

Probleemkohad kohalikes sotsiaalteenuste määrustes

Kristi Ploom

õiguskantsleri nõunik

Kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste regulatsiooni kehtestades oli Riigikogu eesmärgiks tagada, et sama abivajadusega inimesed saaksid vallalt või linnalt abi sõltumata sellest, kus nad Eestis elavad.

Õiguskantsler kontrollis eelmisel aastal nelja kohaliku omavalitsuse määrusi, mis reguleerivad sotsiaalteenuste korraldamist. Eesmärk oli veenduda, et kohalikud määrused ei piira võrreldes sotsiaalhoolekande seaduses sätestatuga lubamatult abivajajate õigust saada kohustuslikke sotsiaalteenuseid (sotsiaalhoolekande seaduse 2. peatüki 2. jaos nimetatud teenuseid).

Kuivõrd teisteski omavalitsustes võib tekkida küsimus, mida on lubatud reguleerida kohalikes määrustes ja mida mitte, käsitlem järgnevalt kõige sagedamini esile kerkinud vastuolusid.

Teenuse sisu, eesmärk, maht ja abivajajate ring

Kõige rohkem oli kehtestatud määrustega piiranguid sotsiaalteenuste sisule, eesmärgile, mahule ja abivajajatele. Teisisõnu kitsendati, kellele teenust osutatakse, mida teenus sisaldab, millal ja kui suures mahus teenust pakutakse jne. Riigikogu on sotsiaalhoolekande seaduses kindlaks määranud, milliseid sotsiaalteenuseid peavad vallad ja linnad oma abivajavatele elanikele osutama. Iga seadusesse kirja pandud sotsiaalteenuse juures on selgitus, mis on teenuse eesmärk, sisu ning kellele seda tuleb osutada.

Vald ega linn ei tohi oma määrustes ühegi teenuse eesmärki kitsendada ega sealt ühtegi tegevust välja jätta. Nii ei tohi näiteks korraldada sotsiaaltransporditeenust erinevalt seaduses sätestatust (SHS § 38) üksnes tervishoiu- ja rehabilitatsiooniteenuse saamiseks, samuti jätta turvakoduteenuse raames kriisiabi osutamata, kuigi seadus seda nõuab (SHS § 33 lg 1). Kui seaduse kohaselt on väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus mõeldud täisealisele inimesele (SHS § 20 lg 1), ei saa omavalitsus korraldada seda teenust ainult eakatele. Sotsiaaltransporditeenust tuleb pakkuda vajaduse korral ükskõik millise puudega inimesele, seega pole lubatud sätestada, et teenust osutatakse vaid liikumispuudega inimestele. Vald ega linn ei saa kehtestada korda, et sotsiaaltransporditeenust ei osutata, kui sõiduk on juba mõne teise kliendi jaoks kinni pandud.

Sotsiaalhoolekande üks olulisim põhimõte on, et abi andmisel tuleb lähtuda esmajärjekorras inimese vajadusest. Seega tuleb inimesele anda abi temale vajalikus mahus ja teenuse saamist ei tohi määrukses piirata tundide arvuga ega kehtestada tingimust, et nädalavahetustel teenust ei osutata. Inimene võib jääda vajaliku abita ka siis, kui määrusega sätestatakse teenusele rahalised limiidid. Näiteks kui on sätestatud, et sotsiaaltransporditeenust saab ühes kuus 80 euro ulatuses, võib kehvast ainelises seisukorras ning suurema abivajadusega inimesel vajalik sõit tegemata jääda.

Tegeliku elukoha nõue

Mõne kohaliku omavalitsuse määruses oli kehtestatud piirang, et teenust osutatakse vaid neile, kes elavad nii rahvastikuregistri järgi kui ka tegelikult selles omavalitsuses.

