelika-sarapuu-abivajaja-omaosalus-sotsiaalteenuse-eest> (19.11.2018).

<sup>56</sup> Tabivere Sotsiaalkeskuse teenuste hinnakujundus. Arvutivõrgus: [http://delta.andmevara.ee/tartu\\_vald/dokument/3057241](http://delta.andmevara.ee/tartu_vald/dokument/3057241) (14-11805151801994 25.04.2018 Väljaminev kiri.bdoc); Tabivere Sotsiaalkeskuse teenuste hinnakujundus ja maamaks Tartu vallas. 04.06.2018, 7-5/180732/1802545. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/tabivere-sotsiaalkeskuse-teenuste-hinnakujundus-ja-maamaks-tartu-vallas> (20.11.2018).

<sup>57</sup> Õiguskantsleri nõunik Angelika Sarapuu: Hoolduskoormus ei murra konti, kui tead oma õigusi (viide 29), lk 5.

Veendumaks, et abivajaja ei jää raha puudusel teenuseta, tuleb kohalikul omavalitsusel välja selgitada:

- a) kui palju sellele inimesele osutatav sotsiaalteenus maksab (teenuse hind);
- b) kui palju on inimene võimeline tasuma, arvestades tema ja ta pere majanduslikku olukorda (abivajaja tasumisvõime);
- c) kas ja kui palju maksumusest tuleb kohalikul omavalitsusel võtta enda kanda.

Väga lihtsustatult kehtib valem: kohaliku omavalitsuse osalus = teenuse maksumus – inimese omaosalus.<sup>\*58</sup>

Iga abivajaja tasumisvõime on erinev. Seega ei saa vald või linn otsustada, et kõik abivajajad peavad sotsiaalteenuse eest maksma ühepalju. Kui see oleks nii, oleks teenuse eest tasumine ühele abivajajale jõukohane, teisele aga mitte, takistades tal teenuse saamist. Seega on kohaliku omavalitsuse panus ühe ja sama sotsiaalteenuse eest tasumisel ühel juhul suurem, teisel aga väiksem. SHS § 16 lõigetest 2 ja 3 tuleneb, et kohalik omavalitsus võib kehtestada vaid selliseid sotsiaalteenuse eest võetava tasu tingimusi ja suurust, mis võimaldab arvesse võtta iga abivajaja olukorda, s.t tema võimalusi (vajadusel ülalpidajatelt elatist nõudes) teenuse eest tasuda (sõltub tema sissetulekutest ja väljaminekutest – nt igapäevakulud, kulud alaealisele lapsele, eluasemekulud, laenud jne, võimalusest oma vara realiseerida ning võimalusel saada oma lähedastelt ülalpidamist, kui nad seaduse või lepingu järgi on selleks kohustatud). Inimest ei või panna olukorda, kus ta peab valima enda ja oma pere esmavajaduste rahuldamise ning vajaliku sotsiaalteenuse saamise vahel. Vastasel juhul oleksid abita jäämise ohus eelkõige just need, kes sotsiaalteenuseid kõige enam vajavad.<sup>\*59</sup>

Ka on esinenud sätteid, mille kohaselt otsustab omavalitsusüksus haldusaktiga, kui palju peab teenuse hinnast tasuma ülalpidaja. Kui viimane lepingut ei täida, lõpetab kohalik omavalitsus lepingu. Kohalikul omavalitsusel pole aga õigussuhe mitte ülalpidajaga, vaid abivajajaga. Seega ei saa kohalik omavalitsus ülalpidajalt ka tasu nõuda. Elatise maksmist saab ülalpidajalt nõuda vaid ülalpeetav. Kohalik omavalitsus saab ülalpidajalt abivajaja nimel elatist nõuda vaid juhul, kui ta on abivajaja eestkostja. Juhul kui ülalpidaja keeldub abivajajale elatist maksmast ja seda teeb kohalik omavalitsus (s.t kohalik omavalitsus täidab abivajaja isiku ülalpidamise kohustust), on kohalikul omavalitsusel tagasinõudeõigus ning ta saab nõuda kohustuse täitmiseks tehtud kulutuste hüvitamist mh võlaõigusseaduse<sup>\*60</sup> (VÕS) käsundita asjaajamise sätete alusel.<sup>\*61</sup> Seejuures tuleb arvestada PKS §-s 102 sätestatut.<sup>\*62</sup>

Käsundita asjaajamise käigus tehtud kulutuste hüvitamise ja asjaajamisel võetud kohustustest vabastamise nõuete esitamine VÕS alusel on eraõiguslik toiming. Seega peab valla- või linnavalitsus, kes on astunud ülalpidaja rolli, nende nõuete esitamisel lähtuma VÕS-st. Nõuete täitmata jätmise korral tuleb valitsusel kaaluda nende maksmapanekut tsiviilvaidluse raames maakohtus.<sup>\*63</sup>

