



Õiguskantsler

Mikk Tuisk
Saaremaa Vallavalitsus
vald@saaremaavald.ee

Teie 12.11.2020 nr 10-6/6029-2

Meie 30.03.2021 nr 7-5/201662/2102203

Sotsiaalteenuste osutamine

Lugupeetud vallavanem

Teile teadaolevalt pöördus õiguskantsleri poole [], kes ei ole rahul sellega, kuidas vald on korraldanud tema vanematele sotsiaalteenuseid (kodukohandused ja sotsiaaltransport).

Leian, et Saaremaa Vallavalitsus ei ole avaldaja vanematele sotsiaalteenuste tagamisel toiminud õiguspäraselt. Vald ei korraldanud avaldaja [] isa transporti haiglasse ja haiglast koju nii nagu seda näeb ette seadus. Ka ei ole vald korraldanud avaldaja emale sotsiaaltransporti kalmistule ja tagasi koju, kuigi seaduse järgi on avaldaja emal selleks õigus. Samuti ei arvestanud vallavalitsus avaldaja vanemate 2020. aastal esitatud kodukohanduste taotlusi lahendades seaduse nõudeid ega hea halduse tava.

Palun Saaremaa Vallavalitsusel edaspidi lähtuda inimeste taotluste sisust, mitte nende vormist, ning pakkuda tuvastatud abivajadusele vastavat abi kooskõlas seaduste ja määrustega.

Saaremaa vald ei ole seni kehtestanud põhiseaduspäraselt puuetega inimeste eluaseme kohandamise korda. Palun Teil koostöös vallavolikoguga see olukord lahendada.

Ootan Teie vastust 7. maiks 2021. aastal.

Õigus sotsiaaltranspordile

1. Avaldaja isa vajab transporti haiglasse ja sealt koju sõiduks. Vallavalitsus rahuldab 03.09.2020 [] isa haiglasse transportimise avalduse, kuigi pakutud sotsiaaltransport ei vastanud voodihaige inimese vajadustele. Pärast avaldaja mitmekordset pöördumist selgitas vallavalitsus lõpuks, et lamava inimese transportimiseks saab inimene teenust osta otse haiglalt. Vallavalitsus lisis seejuures, et kui inimene on lamava haige veo koostöös haiglaga ise korraldanud, võib ta vallalt taotleda kantud kulude hüvitamist.

2. Seaduse kohaselt ei saa inimesele pakkuda sotsiaalteenust, mis ei vasta tema abivajadusele (sotsiaalhoolekande seaduse ([SHS](#)) § 3 lg 1 p 6). Ka SHS § 38 lõikes 1 on sõnaselgelt öeldud, et sotsiaaltranspordiks kasutatav sõiduk peab vastama teenust kasutava inimese vajadustele. Seadus ei välista teenuse vajajate hulgast puudega voodihaigeid. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel korraldada (teha kättesaadavaks) sobiv transport ka neile inimestele.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Kui transporditeenust on võimalik osta haiglalt, ei pea vald seda teenust ise pakkuma, juhul kui haigla pakutav teenus ja selle osutamise tingimused vastavad SHS nõuetele. Näiteks selgub avaldajale antud vallavalitsuse vastusest, et avaldaja isa pidi kõigepealt teenuse eest tasuma ja seejärel avanes tal võimalus taotleda kulude katteks sotsiaaltoetust. Seaduse järgi ei tohi inimene jääda rahapuuduse tõttu talle vajaliku teenuseta (SHS § 16 lg 3). Järelikult pole SHS-ga kooskõlas lahendus, et inimest kohustatakse maksma sotsiaaltransporditeenuse eest enne, kui vald on kindlaks määranud, kui palju võib inimese käest tasu võtta (milline tasu on inimesele jõukohane maksta).

4. Neil põhjendustel leian, et Saaremaa Vallavalitsus ei korraldanud avaldaja isale transporti haiglasse ja sealt koju kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega.

5. Avaldaja emal on liikumispuue. Ta on taotlenud vallalt sotsiaaltransporditeenust oma [] hauale ja tagasi koju. Olete seisukohal, et seaduse kohaselt ei pea vald tagama sotsiaaltransporti kalmistule sõiduks. Seda seisukohta on vallavalitsus väljendanud avaldaja ema puudutavas 15.10.2020 otsuses, viidates mh Sotsiaalkindlustusameti selgitustele.

