



Õiguskantsler

Risto Kask
linnaosa vanem
Nõmme Linnaosavalitsus
nomme@tallinnlv.ee

Teie nr
Meie 20.12.2016 nr 7-5/161266/1605241

Sobiva sotsiaalteenuse võimaldamine

Austatud Risto Kask

Õiguskantslerile kurtis oma muret [] (edaspidi *avaldaja*), kes on pikka aega taotlenud Nõmme linnaosavalitsuselt eluaseta.

Kuivõrd avaldaja esitas pärast õiguskantsleri poole pöördumist kaebuse eluaseme saamata jäämise küsimuses ka halduskohtule, ei saa õiguskantsler selles osas seisukohta kujundada. Avaldaja esitatud materjalidest ilmnes, et talle on pakutud ka võimalust minna ööpäevasele hoolekandetasutuses hooldamise teenusele (edaspidi *ööpäevane hooldusteenus*). Sestap otsustasin analüüsida avaldajale sobiva abi andmise menetlust laiemalt.

Analüüsist selgus, et:

- Nõmme Linnaosavalitsus pole avaldaja abivajadust terviklikult hinnanud ja selgitanud välja tema tegelikku tahet abi saamisel. Nende puuduste tõttu tekib põhjendatud kahtlus, et avaldaja suhtes 28.06.2016 tehtud otsus võib olla ekslik;
- Nõmme Linnaosavalitsus pole täitnud avaldaja suhtes selgitamiskohustust;
- 28.06.2016 otsusest ei selgu piisavalt selgelt selle tegemise kaalutlused ja põhjendused;
- Nõmme Linnaosavalitsus pole avaldajat kõikidest haldusotsustest nõuetekohaselt teavitanud.

Seepärast teen Nõmme Linnaosavalitsusele ettepaneku avaldaja juhtum uuesti üle vaadata ning teha asjas uus otsus. Õige haldusotsuse tegemiseks palun

- võtta avaldajaga ühendust ning selgitada talle (vajadusel kirjalikult) tema õigusi ja kohustusi, sh kohustust teha abi saamiseks koostööd, ning koostöö tegemata jätmise tagajärgi;
- selgitada välja avaldaja tegelik abivajadus terviklikult;
- kaaluda, milline kohustuslik sotsiaalteenus avaldajat kõige paremini aitab, arvestades seejuures seaduses sätestatud abi andmise põhimõtteid;
- teha avaldaja suhtes kaalutletud ja põhjendatud haldusotsus.

Palun Teil **5. jaanuariks 2017** teada anda, kuidas olete ettepanekuga arvestanud ning milline oli menetluse tulemus.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

[Sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) järgi on kohalikul omavalitsusel (KOV) kohustus selgitada välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajadus ja sellele vastav abi. Inimese abivajadust tuleb seejuures hinnata terviklikult (SHS § 15 lg 2).

Selleks, et omavalitsus saaks inimese abivajadust välja selgitada, peab ka inimene ise kaasa aitama. Seetõttu ongi Riigikogu näinud [sotsiaalseadustiku üldosa seaduses](#) (SÜS) ette inimesele kohustuse aidata abi taotlemisel igakülgset kaasa eesmärgipärast ja efektiivset menetlust (SÜS § 5 lg 2). Haldusorganil lasub aga omakorda kohustus selgitada inimesele, millised on tema õigused ja kohustused, sh abivajaduse ja sellele vastava abi väljaselgitamisel (SÜS § 7, [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 36).

Milline abi on konkreetsele inimesele tema olukorras kõige paslikum ja tulemuslikum, otsustab kohalik omavalitsus. Kui inimesel on abivajadus mõne SHS-s sätestatud kohustusliku omavalitsuse sotsiaalteenuse järele, tuleb KOV-l sobilikku teenust osutada. Sobiliku teenuse valikul tuleb KOV-l arvestada nii SÜS-s ja SHS-s sätestatud sotsiaalkaitse ja abi andmise põhimõtteid kui ka inimese taht.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta põhjalikumalt.