Abivajajale peab sotsiaalteenuste andmist korraldama see vald või linn, kus on rahvastikuregistri järgi inimese elukoht. Kui inimene elab tegelikult teises omavalitsuses, võib see muuta abi andmise keerulisemaks, kuid ei anna alust jätta teda abita. Juhul kui inimene elabki püsivalt mujal, tuleks talle meelde tuletada kohustust oma aadress rahvastikuregistris ära muuta. Kui aga inimese elukoht ongi mitmes omavalitsuses või ei ole ta püsivalt elukohta vahetanud, tuleks tema rahvastikuregistrijärgsel omavalitsusel korraldada abi andmine koostöös elukohajärgse omavalitsusega. Silmas tuleb pidada, et ühelgi teisel omavalitsusel pole kohustust inimesele abi anda (v.a vältimatu abi). Seega, kui rahvastikuregistrijärgne omavalitsus inimest ei aita, võibki ta jääda abita. Niisugune olukord pole aga lubatud.

Teenuste korraldamine ja ülalpidajad

Üks olulisemaid määrustes kehtestatud sisulisi piiranguid oli seotud ülalpidajatega. Mõni omavalitsus seadis tingimuse, et sotsiaalteenust osutatakse siis, kui ülalpidajad ei ole tervislikel põhjustel võimelised abivajajat hooldama. Samuti kehtestati, et ülalpidajatega abivajajad lükatakse teenusejärjekorras tahapoole või neid ei aidatagi.

Perekonnaseadus (PKS) sätestab, et täisealise inimese eest ei pea hoolitsema ülalpidaja isiklikult. Ülalpidajatel on kohustus täisealist abivajajat aidata ainult rahaliselt ehk elatist makstes (PKS § 100 lg 1) ja sedagi peab ülalpidaja tasuma oma võimaluste järgi (PKS § 99).

Mõnel puhul võib ülalpidaja olla ka elatise maksmisest vabastatud (PKS §-d 102 ja 103).

Tuleb arvestada ka asjaoluga, et SHS paneb omavalitsusele kohustuse korraldada oma elanikele sotsiaalhoolekandeline abi andmist sõltumata sellest, kas inimesel või tema lähedastel on raha teenuse eest tasumiseks (SHS § 5 lg 1 ja § 15 lg 1).¹ Vallal või linnal tuleb aidata kõiki tema poole pöördunud inimesi sellega, et selgitab välja, kas ja millist abi inimene vajab. Kohalik omavalitsus peab tagama ka selle, et inimene saaks vajalikku sotsiaalteenust kasutada ehk aitama teda vajadusel teenuse osutajaga kontakti võtta, lepingut sõlmida ja muus asjaajamises.

Seega ei tohi vald ega linn ühelgi juhul seada sotsiaalteenuse saamiseks tingimust, et kohalik omavalitsus osutab üht või teist sotsiaalteenust sel juhul, kui ülalpidajad ei ole suutelised enam abivajajat hooldama. Kohustus korraldada sotsiaalteenuseid on vallal või linnal alati, kui inimene abi küsib ja seda vajab. Sobiva abi väljaselgitamiseks ja teenuse saamiseks tuleb inimest aidata sõltumata tema rahalisest seisust või ülalpidajate olemasolust.

Teenuste rahastamine ja ülalpidajad

Vastuolud seadustega ilmnesid ka teenuse eest tasumist reguleerivates sätetes. Kohalikes õigusaktides oli näiteks sätestatud, et vald või linn otsustab haldusaktiga, kui palju peab teenuse hinnast tasuma ülalpidaja – vastasel juhul lõpetab linn või vald teenuse osutamise, kui ülalpidaja lepingut ei täida. Mõne omavalitsuse määruse kohaselt pidid ülalpidajad teenusetaotluses kinnitama, et nad tasuvad selle osa teenuse hinnast, mida abivajaja ei jõua tasuda.

Selliseid küsimusi ei saa aga kohalik

¹ Vt ka artiklit „Kohaliku omavalitsuse väljakutsed sotsiaalteenuste osutamisel”, *Sotsiaaltöö* 1/2017.

omavalitsus otsustada, sest tal ei ole sotsiaalteenuse üle otsustades ülalpidajaga õigussuhet ehk teisisõnu pole seadusest tulenevat õigust ülalpidajalt tasu nõuda. Ülalpidajalt võib elatise maksmist (nt teenuse kulude katmiseks) nõuda vaid abivajaja ehk ülalpeetav. Kohalik omavalitsus saab ülalpidajalt abivajaja nimel elatist nõuda vaid siis, kui ta on abivajaja eestkostja.

Kui ülalpidaja keeldub abivajajale elatist maksmast ja omavalitsus teeb seda ise, on omavalitsusel õigus nõuda ülalpidajalt käsundita asjaajamise korras tehtud kulutuste katmist. Teisisõnu, linn või vald võib nõuda, et ülalpidaja maksaks tagasi summa, mida omavalitsus on ülalpidaja eest tasunud.²

Vallal ja linnal on õigus hinnata, kas abivajajal on teenuse tasumiseks võimalik lähedastelt elatist nõuda ning kui suures ulatuses. Niisugune hinnang ei kohusta aga ülalpidajaid selles suurusel elatist tasuma, vaid näitab ära, kui palju on abivajaja võimeline temale vajaliku sotsiaalteenuse hinnast eelduslikult tasuma, kui ülalpidaja talle elatist maksab.³

Samuti ei saa omavalitsus alati keelduda teenuse osutamisest, kui ülalpidaja ei täida lepingut. Teenuse osutamisest saab vald või linn keelduda üldiselt vaid abivajajast tingitud põhjustel, näiteks kui inimene ei tee abi saamiseks koostööd või tema vajadused on muutunud (nt ta ei vaja enam abi või vajab muud abi). Täpsed alused on kehtestatud sotsiaalseadustiku üldosa seaduse §-des 18 ja 19. Kui konkreetsel juhul pole alust teenuse osutamist lõpetada või peatada, tuleb kohalikul omavalitsusel tasuda teenuse eest ise ning võimalusel nõuda makstud elatis ülalpidajatelt võlaõigusseaduse §-de 1018 ja 1023 alusel sisse.

Kui teenuse osutamise lepingu pool on ka ülalpidaja, tuleb teenuse osutajal kasutada võlaõiguslikke õiguskaitsevahendeid (nt nõuda leppetrahvi või kohustuse täitmist).

Inimese omaosaluse suurus

Nii mõnigi vald või linn on sätestanud määruses kindla summa, mis tuleb teenuse eest maksta abivajajal või omavalitsusel. Näiteks oli kehtestatud, et abivajaja peab tasuma kindla protsendi teenuse hinnast või oli sätestatud, millise summa ulatuses teenust aastas või kuus osutatakse.

Sotsiaalhoolekande seaduse järgi tuleb omavalitsusel iga juhtumi puhul teha kindlaks, kas abivajaja on võimeline temale vajaliku sotsiaalteenuse kulud katma, sest inimese kanda jääv tasu ei tohi olla nii suur, et see takistaks teenuse saamist (SHS § 16 lg 3). Kuna iga inimese majanduslik olukord, sh sissetulekud, väljaminekud ja kohustused on erinevad, ei tohi linn ega vald oma õigusaktiga inimesele teenuse tasu (ega protsenti) kehtestada. Muidu tekib oht, et mõni abivajaja ei suuda seda maksta ja tal jääb seetõttu teenus saamata. Küll võib aga omavalitsus kehtestada inimesele soodsama regulatsiooni ning inimeselt tasu üldse mitte võtta.

Seadus ei luba kehtestada omavalitsusel määrusega piirmäära, kui suure summa tasub omavalitsus, kuna ülejäänud osa jääks järelikult inimese kanda.

Otsuse tegemise aeg

Mitmes määruses oli kehtestatud, et omavalitsusel on aega sotsiaalteenuse osutamise üle otsustada 30 päeva. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS) järgi tuleb aga selline otsus teha kümne tööpäeva jooksul (SÜS § 25 lg 1). **S**

² Vt ka Riigikohtu 15.06.2015 lahendit nr 3-2-1-67-15, p 14.

³ Abivajaja osaluse väljaselgitamist on põhjalikumalt käsitletud artiklis „Abivajaja omaosalus sotsiaalteenuse eest tasumisel”, *Sotsiaaltöö* 2/2017.