Kohalikul omavalitsusel on õigus hinnata, kas abivajajal on teenuse tasumiseks võimalik lähedastelt elatist nõuda ja kui suures ulatuses. Kohalik omavalitsus on siin seotud uurimispõhimõttega (HMS § 6), mis kohustab tegema mh kindlaks asja lahendamiseks vajalikud tsiviilõiguslikud asjaolud.<sup>\*64</sup> See ei kujuta aga endast ülalpidajale kohustuse panemist tasuda selles suurusel elatist. Niisugune hinnang näitab vaid ära, kui palju on abivajajal eelduslikult võimalik temale vajaliku kohustusliku kohaliku sotsiaalteenuse hinnast tasuda, kui ülalpidaja talle elatist maksab.<sup>\*65</sup>

Teenuse osutamise peatamise ja lõppemise alused on sätestatud SÜS §-des 18 ja 19. Seega mitte igasugune lepingu mittetäitmine abivajaja poolt ei anna kohalikule omavalitsusele õigust teenuse osutamisest keelduda. Reeglina peab lepingu mittetäitmise põhjus tulenema abivajajast endast. Kui kohalikul omavalitsusel puudub alus teenuse osutamise peatada või lõpetada, tuleb tal ikkagi teenuse eest endal tasuda ja võimaluse korral nõuda makstud elatis ülalpidajatelt sisse VÕS §-de 1018 ja 1023 alusel.<sup>\*66</sup>

<sup>58</sup> Õiguskantsleri nõunikud Kristi Ploom ja Angelika Sarapuu: Abivajaja omaosalus sotsiaalteenuse eest tasumisel (viide 55), lk 2.

<sup>59</sup> Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 33.2. ja 33.3.

<sup>60</sup> Vt ka RKTko 15.06.2015, 3-2-1-67-15, p 14.

<sup>61</sup> Samas, p 12.

<sup>62</sup> RKTko 27.05.2013, 3-2-1-52-13, p 10.

<sup>63</sup> K. Muller, M.-Allikmets. Hooldekodu kulude katmine. – Sotsiaalhoolekanne 2014/4, lk 32. Arvutivõrgus: [https://intra.tai.ee/images/prints/documents/146312936872\\_Sotsiaaltoo\\_nr4\\_2014.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/146312936872_Sotsiaaltoo_nr4_2014.pdf) (27.11.2018).

<sup>64</sup> RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 10–11; RKÜKo 3-3-1-44-11, p 91.

<sup>65</sup> K. Ploom (viide 4), lk 42.

<sup>66</sup> Samas.

Mõnel juhul on tasu üle otsustamisel võetud arvesse, kelle kasuks on abivajaja teinud testamendi, kas tal on õdesid või vendi jne.

Tasu üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus. Seega tuleb selles otsuses märkida kaalutlused, millest haldusorgan haldusakti andmisel lähtus (HMS § 56 lg 3) (v.a juhul, kui teenust osutatakse tasuta).

### 3.6. Menetlusvead. Teenus(t)e reguleerimata jätmine

Abi andmise korraldust reguleerivad SHS, SÜS ja HMS. Nende seaduste norme ja põhimõtteid aga pahahti ei järgita.

Inimestelt nõutakse ülemääraseid andmeid nende esitatavates taotlustes, samuti nõutakse dokumente, mida taotlejal ei pea olema. Tuleb rõhutada, et abivajajal ei ole õigust konkreetsele teenusele, vaid abile. SHS § 15 lõike 1 kohaselt tuleb omavalitsusüksusel selgitada välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajadus ja sellele vastav abi. Seega ei pea abivajaja SHS § 15 mõtte järgi taotlema konkreetset teenust, vaid piisab lihtsalt abi taotlemisest.

Eksitakse menetlustähtaegade vastu. Mitmes määruuses on kehtestatud, et kohalik omavalitsus otsustab sotsiaalteenuse osutamise üle 30 päeva jooksul. See ei ole kooskõlas seadusega: SÜS § 25 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse jaoks kohustus otsustada teenuse osutamise üle kümne tööpäeva jooksul.

Mitte alati ei ole kohalikud omavalitsused kehtestanud kõikide kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste andmise korda. Näiteks Narva linnas reguleerib isikliku abistaja teenuse osutamist vaid laste sotsiaalteenuste määrus<sup>67</sup>, mis ei anna täisealisele isikule võimalust saada isikliku abistaja teenust. SHS § 27 lõige 1 aga sätestab, et kõnealuse teenuse eesmärk on suurendada PISTS § 2 lõike 1 tähenduses puude tõttu füüsilist kõrvalabi vajava täisealise isiku iseseisvat toimetulekut ja osalemist kõigis eluvaldkondades. Seega ei ole linna tegevus SHS § 14 lõike 1 kui volituspõhise täitmata jätmisel kooskõlas SHS-ga ja põhiseadusega.

## 4. Kokkuvõtte asemel

Oleks üheks külgne näha kohustuslike kohalike sotsiaalteenuseid reguleerivate kohalike omavalitsuste määruste õiguslike probleemide allikana vaid kohalike omavalitsusi endid. Neis määrustes esinevad vastuolud saavad osalt alguse juba seadusest – SHS-st. Pole täielikult välistatud, et mingi osa SHS sätteid on sõnastatud ebaõnnestunult. Edasi võib kolm korda arvata, kas sel asjaolul on mingid järeloomid valdade ja linnade õigusloomele, aga ka rakenduspraktikale.

Jõhvi Vallavolikogule saadetud õiguskantsleri kirjale<sup>68</sup>, milles osutati mitmele vajakajäämisele valla sotsiaalteenuseid reguleerivates õigusaktides, vastas tollane volikogu esimees omapoolse kirjaga.<sup>69</sup> Sedastades, et praktiliselt ei ole kohalikku omavalitsust, kus ei esineks kohustuslike teenuste valdkonnas puudusi, leidis ta: „[T]agamaks 13 kohustusliku sotsiaalteenuste ühetaoline (et teenuse sisu, eesmärk ja tingimused oleksid järgitud) osutamine igas KOV-s, tuleks need pigem kehtestada sotsiaalministri määrus(t)ega (eeldab SHS-i muutmist). [...] See, millist konkreetset teenust ja mil määral abivajajale pakkuda, jääks SHS-i põhimõtteid arvestades ja ministri määruste järgides endiselt juhtumipõhiselt KOV-de hinnata ja otsustada.“

Hinnang eelöeldule sõltub sellest, millist mudelit sotsiaalteenuste korraldamise alusena eelistada. Võimalikud on erinevad lahendused. Sellest oli juttu ka viimastel õigusteadlaste päevadel.<sup>70</sup> Riigikohtule esitatud taotluses tunnustada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas märgib õiguskantsler: „Põhimõtteliselt on võimalik ka lähenemine, mille kohaselt KOV peakski olema vaid sotsiaalhoolekandeabi ja teenuste vahendaja rollis, kulu kaetakse aga otse

<sup>67</sup> Narva Linnavolikogu 18.05.2017 määrus nr 8 „Raske ja sügava puudega lastele sotsiaalteenuste rahastamiseks eraldatud vahendite kasutamise kord“.

<sup>68</sup> Jõhvi valla sotsiaalteenuseid reguleerivad õigusaktid. Arvutivõrgus: <https://okkdelta.just.sise/dhs/faces/jsp/dialog/container.jsp#S47wT6i6> (27.11.2018).

<sup>69</sup> Jõhvi valla sotsiaalteenuseid reguleerivatest õigusaktidest. Arvutivõrgus: <https://okkdelta.just.sise/dhs/faces/jsp/dialog/container.jsp#C40G7i2N> (27.11.2018).

<sup>70</sup> L. Leppik. Riigi ja kohaliku omavalitsuse roll sotsiaalhoolekandes. – UTTV, 04.10.2018. Arvutivõrgus: <https://www.uttv.ee/naita?id=27593> (27.11.2018).

riigieelarvest üle Eesti solidaarselt.“<sup>71</sup> Millele tuleks avalike ülesannete korralduse kehtestamisel ehk senisest rohkem mõelda, on see, et iga seadus on mh ressursiotsus (pean silmas mitte üksnes rahalist, vaid ka inimressurssi). Kui suur hulk töötunde kulub selle kontrollimisele, kas SHS sätteid on ikka piisavalt täpselt kohalike omavalitsuste määrustesse ümber kirjutatud, hakkad paratamatult mõtlema, kas praegune lahendus SHS-s on ressursiotsusena õigustatud. Aga sellele küsimusele võib eri vaatenurkadest lähtuvalt erinevalt vastata.

**Autorist:** *PhD* Vallo Olle on õiguskantsleri vanemnõunik.

---

<sup>71</sup> Taotlus tunnistada Narva linnas kohustuslike sotsiaalteenuseid reguleerivad määrused kehtetuks põhiseadusvastases osas (viide 13), p 9.