Abivajaduse väljaselgitamine

Kõnealuse juhtumi puhul ilmneb, et Nõmme linnaosavalitsus pole avaldaja abivajadust terviklikult hinnanud ning pole seega jõudnud ka ühesele veendumusele, millist abi avaldaja tegelikult vajab. Nimelt avaldas Nõmme linnaosavalitsuse üks spetsialist suulises vestluses õiguskantsleri nõunikuga, et tema hinnangul avaldaja ööpäevast hooldusteenust sisuliselt ei vaja, teine aga just kinnitas vajadust selle järele. Samas on 28.06.2016 otsusega leitud, et avaldaja siiski vajab seda teenust. Otsusest ei selgu, kuidas selleni jõuti. Säärased vastukäivad hinnangud tekitavad kahtluse, et avaldaja ei tule iseseisvalt eluruumis elades päris kõigega toime, kuid samas on tema toimetulekuvõime suurem kui ööpäevaringsel hooldusteenusel eeldatakse.

Avaldaja tegelik tahe

Ka ei ole linnaosavalitsus välja selgitanud inimese tegelikku taht. Avaldaja on taotlenud linnaosavalitsuselt abi nii eluruumi saamiseks kui ööpäevase hooldusteenuse kulude katmiseks. Samas olevat linnaosavalitsuselt saadud selgituste järgi avaldaja [] hooldekodule märku andud, et tal pole sinna minekuga kiiret. 2015. a keeldus avaldaja [] hooldekodusse minemast, kuigi oli algselt teinud taotluse hooldekodu kulude katmiseks. Samal ajal on avaldaja pöördunud nüüd nii õiguskantsleri kui halduskohtu poole eluruumi saamata jäämise küsimuses. Seega on ebaselge, milline on abivajaja tegelik tahe. Seejuures võib avaldaja tahe pidevalt muutuda just seetõttu, kuna ta tunneb, et pakutud lahendused pole tema abivajaduse katmiseks sobivaimad.

Selgitamiskohustus

Linnaosavalitsuse selgituste järgi on avaldajaga keeruline koostööd teha, et tema abivajadust ja taht välja selgitada. On mõistetav, et kui abi vajav inimene ise koostööd ei tee, võib juhtuda, et KOV ei saagi talle sobivat abi anda, kuna ei tea, kas ja millist abi pakkuda. Sel juhul tuleb aga KOV-l inimesele selgitada koostöö tegemise kohustust ning koostööst keeldumise tagajärgi. Seda tuleb üritada teha ka siis, kui inimesega on keeruline ühist keelt leida. Vajadusel tuleb selgitused anda inimesele kirjalikult. Inimese abita jätmisel võivad olla rasked tagajärjed (ohtu võib sattuda inimese elu või tervis), mistõttu on linnaosavalitsusel ka suurem selgitamiskohustus. Linnaosavalitsusel tuleb inimest seega omal algatusel teavitada, et kui ta ei tee koostööd, võib ta vajalikust abist ilma jääda ning seada ennast seeläbi ise ohtu.

Pole teada, et linnaosavalitsus oleks avaldajale jaganud selgitusi koostöökohustuse ja selle järgimata jätmise riskide kohta. Kui avaldaja suulisi selgitusi ära ei kuula, tuleks talle need kirjalikult kaasa anda.

Haldusakti põhjendamine

Et inimene teaks, miks haldusorgan tema suhtes just sellise kaalutusotsuse tegi, tuleb otsuses reeglina välja tuua selle põhjendus ja kaalutlused. Piisava ja arusaadava põhjenduse olemasolu annab inimesele võimaluse otsuse tagamaid mõista ning vajadusel seda argumenteeritult vaidlustada.