6. Sotsiaaltransporditeenust on õigus saada puudega inimesel (kelle puue takistab isikliku või ühissõiduki kasutamist) tööle või õppeasutusse sõitmiseks või avalike teenuste kasutamiseks (SHS § 38 lg 1). Saaremaa vallas [kehtiva sotsiaalhoolekandeabi andmise korra](#) §-s 30 on veel kirjas, et teenust on õigus kasutada ka muudeks igapäevaelus vajalike toimingute tegemiseks. Seadus ei ava avaliku teenuse mõistet ega täpsusta, milliste avalike teenuste kasutamiseks on puudega inimesel õigus kasutada sotsiaaltransporditeenust. [SHS eelnõu seletuskirjas](#) on selgitatud, et avalikeks teenusteks loetakse mh tervishoiuteenuseid ning näitena on välja toodud haiglasse minek, samuti rehabilitatsiooniteenused. Ka on avalikeks teenusteks peetud näiteks posti-, panga- ja kommunaalteenuseid, kuid mitte teatrietendusi ega spordivõistlusi.

7. Kuigi SHS eelnõu seletuskirja põhjal võib järeldada, et Riigikogu on soovinud piirata puuetega inimeste õigust sotsiaaltranspordile, tuleb SHS § 38 lõiget 1 tõlgendada ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ([PIK](#)) vaimus, et tagada riigisisese õiguse kooskõla Eesti riigi rahvusvaheliselt võetud kohustustega. Seda võimaldab ka sätte sõnastus. Seega tuleb SHS § 38 lõiget 1 näha ühe meetmena, kuidas tagada puuetega inimestele iseseisev elu ja kogukonda kaasatus ning võimalikult iseseisev liikumisvõime (vt nt [PIK art 19](#) ja selle [üldkommentaari](#) ning art 20).

8. Võimalus käia oma [] haul on eraelu, inimese vaimse tervise ja ka inimväärikuse küsimus. Lein ja kombekohane haul käimine ning haura korraldamine on inimestele tähtsad. Seda kinnitab meie kultuurilugu, kalmistuseadus jm õigusaktid. Sestap pole seadusega kooskõlas jätta inimest võimaluseta käia oma [] haul. Neil põhjendustel leian, et Saaremaa Vallavalitsus oleks pidanud avaldaja emale tasu eest või tasuta korraldama sotsiaaltransporditeenuse [] haul käimiseks.

9. Vallavalitsuse ja avaldaja vahelisest kirjavahetusest on näha, et on vaieldud ka selle üle, kas sotsiaaltransporditeenus hõlmab inimese aitamist teiselt korruselt maja välisukseni ja sealt edasi sõidukisse. Kohaliku omavalitsuse ülesanne sotsiaaltranspordi korraldamisel on tagada, et inimene saab tegelikult talle vajalikku teenust kasutada. Kui inimene ei saa ilma kõrvalise abita korterist või majast välja ja sisse, tuleb talle selleks abi organiseerida. Olenevalt juhtumist võib vald pakkuda inimesele näiteks isikliku abistaja teenust (vt SHS § 27). Samas võib sotsiaaltransporditeenust korraldada nii, et see teenus hõlmab ka inimese abistamist korterist ja majast sisenemisel ja väljumisel. Mõnikord võib see isegi olla vajalik, kui tegu on näiteks lamava voodihaige transpordiga.

10. [] on määratud oma ema hooldajaks ja ta saab vallalt selle eest toetust. Hooldaja üks ülesanne on aidata hoolealust nii toas kui õues liikumisel. Sellest võib välja lugeda, et avaldaja on võtnud endale kohustuse aidata oma ema ka treppidel liikuda. Säärast kohustust võib mõistlikuks pidada näiteks siis, kui inimene vajab treppidel liikumiseks veidi kõrvalist abi (nt toetab tasakaalu hoidmisel). Kui hoolealuse aitamine käib hooldajale üle jõu, tuleb olukorrale leida muu lahendus, näiteks kohandada teekonda maja välisuksest korteriukseni, leida sobivam eluase, kaasata veel keegi vms. Konkreetsetes asjas on vald kinnitanud, et sotsiaaltransporditeenuse kasutamine on korraldatud nii, et tagatud on ka kõrvalabi treppidel ja õues liikumisel.

11. Kuna kõrvalabi treppidel ja õues liikumisel oli avaldaja emale tagatud, on vald sotsiaaltranspordi korraldades selles küsimuses järginud seadust.

Õigus kodukohandustele

12. Saaremaa Vallavalitsus rahuldab 2018. aastal [] kodu pesemisruumi kohandamise taotluse. Vajalikud tööd on tehtud ning mitu eksperti on hinnanud lõpptulemuse heaks (nt 20.02.2019 Ösel Consulting OÜ hinnang). 2020. aasta mais taotlesid avaldaja vanemad uusi kodukohandusi. Saaremaa Vallavalitsus jättis need taotlused lahendamata. Põhjenduseks tõi vallavalitsus, et sotsiaalkaitseministri 26.02.2018 määruse nr 4 „[Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine](#)“ § 2 punkti 1 järgi saab kohandusi teha vaid eluruumis, kus taotleja tegelikult elab ja mis on tema elukoht ka rahvastikuregistri andmetel. [] puhul ei lange need aadressid kokku. Samuti viitas vallavalitsus sotsiaalkaitseministri määruse § 9 lõikele 3 ja leidis, et kuna [] on juba riigi kulul kohandusi saanud, pole tal võimalik uusi kohandusi taotleda.

13. Saaremaa Vallavolikogu 24.05.2018 määruse nr 30 „Eluruumi kohandamise meetme „Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine“ taotluste menetlemise kord“ (edaspidi [kohanduste määrus](#)) § 2 lõigete 1 ja 2 järgi saab kohandusi taotleda Saaremaa valla elanik sel juhul, kui kohandatav eluruum on taotleja rahvastikuregistrijärgne ja tegelik elukoht. Selline tingimus on kooskõlas ka SHS § 5 lõikega 1 ja on põhiseaduspärane. Rahvastikuregistri seaduse ([RRS](#)) § 65 lg 1 ja § 68 kohaselt peab inimene esitama rahvastikuregistrisse kandmiseks selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab. Kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukoha andmetega, nagu see sotsiaalteenuste osutamise puhul on, peab kohalik omavalitsus lähtuma rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressist (RRS § 66 lg 1). Ka tuleb kõnealuses seaduses sätestatud tingimuse taga näha riigi ja kohaliku omavalitsuse vajadust osata planeerida erinevatesse valla piirkondadesse ressursi (RRS § 4 p 1; vt ka Riigikohtu otsust [nr 5-18-7/8](#), p 133 jj).

14. Saaremaa vallal oli seega õigus jätta [] tegelik elukoht kohandamata, kuna selle aadress ei kattunud tema rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressiga. Samas kuna vallavalitsus teadis, et [] elab tegelikult eluruumis, mille kohandamist ta on taotlenud, oleks vallavalitsus pidanud astuma samme rahvastikuregistris elukohaandmete muutmiseks (vt analoogia korras ka Riigikohtu otsuse [nr 5-18-7/8](#), p 139).

15. Ükski seaduse norm ei piira inimese õigust kodukohandustele selle tõttu, et inimese eluaset on kord juba kohandatud. Seega ei saa Saaremaa Vallavalitsus keelduda kohanduste tegemisest selle tõttu, et taotleja on juba kohandusi saanud. Sotsiaalkaitseministri määrus ei reguleeri kohandusi vajava inimese ja kohaliku omavalitsuse vahelisi suhteid. Selle määruse alusel annab riik kohalikule omavalitsusele lisaraha, et vald saaks inimesi kodukohanduste tegemisel abistada ja täita nii mh SHS § 42 lõikes 1 sätestatud kohustust.

16. Leian, et Saaremaa Vallavalitsus oleks pidanud [] taotluse sisuliselt lahendama ja võtma seisukoha, kas uute kodukohanduste tegemine on põhjendatud või on abivajadus kaetud juba varem võimaldatud teenustega.

17. Saaremaa vald ja avaldaja on 2020. a juulis pidanud kirjavahetust ka kortermaja trepikotta trepironija paigaldamise asjus. Kirjavahetusest nähtub, et valla hinnangul peab esmajoones [] tegelema küsimusega, kas ja milline trepironija rahuldaks tema [] abivajaduse. Vallavalitsus vastas ka õiguskantsleri nõunikule, et avaldaja [] on vajalik abi korraldatud, kuna avaldaja on võtnud kohustuse abistada oma [] liikumisel toas ja õues ning vald maksab talle selleks iga kuu 140 eurot toetust.

18. Trepironija kasutamine annab [] vajaliku liikumisvõimaluse. See on põhiõigust puudutav küsimus, mille vallavalitsus saab lahendada [] sotsiaalteenuse korraldamisega. Kui vallavalitsus leidis, et [] kõrvalabi vajadus on [] abiga piisavalt kaetud (sh pole abi korraldamisega ohtu seatud ei avaldaja [] ega avaldajat ennast) ning kohanduste tegemine või sobivama eluaseme võimaldamine pole põhjendatud, tulnuks [] seda ka nii selgitada.

19. Juhin tähelepanu, et kohanduste määrus erineb oluliselt sotsiaalhoolekande seaduse ja sotsiaalseadustiku üldosa seaduse nõuetest. Riigikohus (Riigikohtu otsus [nr 5-18-7/8](#), p 124) on nn Narva sotsiaalteenuste asjas öelnud järgmist: „Sotsiaalteenuste osutamise korraldamist reguleerides ei tohi omavalitsusüksus minna vastuollu seaduses sätestatuga. Selline seaduse prioriteedi nõue tuleneb nii PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttest kui ka PS §-st 154, mis täpsustab seaduslikkuse põhimõtet kohaliku omavalitsuse jaoks. Seetõttu on seadusega vastuolus olev omavalitsusüksuse määrus või selle andmata jätmise vastuolus põhiseadusega (PS §-dega 3 ja 154). Põhiõigusi tohib omavalitsusüksuse õigustloov akt riivata üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.“ Seepärast palun Teil astuda samme põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseks.

Muud menetluslikud küsimused

20. Vallavalitsuse edastatud kirjavahetusest nähtub, et [] on vanematelt saanud volikirja alusel mitmeid kordi taotlenud vallalt oma vanematele abi nii telefoni kui ka e-posti teel. Vallavalitsus ei ole neid avaldaja pöördumisi võtnud taotlustena (nt 02.09.2020 pöördumine, mil avaldaja palus abi isa transportimiseks).

21. Haldusorganile võib avalduse (taotlus) esitada vabas vormis (haldusmenetluse seaduse ([HMS](#)) § 14 lg 1). Sama vormivabaduse põhimõtte sätestab ka sotsiaalseadustiku üldosa seaduse ([SÜS](#)) § 24 lõige 1. Seega võib taotluse esitada nii suuliselt kui ka kirjalikult. Suuliselt esitatud avaldus tuleb haldusorganil protokollida (HMS § 14 lg 2). Niisiis ei või Saaremaa Vallavalitsus nõuda taotluste esitamist kirjalikult, sh taotlusevormide täitmist. Kui inimene on esitanud telefonitsi või e-kirja teel taotluse ja selle sisu on arusaadav, tuleb taotlus registreerida ning asuda seda lahendama.

22. Avaldusalusest asjast selgub üheselt, et avaldaja vanemate abivajadusele vastavate toetuste ja teenuste pakkumisel on vald lähtunud vaid avaldaja taotlustest. See annab alust kahelda, et vaatamata tuvastatud abivajadusele pole vald taganud inimestele kogu vajalikku abi.

23. SHS § 15 lõige 1 näeb ette, et vald või linn selgitab välja abi taotleva inimese abivajaduse. Abivajaduse väljaselgitamisel lähtutakse inimese terviklikust abivajadusest, võttes arvesse tema toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid asjaolusid, sealhulgas tema personaalse

tegevusvõimega ning füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonnaga seotud asjaolusid (SHS § 15 lg 2). Kui inimese abivajadus on terviklikult tuvastatud, tuleb valla- või linnavalitsusel välja selgitada, mis toetus või teenus inimest aitab (SHS § 15 lg 1). Otsustades, millist abi inimesele konkreetsel juhul anda, arvestab vald SÜS-s ja SHS-s sätestatud üldisi abi andmise põhimõtteid ja ka avalike vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise vajadust (SÜS § 10 lg 1). Seega, saades avalduse, milles inimene taotleb konkreetset sotsiaalteenust, tuleb vallal või linnal selgitada välja inimese abivajadus terviklikult. Pärast abivajaduse väljaselgitamist tuleb inimesele pakkuda sellele vastavat abi, mitte lahendada üksnes küsimust, kas inimese taotletud abistamisviis rahuldab tema abivajaduse sobivalt.

24. Nagu haldusmenetluses üldiselt (HMS § 5 lg 2) kehtib ka sotsiaalkaitse korralduses nõue, et menetlus korraldatakse isikut kõige vähem koormaval viisil (SÜS § 9 lg 2). Muu hulgas tähendab see, et hüvitise taotlemisel ja andmisel ei või hüvitise andja nõuda inimeselt andmeid ja tõendeid, mille inimene on hüvitise andjale esitanud varem, kui inimene kinnitab esitatud andmete õigsust ja kui hüvitise andja kohustus andmeid säilitada ei ole lõppenud (SÜS § 30 lg 1). See tähendab, et kui vallavalitsusele on inimese seisund teada, ei ole õige nõuda temalt uuesti oma seisundi kirjeldamist. Olukord on teistsugune siis, kui pole kindel, kas inimese seisund on paranenud või halvemaks muutunud (SÜS § 30 lg 2). Sellisel juhul tuleb hinnata inimese abivajadust uuesti.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Saaremaa Vallavolikogu, Sotsiaalkindlustusamet