Tegite 28.06.2016 avaldaja osas otsuse, mille punktist 3 tuleneb, et avaldaja vajab ööpäevaringset kõrvalabi. Otsusest nähtub, et avaldaja nägemine on tugevalt halvenenud ja käimine raskendatud. Kuivõrd avaldaja ei ole linnaosavalitsuse sõnutsi abivajaduse väljaselgitamiseks koostööd teinud, põhineb otsus eelduslikult vaid arstitõendil ja avaldaja taotlusel. Neist kummastki aga ei selgu, et avaldaja vajaks abi ööpäevaringselt või mil määral takistavad nägemis- ja käimisprobleemid avaldaja iseseisvat toimetulekut. Otsusest pole aru saada, millele tuginedes on linnaosavalitsus leidnud, et avaldaja vajab ööpäevaringset kõrvalabi. Lisaks sedastab otsuse punkt 4, et avaldaja abivajadust ei ole võimalik katta muul moel. Märgitud on vaid, et avaldajal puuduvad lähedased, kes tema eest hoolitseksid ning tal puudub ka elukoht. Võttes arvesse seda, et avaldaja abivajaduse määr ei ole selge, on paljasõnaline ka väide, et muul moel avaldajat aidata ei saa. Ka lähedaste puudumine ei saa olla põhjuseks, miks inimene vajab ööpäevaringset hooldusteenust, kuivõrd lähedastel puudub kohustus füüsilise hoolduse pakkumiseks. Sestap leian, et olete otsuse tegemisel tuginenud asjaoludele, mille olemasolu pole tõendatud ning jätnud ka otsuse nõuetekohaselt põhjendamata.

Siinkohal on oluline, et KOV kohustus abi anda ei piirdu vaid ühe sotsiaalteenuse osutamisega kümne kohustusliku hulgast. Kui inimesel puudub eluase ja tal on samal ajal ka kõrvalabi vajadus, võib olla põhjendatud talle nii eluruumi tagamise teenuse osutamine kui lisaks mõne toetava teenuse osutamine (nt koduteenus, isikliku abistaja teenus, tugiisikuteenus, sotsiaaltransporditeenus). Samuti võib inimese toimetulekut tõsta abivahendi kasutamine (vajadusel tuleks inimest aidata Sotsiaalkindlustusametilt abivahendi taotlemisel). Kui aga kõrvalabi vajadus on nii suur, et inimene kodustes tingimustes ei suuda toime tulla ka abivahendite toel, võib ta vajada väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust. Sobiva abi valikul tuleb muu hulgas arvestada, et inimesele antaks tema vajadustele vastavat abi, eelistada tuleks abimeedet, kus inimese iseseisev toimetulek säilib võimalikult suurel määral ning muid abi andmise põhimõtteid. Kui sobiv abi on välja selgitatud, tuleb seda inimesele anda siis, kui ta seda vajab.

Haldusakti teatavakstegemine

Linnaosavalitsuse selgitustest jäi ebaselgeks, kas ja mil moel on avaldajat 28.06.2016 otsusest teavitatud ja see kätte toimetatud. 09.05.2016 otsusest pole selgituste järgi avaldajat teavitatud.

Haldusakti õigel teatavakstegemisel on oluline roll – teavitada inimest tehtud otsusest ning lisaks sõltub sellest haldusakti kehtivus (vt HMS § 61 lg 1). Kui inimese õigusi haldusaktiga piiratakse (nt arvatakse ta eluruumi taotlejate hulgast välja), talle pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi (kohustus tasuda teenuse eest oma pensionist praktiliselt kogu selle ulatuses) või tema kahjuks tunnistatakse varasem haldusakt kehtetuks või muudetakse, tuleb haldusakt inimesele nõuetekohaselt kätte toimetada ning vabas vormis teavitamisest ei piisa (HMS § 62 lg 2). Haldusotsusest teavitamise ja kättetoimetamise puhul tuleb lähtuda ka SÜS §-s 27 sätestatud nõuetest.

Kuigi avaldaja pole andnud Teile oma postiaadressi, tuleks Teil siiski edaspidi avaldajaga kokku leppida, mil moel saate haldusotsused talle teatavaks teha (nt posti teel, leppida kokku haldusakti kättesaamise aeg linnaosavalitsuses vms). Haldusmenetluse seadus näeb ette kättetoimetamise võimalused ka juhuks, kui inimeseni ei ole võimalik kokkulepitud viisil (või muul moel) haldusakti toimetada.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise