



ÕIGUSKANTSLER

## ETTEKANNE nr 2

Tallinn

2. juuni 2010. a.

### Ajutise peavarju ja varjupaigateenuse kättesaadavusest peavarjuta isikutele

Analüüsinud esmalt põhiseaduse (PS) § 139 lõigete 1 ja 2 ning õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lõigete 1 ja 2 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 2 punktis 12 toodud ajutise peavarju ja § 18 lg 1 punktis 3 nimetatud varjupaigateenuse regulatsiooni piisavust ning seejärel ÕKS § 33 alusel kohalike omavalitsuste tegevust peavarjuta isikutele ajutise peavarju ja varjupaigateenuse tagamisel, juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et

**olukord, kus riik on jätnud SHS § 2 punktis 12 nimetatud vältimatu sotsiaalabi raames pakutava ajutise peavarju ja § 18 lg 1 punktis 3 nimetatud varjupaigateenuse osutamise tingimused ja sisu reguleerimata võib olla vastuolus põhiseadusega.**

**Riigi kohustuseks on määrata üheselt kindlaks, millistele nõuetele peab vastama isikutele ajutise peavarju andmine ja varjupaigateenuse osutamine, et sellega oleks tagatud inimväärlikaks eluks minimaalselt vajalikud tingimused.**

### I Faktilised asjaolud

1. Viisin ajavahemikus aprill 2009 kuni jaanuar 2010 läbi menetluse eesmärgiga kontrollida ajutise peavarju ja varjupaigateenuse kättesaadavust üle Eesti, samuti hinnata teenuse osutamise taset ning tuvastada peamised teenuse osutamise kitsaskohad. Menetluse raames külastasin oma nõunikega kõiki Eestis peavarjuta isikutele varjupaigateenust ja ööbimisvõimalust pakkuvaid asutusi. Asutuste nimekiri koostati maavalitsustelt saadud teabe alusel. Täiendavalt küsiti iga kontrollitava asutuse kohta teavet ka asukohajärgsest kohalike omavalitsusest ja maavalitsusest, Tervisekaitseinspeksioonist (alates 01.01.2010 Terviseametist), Päästeametist ning Veterinaar- ja Toiduametist. Iga kontrollkäigu järgselt koostati kontrollkäigu kokkuvõte, milles kirjeldati asutust ja selle tegevuse aluseid ning tehti soovitused erinevatele ametkondadele praktika või regulatsioonide muutmiseks<sup>1</sup>.

2. Eestis on kokku 14 kodututele isikutele ajutist peavarju pakkuvat asutust<sup>2</sup>. Neist 10 on öömaja-tüüpi asutused ehk asutuses viibimine on võimalik vaid öisel ajal (Tartu linna asutus Varjupaik, SA Kuressaare Hoolekanne varjupaik, Keila Sotsiaalkeskus, MTÜ Rakvere Diakooniakeskus, MTÜ Eesti Punase Risti Narva linna Seltsi kodutute öömaja, Jõhvi Kodutute Varjupaik, SA Jõgeva linna sotsiaalmaja kodutute öömaja, Nöörimaa Tugikodu poolt peetav täiskasvanute erakorraline öömaja, Tallinna Sotsiaaltöö Keskuse Kopli öömaja, MTÜ Tallinna Hoolekande Keskuse poolt peetav kodutute öömaja). Lisaks on neli varjupaiga-tüüpi asutust, kus abivajajatel on võimalik viibida ööpäevaringselt (MTÜ Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus poolt peetav

<sup>1</sup> Aastal 2009 läbi viidud kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad elektrooniliselt aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=249> ning aastal 2010 läbi viidud kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad elektrooniliselt aadressil <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=338>.

<sup>2</sup> Andmed tuginevad maavalitsuste poolt õiguskantslerile edastatud tabel ning ei pruugi olla täielikud.

kodutute varjupaik Tallinnas, Tallinna Sotsiaaltöö Keskuse kaks varjupaika, MTÜ Haapsalu Töötajate Ühing poolt peetav kodutute varjupaik). Ajutist peavarju ja varjupaigasteenust pakkuvad asutused on riigi territooriumil ebahühtlaselt jaotunud. Selge on see, et peavarjuta isikutele vältimatut sotsiaalabi pakkuvaid asutusi ei ole igas omavalitsuses, kuid õiguskantsleri menetluse tulemusel selgus, et neid ei ole isegi igas maakonnas. Samuti erineb teenuse pakkuja omandivorm – kuus teenusepakkujat olid kohaliku omavalitsuse struktuuriüksused, kaheksal juhul pakkus teenust eraõiguslik juriidiline isik.

3. Eluasemega, sh ajutise peavarjuga tagatuse üldiseks iseloomustamiseks Eestis võib märkida, et 2003. aastal viis Poliitikauuringute Keskus PRAXIS läbi uuringu „Eluaseme kättesaadavus riskirühmadele“<sup>3</sup>, millest selgus, et Eestis on märkimisväärselt suur eluasemelt väljatõstmisohus ja koduta inimeste arv. Kodutute arvuks pakuti Eestis tol ajal umbes 3500 elanikku ehk 0,3% elanikkonnast, mis käesolevaks ajaks kindlasti ei näita koduta inimeste tegelikku arvu.

## II Asjakohased õigusnormid

4. PS § 28 lõige 2 sätestab:

„§ 28. /.../

Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

/.../“

5. SHS § 2 punkt 12 sätestab:

„§ 2. Mõisted

Käesolevas seaduses kasutatakse mõisteid järgmises tähenduses: /.../

12) vältimatu sotsiaalabi – piisavate elatusvahenditeta isiku olukorrale vastavad hädavajalikud sotsiaalhoolekandelised abinõud, mis tagavad vähemalt toidu, riietuse ja ajutise peavarju.,,

6. SHS § 18 lg 1 punkt 3 sätestab:

„§ 18. Hoolekandeasutuste liigid

(1) Hoolekandeasutused on:

---

<sup>3</sup> A. Kährik, E-M Tiit, J. Kõre, S. Ruoppila. Access to Housing for Vulnerable Groups in Estonia. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/toimetised\\_10\\_2003.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/toimetised_10_2003.pdf).

/.../

3) varjupaik - isikutele ajutist ööpäevast abi ja tuge ning kaitset pakkuv asutus;

/.../“

### **III Õiguskantsleri hinnang**

#### **1. Rahvusvaheline regulatsioon**

7. Vaadeldes eluaseme kaotanud isikute õigusi reguleerivaid rahvusvahelise õiguse akte, peab esmalt tähelepanu pöörama Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi ÜRO) Peaassamblee poolt 10.12.1948 vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 25 lõikele 1, mis sätestab, et igal inimesel on õigus sellisele elatustasemele, sealhulgas toit, riietus, korter, arstiabi ja vajalik sotsiaalne teenindamine, mis on nõutav tema enda ja tema perekonna tervise ja heaolu hoidmiseks, ning õigus kindlustatusele tööpuuduse, haiguse, invaliidisuse, lesestumise ja vanaduse saabumise korral või mõnel muul elatusvahenditest ilmajäämise juhul inimestest endast olenemata põhjustel<sup>4</sup>.

8. ÜRO Peaassamblee poolt võeti 21.12.1965 vastu rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta<sup>5</sup>. Konventsioon keelab igasuguse rassilise diskrimineerimise ning sisaldab tingimusi, mis aitaksid kaasa rassilise võrdsuse saavutamisele. Artikkel 5 sätestab, et konventsioonist osavõtavad riigid kohustuvad keelama ja likvideerima rassilise diskrimineerimise kõigis selle vormides ja tagama kõigi inimeste võrdõiguslikkuse seaduse ees, tegemata vahet rassi, nahavärvuse, rahvusliku või etnilise päritolu järgi muuhulgas ka sama artikli punktis (e) (iii) toodu suhtes ehk õiguse eluasemele tagamisel.

9. Lisaks on ÜRO Peaassamblee poolt 16.12.1966 vastu võetud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt<sup>6</sup>, mille eesmärgiks on soodustada tingimuste loomist, kus igaüks võib kasutada oma majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi samuti kui oma kodaniku- ja poliitilisi õigusi. Pakt sisaldab endas universaalseid miinimumstandardeid eluasemele ning artikli 11 lõige 1 sätestab, et sellest osavõtavad riigid tunnustavad õigust isiku ja tema perekonna küllaldasele elatustasemele, sealhulgas toitumisele, riietusele ja elamule, ning õigust pidevale elutingimuste parandamisele. Osavõtavad riigid kohustuvad rakendama vajalikke abinõusid selle õiguse teostamiseks.

Pakti artiklis 11.1 sätestatud õigust eluasemele on laiemalt käsitletud pakti alusel moodustatud ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu resolutsiooniga 1985/17<sup>7</sup> ellu kutsutud Majanduslike,

---

<sup>4</sup> Inimõiguste ülddeklaratsioon. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est>.

<sup>5</sup> Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=23980>.

<sup>6</sup> Majanduslike, sotsiaalsete ning kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=23981>.

<sup>7</sup> Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Komitee oma 4. üldkommentaaris<sup>8</sup>. Komitee asub üldkommentaaris kindlale seisukohale, et õigus kohasele eluasemele on igäihe õigus. Kohase eluaseme tagamisel peab arvesse võetama valduse aluste õiguskindlust, infrastruktuuri ja eluruumiga kaasnevate teenuste kättesaadavust, taskukohasust, elamiskõlblikkust, ligipääsetavust, asukohta ja kooskõla abivajaja kultuurilise taustaga. Eriti rõhutatakse pakti artiklis 11.1 sätestatud õiguse eluasemele ellu viimisel vajadust pöörata eelistähelepanu sotsiaalsetele gruppidele, kes elavad ebasobivates tingimustes. Riigi poliitika ja seadusandlus peab lähtuma kõige haavatavamate gruppide vajadustest. Sundväljatõstmine on kommentaari kohaselt *prima facie* vastuolus pakti artiklis 11.1 tooduga.

Tuleb märkida, et Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste õiguste komitee on sundväljatõstmise küsimusi eraldi käsitlenud 7. üldkommentaaris<sup>9</sup>. Komisjon defineerib sundväljatõstmist isikute tahtevastase alalise või ajutise eemaldamisena nende poolt asustatud kodust või kinnistult ilma kohaste õiguslike või muude garantiideta. Ka õigustatud väljatõstmiste korral (näiteks pikaaegse üürivõlgnevuse tõttu) peavad riigid tagama, et eluaseme kaotanud isikud omaks juurdepääsu kõigile vajalikele õiguslikele tagatistele ja muudele abinõudele. Eluasemelt välja tõstmine ei tohi kaasa tuua inimese muutumist kodutuks või tema muude inimõiguste riivet. Haavatavate gruppide puhul peab riik puudutatud isikutele tagama asjakohase alternatiivse eluaseme.

10. ÜRO Peaassamblee 16.12.1966 istungil võeti vastu ka kodanike- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt<sup>10</sup>. Antud dokumendi eesmärgiks on luua tingimused, kus igäüks võib kasutada majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste kõrval sama efektiivselt ka kodaniku- ja poliitilisi õigusi. Pakti artikli 17 punkt 1 sätestab, et kellegi isiklikku või perekonnaellu ei tohi meelevaldselt või ebaseaduslikult sekkuda keelates muuhulgas ka meelevaldse vahelesekumise isikute korteripuutumatuks.

11. ÜRO Peaassamblee võttis 18.12.1979 vastu konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta<sup>11</sup>. Konventsiooni eesmärgiks on ellu viia põhimõtted, mis on sätestatud deklaratsioonis naiste diskrimineerimise likvideerimise kohta ning rakendada abinõusid sellise diskrimineerimise likvideerimiseks kõigis tema vormides ja ilmingutes. Konventsiooni artikli 14 lõike 2 (h) järgi peavad konventsioonist osavõtavad riigid rakendama kõiki vastavaid meetmeid tagamaks naiste õigust nõuetekohastele elutingimustele, eriti seoses eluaseme, sanitaarteenuste, elektri- ja veevarustuse, samuti transpordi ja sidevahendite kasutamisega.

---

Economic and Social Council resolution 1985/17. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil

<http://ap.ohchr.org/documents/E/ECOSOC/resolutions/E-RES-1985-17.doc> .

<sup>8</sup> The right to adequate housing (Art.11 (1)). CESCR General comment 4. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument> .

<sup>9</sup> The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions CESCR General comment 7. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument) .

<sup>10</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=23982> .

<sup>11</sup> Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=23988> .

12. ÜRO Peaassamblee võttis 20.11.1989 vastu lapse õiguste konventsiooni<sup>12</sup> sätestades tingimused, mis puudutavad laste kaitset ja heaolu. Konventsiooni artikli 27 kohaselt peavad kõik osalisriigid tunnustama iga lapse õigust eluasemele, mis vastaks lapse kehalisele, vaimsele, hingelisele ja sotsiaalsele arengule. Vajadusel peavad riigid tarvitusele võtma asjakohased abinõud vanemate ja teiste lapse eest vastutavate isikute toetamiseks selle õiguse elluviimisel ning andma materiaalselt abi ja looma toetavaid programme, eriti toitlustamise, riietamise ja peavarju küsimustes.

13. Lisaks eeltoodule võeti 14.06.1996 ÜRO teise ülemaailmse inimasustuse konverentsi raames vastu Habitat Agenda<sup>13</sup>, mis keskendub piisava hulga eluasemete tagamisele ning inimasulate jätkusuutlikule arendamisele. Deklaratsiooniga ühines 171 riiki, nende hulgas ka Eesti. Deklaratsiooni 4. peatükk keskendub igapäevase õiguse eluasemele tagamisele. Dokumendi kohaselt tuleb eluasemepoliitika integreerida teistesse poliitikavaldkondadesse, nagu näiteks rahvastiku- ja inimressursside arendamise poliitikasse ning keskkonna- ja infrastruktuuripoliitikasse. Era- ja avaliku sektori koostöös tuleb suurendada taskukohaste eluasemete ühiskasutamist ning üürimist ja edendada elamuturu põhiseid soodustusi. Samuti peavad riigid looma kodututele ning teistele ebasoodsas olukorras olevatele isikutele juurdepääsu tervishoiu- ning haridusteenustele.

14. Õiguse eluasemele käsitlemisel tuleb kindlasti tähelepanu pöörata ka 26.02.1965 jõustunud ning 1988. aastal parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>14</sup>, mis sisaldab 31 sotsiaalset õigust. Eesti suhtes jõustus täiendatud sotsiaalharta 01.11.2000 ning Eesti ratifitseeris täielikult harta 18 artiklit ja osaliselt 5 artiklit. Muuhulgas jäid ratifitseerimata kaks eluasemega seotud artiklit ehk artikkel 30 „Õigus kaitsele vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse eest“ ja artikkel 31 „Õigus eluasemele“. Sotsiaalharta artikkel 31 paneb riikidele kohustuse võtta tarvitusele meetmed eesmärgiga teha kättesaadavaks kindlale tasemele vastav eluase; hoida ära ja vähendada kodutust, et see järk-järgult kaotada ning muuta eluaseme hind kättesaadavaks piisava sissetulekuta isikutele.

Ratifitseerimisel eelistati neid sätteid, mille kohta oli sel hetkel kohtu- või muud praktikat. Samuti peeti oluliseks, et Eesti olukord enne ratifitseerimist vastaks parandatud ja täiendatud sotsiaalharta sätetele ja ratifitseerimine ei tooks kaasa suuri täiendavaid kulutusi<sup>15</sup>.

15. Õiguse eluasemele piiramist on oma lahendites käsitlenud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Näiteks otsuses Stankova vs. Slovakkia<sup>16</sup> leidis kohus, et kohalikul omavalitsusel lasub kohustus pakkuda abivajajatele sotsiaaleluasemeid ning lahendada isikute eluasemega seonduvaid

<sup>12</sup> Lapse õiguste konventsioon. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=24016>.

<sup>13</sup> The Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.un-documents.net/hab-ag.htm>.

<sup>14</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=78197>.

<sup>15</sup> Seletuskiri parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seaduse eelnõu kohta.

[http://roller.riigikogu.ee/orb.aw/class=site\\_search\\_content\\_grp\\_fs/action=showdoc&op=roller/id=199/doc=c31f5d4129aecc85716fcd612963f926/992850016.html](http://roller.riigikogu.ee/orb.aw/class=site_search_content_grp_fs/action=showdoc&op=roller/id=199/doc=c31f5d4129aecc85716fcd612963f926/992850016.html).

<sup>16</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.10.2007 otsus asjas 7205/02 Stankova vs Slovakia. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=824301&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

probleeme. Isikute kohene väljatõstmine eluruumist ei saa aset leida juhul, kui puuduvad sundivad asjaolud ning isikule ei pakuta alternatiivset eluasest.

16. Täiendatud ja parandatud sotsiaalharta 1995. aasta lisaprotokolliga<sup>17</sup> nähti ette kollektiivsete kaebuste esitamise süsteem. Kaebuste lahendamise organiks on Euroopa sotsiaalõiguste komitee, kes selgitab, kuidas riigid on täitnud hartaga võetud kohustusi. Ka õiguse eluasemele kontekstis on komitee vastu võtnud mitmeid otsuseid.

Näiteks 02.07.2008 tegi Euroopa sotsiaalõiguste komitee otsuse<sup>18</sup>, milles jõuti järeldusele, et Prantsusmaa rikub õigust eluasemele, kuna on jätnud rakendamata meetmed, mis on seotud halbade elamistingimuste ning väljatõstmiste vältimise, kodutuse vähendamise, kodust ilmajäänud isikutele sotsiaalmajutuse pakkumise ning diskrimineerimise vältimisega. Tõsiseks puuduseks on eluasemevajadust puudutava info ebapiisav kogumine, mis takistab võimudel kindlaks teha kodutuse vähendamiseks kasutatavate meetmete piisavust. Kodutute varjupaikade, päevase vastuvõtu ning ööbimiskohtade vähesus on näide riikliku poliitika ebaõnnestumisest selles valdkonnas. Kokkuvõtlikult kohustab sotsiaalharta komitee arvates riike positiivseks tegevuseks ning kindlate meetmete kasutusele võtmiseks.

Lisaks tasub märkimist sotsiaalõiguste komitee 08.09.2009 otsus asjas FEANTSA vs. Slovenia<sup>19</sup> õigusvastaselt võõrandatud korterite elanike küsimuses, milles tunnistati, et elamukulude tõstmine, kindlale tasemele vastava eluaseme saamise võimaluste vähendamine, omandi kaitse põhimõtte rikkumine, varem tagatud eluasemest ilmajätmine, kohtulik väljatõstmine ning läbi selle kodutuse suurendamine on tegevused, millega riik rikkus aktiivselt õigust eluasemele. Komitee leidis, et riik ei ennetanud kodutust ega vähenda väljatõstmiste riski, vaid vastupidi, suurendab seda tahtlikult ja aktiivselt üüri tõstmise ning omandiõiguse piiramisega.

17. Kodutuse teemal on arutletud ka Euroopa Liidu tasandil. Euroopa Parlament võttis 22.04.2008 vastu deklaratsiooni tänavakodutuse kaotamise kohta<sup>20</sup>. Deklaratsioon kutsub liikmesriike üles lõpetama tänavakodutus aastaks 2015 ning välja töötama talveperioodil abi osutamise strateegia. Samuti peab Euroopa Komisjon välja töötama kodutuse määratlemise Euroopa Liidu raamistiku ning koguma võrreldavat ja usaldusväärset statistikat.

18. Märkida tuleb ka, et aasta 2010 on Euroopa Liidus kuulutatud vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise aastaks. Vaesuse ja tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa aasta eesmärk on tõsta teadlikkust sotsiaalsest tõrjutusest ja edendada aktiivset kaasatust. Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa aasta üheks põhimõtteks on ka vaesuse ning vaesuses elavate inimeste

---

<sup>17</sup> Additional Protocol of 1995 providing for a system of collective complaints (CETS No. 158). Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=158&CM=8&CL=ENG>

<sup>18</sup> Euroopa sotsiaalõiguste komitee 02.07.2008 otsus asjas nr 39/2006 FEANTSA vs France. Kättesaadava elektrooniliselt aadressil [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS\(2008\)8&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS(2008)8&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) .

<sup>19</sup> Euroopa sotsiaalõiguste komitee 08.09.2009 otsus nr 53/2008 FEANTSA vs Slovenia. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?related=1&item=0&relateditem=0> .

<sup>20</sup> Euroopa Parlamendi deklaratsioon tänavakodutuse kaotamise kohta. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0163+0+DOC+XML+V0/ET> .



olukorra ja õiguste tunnistamine – tunnistada vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse all kannatavate inimeste põhiõigust elada inimväärset elu ja kuuluda täieõiguslikult ühiskonda ning edendada nende juurdepääsu sotsiaalsetele, majanduslikele ja kultuurilistele õigustele<sup>21</sup>.

19. Eelnevat kokku võttes võib teha järelduse, et rahvusvahelisest õigusest tuleneb Eestile kohustus tagada isiku õigus eluasemele. Selle kohustuse miinimumtasandiks on inimväärse ajutise peavarju ja varjupaigategenuse võimaldamine igale peavarjuta jäänud isikule.

## 2. Siseriiklik regulatsioon

20. PS ei nimeta selgesõnaliselt isiku õigust eluasemele, kuid tagab § 28 lõikes 2 õiguse riigi abile puuduse korral. Riigikohus on selle põhiõiguse sisu avamisel märkinud: „Nimetatud õigus on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb Põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaalriigi ja inimväärkuse põhimõtetest. Põhiseadus ei määra kindlaks sotsiaalabi suurust ega selle saamise tingimusi. Põhiseaduse § 28 teise lõike 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. [...] Samas pole seadusandja otsustusruum piiramatu - sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega.“<sup>22</sup> Põhiseadusliku miinimumnõudena peab riik kindlustama igähele abi puuduse korral vähemalt sellisel tasemel, et oleks tagatud tema esmavajaduste rahuldamine. Kuigi PS ei määratle täpselt, milles seisneb esmavajaduste rahuldamine, tuleb Riigikohtu seisukohti arvesse võttes selle mõiste sisustamisel lähtuda eelkõige Eestile siduvates rahvusvahelistes lepingutes sätestatud kriteeriumidest.<sup>23</sup> Nagu eespool näidatud, sisaldavad mitmed Eestile siduvad rahvusvahelised aktid selgelt sotsiaalse põhiõigusena ka õiguse eluasemele.

Eluaseme olemasolu on üks põhilisemaid inimlikke vajadusi. Ilma adekvaatse eluasemeta satub ohtu inimese tervis ja selle kaudu ka tema füüsiline eksistents. Sellises olukorras ei ole tagatud võimalus elada inimväärset elu.<sup>24</sup>

Eelnevat arvesse võttes kuulub eluaseme olemasolu kahtluseta inimese esmavajaduste hulka ning PS § 28 lg 2 kohustab astuma riiki samme selle õiguse tagamiseks.

21. Kuigi PS § 28 lg 2 nimetab abi andmiseks kohustatud subjektina riiki, ei saa sellest siiski teha järeldust, et riigil lasub ainuvastutus inimeste sotsiaalse toimetuleku tagamise eest. Põhiseadust tuleb siinkohal tõlgendada, võttes aluseks ka muid põhiseaduslikke põhimõtteid ja norme. PS § 154 lg 1 kohaselt on kohalikel omavalitsustel õigus otsustada ja korraldada omavastutustlikult kõiki kohaliku elu küsimusi. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi<sup>25</sup>. Kohaliku elu

<sup>21</sup>Euroopa aasta võitluseks vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega koduleht kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=et&catId=637>.

<sup>22</sup> RKPJK 21.01.2004. otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 14-15.

<sup>23</sup> viide 21, p 20.

<sup>24</sup> Truuväli, E-J jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Juura 2008, lk 310, p 14.2.

<sup>25</sup> RKPJK 19.01.2010 otsus asjas nr 3-4-1-13-09, p 20.

küsimuste eristamiseks riigielu küsimustest tuleb arvestada nii ülesannete traditsioonilist kuuluvust, kui ka seda, et ülesandeid täidaksid subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt need avaliku võimu asutused, mis paiknevad isikule kõige lähemal.<sup>26</sup> Ülesannete puhul, mis võivad olemuslikult kuuluda nii riigielu kui kohaliku elu küsimuste hulka, on seadusandjal põhiseaduslikes raamides teatud otsustusvabadus ülesande kuuluvuse määramiseks.<sup>27</sup>

Kohaliku omavalitsuse ülesandeid on seadusandja käsitlenud eelkõige kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS). Selle seaduse § 6 lõike 1 kohaselt kuulub kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka ka sotsiaalabi ja –teenuste korraldamine antud vallas või linnas juhul, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt kuuluvad lõikes 1 nimetatud ülesanded kohustuslikult täidetavate kohalike ülesannete hulka ning neid eristatakse selgelt omavalitsusele pandud riiklikest ülesannetest. See annab alust väiteks, et seadusandja on oma põhiseaduslikku otsustusruumi kasutades mõistnud sotsiaalabi andmist eelkõige kui kohaliku omavalitsuse olemuslikku ülesannet.

Siit järeldub, et kui seadused ei näe ette teisiti, siis kuulub omavalitsuslike ülesannete hulka ka selliste sotsiaalsete meetmete rakendamine, mis on vajalikud õiguse eluasemele tagamiseks.

22. Tuleb aga rõhutada, et sotsiaalabi ja –teenuste osutamise määratlemine kohaliku omavalitsuse ülesandena ei vabasta riiki täielikult vastutusest nende ülesannete täitmise eest. PS § 28 lõikest 3 tuleneb riigi kohustus toetada omavalitsuste poolt teostatavat hoolekannet. “Kõige laiem toetuskohustus seisneb keskvõimu kohustuses välja töötada üldine riiklik sotsiaalkaitse poliitika. Kuna sotsiaalhoolekande valdkonnas on abi andmisega seotud küsimused vaja reguleerida seadusega, on tegemist keskvõimu põhiseadusliku kohustusega. Samuti on keskvõimul kohustus seda poliitikat teadvustada ning aidata kaasa selle elluviimisele. Riigil on ka koordineeriv roll erinevate omavalitsuste tegevuse efektiivsemaks muutmisel.”<sup>28</sup> Seega on riigil ka kohustus tagada, et olulisemate sotsiaalteenuste sisu ning osutamise tingimused oleksid seaduse tasandil piisava regulatiivsusega määratletud.

23. KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud omavalitsuse kohustused sotsiaalabi ja –teenuste korraldamisel on täpsemalt sisustatud SHS-is.

SHS § 2 punkti 1 kohaselt on üheks sotsiaalhoolekande liigiks vältimatu sotsiaalabi. Sama paragrahvi punkt 12 defineerib vältimatu sotsiaalabi piisavate elatusvahenditeta isiku olukorrale vastavate hädavajalike sotsiaalhoolekandeliste abinõudena, mis tagavad vähemalt toidu, riietuse ja ajutise peavarju. SHS § 8 punkti 2, § 9 lõike 1 ning § 28<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt on vältimatu sotsiaalabi, muuhulgas ka ajutise peavarju, andmise korraldamine kohaliku omavalitsuse ülesandeks.

Lisaks loetleb SHS § 18 lg 1 punkt 3 ühe hoolekandeesutuste liigina varjupaiga, mis on isikutele ajutist ööpäevast abi ja tuge ning kaitset pakkuv asutus.

---

<sup>26</sup> subsidiaarsuse põhimõte tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3, vt ka Annus, T; Aaviksoo, B. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. *Juridica* eriväljaanne 2002, lk 43.

<sup>27</sup> RKPJK 16.03.2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 73.

<sup>28</sup> Annus, T; Aaviksoo, B. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. *Juridica* eriväljaanne 2002, lk 47.



SHS § 14 lõike 1 kohaselt on kohalikud omavalitsusorganid kohustatud andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ei ole suuteline või võimeline seda endale või perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorterite üürimiseks.

Tuleb märkida, et SHS-is kasutatav mõistete süsteem ei võimalda täpselt aru saada, kuidas suhtestuvad omavahel SHS § 2 p 12 vältimatu sotsiaalabi alaliigina märgitud ajutise peavarju tagamine, SHS § 18 lg 1 punktis 3 nimetatud varjupaigateenus ja SHS § 14 nimetatud eluasemeteenused.

24. 1992. aastal vastu võetud ja nüüdseks valdavas osas kehtetuks tunnistatud elamuseadus määratleb Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste üldisi kohustusi elamumajanduse korraldamisel, sealhulgas määrab § 8 punktis 1 kindlaks kohalike omavalitsuste kohustuse pidada arvestust eluruumi või selle kasutusõigust mitteomavate, samuti elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute kohta.

25. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt on välja töötatud ning Vabariigi Valitsuse poolt 17.01.2008 heaks kiidetud „Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013“<sup>29</sup>, mis on ühtlasi ainuke elamuvaldkonda puudutav strateegiline riiklik dokument. Arengukava osutab tähelepanu probleemile, et eluase pole kõigile kättesaadav. Seega peaks riigi tegevuse eesmärgiks eluasemevaldkonnas olema muuta eluase kõigile kättesaadavaks.

26. Eeltooduga piirdubki käesoleva menetluse raames tähtsust omav riiklikul tasandil kehtestatud õiguse eluasemele tagamisele suunatud regulatsioon. Puutumust eluaseme tagamise valdkonnaga võivad teatud juhtudel omada siiski ka muud normid, näiteks võlaõigusseaduses üürilepingu kohta sätestatu ja omandireformi aluste seadusest tulenev tagastatud elamutes üürilepingute kehtivuse regulatsioon.

**27. Eeltoodust lähtudes leian, et põhiseadusest ning sotsiaalhoolekande seadusest tuleneb avaliku võimu kohustus tagada igäihele puuduse korral abi eluaseme, sealhulgas vältimatu abi raames pakutava ajutise peavarju ja varjupaigateenuse saamiseks, kusjuures abi korraldamise kohustus lasub kohalikel omavalitsustel. Riigi poolseks kohustuseks on üheselt määratleda eelnimetatud abi osutamise tingimused ja sisu. Kehtivas õiguses ei ole riik ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamise tingimusi ja sisu avanud.**

#### **IV Peamised peavarjuta isikutele ajutise peavarju ja varjupaigateenuse pakkumisel esinevad probleemid**

28. Järgnevalt käsitlen konkreetsemalt mõningaid kontrollkäikudel tuvastatud ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamise kitsaskohti, tuues ka veelkord välja juba eespool käsitletud õiguslikud puudused.

#### Ajutise peavarju ja varjupaigateenuse puuduv seadusandlik regulatsioon

---

<sup>29</sup> Eesti eluaseme valdkonna arengukava 2008-2013. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.valitsus.ee/failid/ eluasemevaldkonna arengukava 2008 2013.pdf>.

29. Nagu eespool näidatud, ei ole riigi poolt kehtestatud õigusaktide tasandil määratletud kodututele isikutele vältimatu abi korras pakutava sotsiaalteenuse sisu ja kehtestatud nõudeid teenuse osutamiseks (sh teenuse osutamise käigus lubatavad põhiõiguste piirangud). Mõned ajutist peavarju või varjupaigateenust pakkuvad kohalikud omavalitsused on iseseisvalt kehtestanud regulatsiooni kodututele vältimatute eluasemeteenuste ning sellega kaasnevate teenuste pakkumiseks<sup>30</sup>. Sellised regulatsioonid on aga väga ebaühtlased ning sageli sisaldavad või annavad teenuse osutajale õiguse kehtestada meelevaldseid piiranguid isikute põhiõigustele ja – vabadustele. Kummatigi on ka väga palju omavalitsusi, kes ei reguleeri eraldi ajutise peavarju ja/või varjupaigateenuse osutamise puutuvat ning sel juhul on teenuse pakkumisega seonduvad asjaolud tavapäraselt teenuse pakkuja (kelleks võib olla ka eraõiguslik juriidiline isik) otsustada. Teenuse pakkujad lähtuvad siinjuures aga eelkõige otstarbekuse kaalutlustest ning ei hinda sageli kehtestatud reeglite õiguspärasust.

30. Seega on vajalik töötada välja ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamise seadusandlik regulatsioon, määrates teenuse osutamise tingimused ja sisu (sh teenuse osutajate õigused ja kohustused).

#### Ajutist peavarju pakkuvates asutustes ja varjupaikades kehtestatud omandiõiguse piirangud

31. Kõigis menetluse raames külastatud asutustes oli sisekorra eeskirjadega või muu sisemise regulatsiooniga kehtestatud nimekiri keelatud esemetest, mille valdamine asutuses lubatud ei olnud. Samuti oli määratletud esemete koguseline piirang. Enamasti lubas sisemine regulatsioon jätta isikutele, kes keelatud esemete valdusest loobuda ei soovi, vältimatu sotsiaalabi ajutise peavarju või varjupaigateenuse näol osutamata. Asutustes puudus regulatsioon mittesoovitavate esemete ja ainete valduse ülevõtmiseks, hoiustamiseks, hävitamiseks, tagastamiseks ning toimimiseks juhul, kui abivajav isik keeldub esemete ja ainete valdusest loobumast (alternatiivsete hoolekandeteenuste kättesaadavuse korraldamine).

32. PS § 32 kohaselt on igäühe omand puutumatu ning võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Samuti peavad omandiõiguse teostamise kitsendused tulenema seadusest. SHS §-st 20 nähtuvalt võib sotsiaalteenuse osutaja teatud esemete valduse üle võtta vaid isiku nõusolekuta hooldamise korral. Muude sotsiaalteenuste osutamisele antud säte ei laiene. Ka teistes õigusaktides ei ole ajutist peavarju pakkuvatele või varjupaigateenust osutavatele isikutele antud volitust teenuse tarbijate omandiõigust piirata. Samuti ei vasta vältimatu sotsiaalabi andmisest keeldumine omandi mitteüleandmise korral SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtetele ja ülesannetele<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Näiteks Tallinna Linnavalitsuse 28.06.2006 määrus nr 61 “Vältimatu sotsiaalabi osutamise tingimused ja kord”, kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=105007>, Haapsalu Linnavalitsuse 11.01.2006 määrus nr 2 „Eluasemeprobleemidega täiskasvanutele varjupaigateenuse osutamise kord”, kättesaadav elektrooniliselt aadressil [http://www.haapsalu.ee/include/upload/Eluasemeprobleemiga\\_taiskasvanutele\\_varjupaigateenuse\\_kord.doc](http://www.haapsalu.ee/include/upload/Eluasemeprobleemiga_taiskasvanutele_varjupaigateenuse_kord.doc) jt.

<sup>31</sup> Varjupaigateenuse puhul sõlmitakse teenust saava isikuga sageli vastavasisuline leping, mis tähendab, et formaalselt on isik andnud oma vabatahtliku nõusoleku tema põhiõigusi piiravatele teenuse osutamise tingimustele allumiseks. Probleemaatiline on siinjuures aga asjaolu, et isik vajab eluasemeteenust vältimatult ning lepingu tingimustega

33. Siiski võib teiste teenuse tarbijate, töötajate ning vara kaitsmise eesmärkidel osutada vajalikuks teatud esemete või ainete asutusse sattumise piiramine. Sealjuures tuleb silmas pidada, et omandiõiguse piiramisel tuleb lähtuda seadusest tulenevatest alustest.

34. Tulenevalt eeltoodust olen soovitanud sotsiaalministril kaaluda vajadust ja põhjendatust seaduse alusel omandiõiguse piirangute kohaldamise õiguse andmiseks lisaks isiku nõusolekuta hooldamisele ka teatud teiste sotsiaalteenuste osutamisel<sup>32</sup>.

#### Isikute õiguse tervise kaitsele tagamine ajutist peavarju pakkuvates asutustes ja varjupaikades

35. Menetluse kestel kogutud teabest nähtus, et vaid üksikutes asutustes (näiteks MTÜ Rakvere Diakooniakeskus, MTÜ Eesti Punase Risti Narva linna Seltsi kodutute öömaja, Tallinna Sotsiaaltöö Keskuse Kopli öömaja) oli tagatud teenuse tarbijate juurdepääs esmatasandi tervishoiuteenustele. Mitmetes asutustes oli esmaabi osutamise korraldus ja valmidus, samuti asutuste töötajate poolne isikukaitsevahendite ja -meetmete rakendamine haigestumiste vältimiseks puudulik.

36. PS § 28 lg 1 sätestab igäühe õiguse tervise kaitsele, andes nii kindlapiirilise sisu PS §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõttele.<sup>33</sup> PS §-s 28 sätestatud õigusega seondult tuleb silmas pidada, et tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Vaid tervislik elu saab olla täisväärtuslik ja inimväärne elu. Ühtlasi on riik kohustatud aktiivselt tegutsema, et igäühele need õigused tagatud oleksid.

37. Eriti suur oht põhiõiguste riiveks on isikute puhul, kes oma tervisliku, sotsiaalse või muu seisundi tõttu ei suuda iseseisvalt ja sõltumatult oma põhiõigusi realiseerida. Selliste isikute sotsiaalne abistamine on seadusandja poolt pandud kohaliku omavalitsuse kohustuseks.

38. Juhul, kui ajutise peavarju või varjupaigateenuse saamisele saabub ravi või isegi viivitamatut sekkumist eeldavas tervislikus seisundis isik, võib piisavate terviseteevuste saamatajäämisel ohtu sattuda tema elu ja tervis. Lisaks võib kahjustuda nakkusohtliku isikuga lähedases kontaktis (samas ruumis) viibiv teine vältimatu abi vajaja või asutuse töötaja. Arusaadavalt puudub asutuse meditsiinilise erihariduseta töötajatel oskus diagnoosida ja eristada erinevaid sekkumist vajavaid terviseseisundeid. Samuti on rahvatervise huvides (nagu näiteks tuberkuloosi ja muude nakkushaiguste leviku ärahoidmiseks) oluline kõigile riskirühma kuuluvatele isikutele tervisealase läbivaatuse võimaluste kättesaadavaks tegemine viisil, mis võimaldab ja motiveerib isikut läbivaatusel osalema. Ajutist peavarju või varjupaigateenust kasutavate isikute õigust tervise

---

nõustumine ei pruugi tegelikkuses tähendada mitte vaba tahte avaldust, vaid üksnes alternatiivi puudumist lepinguga teenuse osutaja poolt dikteeritud tingimustele.

<sup>32</sup> Menetlus nr 7-9/090462. Soovitus sotsiaalministrile õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks kättesaadav elektrooniliselt aadressil

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/05\\_Soovitus\\_Sotsiaalministeeriumile\\_igusp\\_rasuse...\\_Kuresaare\\_Hoolekanne\\_mai\\_2009.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/05_Soovitus_Sotsiaalministeeriumile_igusp_rasuse..._Kuresaare_Hoolekanne_mai_2009.pdf).

<sup>33</sup> Samas ei tohi unustada, et selle põhiõiguse piiride kindlaksmääramisel näeb põhiseadus seadusandjale ette ulatusliku kaalutusruumi. Riigilt ei saa nõuda selliseid samme isikute tervise kaitseks, mis ületaksid riigi majanduslikku võimekust (RKHK 10.11.2003 otsus asjas nr 3-3-1-65-03, p 14).

kaitsel aitaks oluliselt tõhusamalt tagada tervishoiutöötaja viibimine koha peal isikute asutusse vastu võtmise aegadel. See võimaldaks asutusse saabunud isikud tervisealasel läbi vaadata ning otsustada nende ravivajaduse üle.

39. Lisaks tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et teenuse tarbijad ei pruugi füüsilise tervisega seonduvatest või muudest asjaoludest tulenevalt olla võimelised ise pöörduma psühhiaatrilise abi osutaja või nakkushaigustega tegeleva spetsialisti vastuvõtule. Seega tuleks otstarbekaks pidada teenuse tarbijate abistamist nii infektsionisti, pulmonoloogi kui ka psühhiaatri vastuvõtule pöördumisel, korraldades valdkonnaspetsialistide vastuvõtte vajadusel ajutise peavarju või varjupaigategenuse osutamise asukohas.

40. Eraldi tuleb tähelepanu pöörata ajutist peavarju pakkuvate asutuste ja varjupaikade töötajate tervise kaitsel. Asutuse spetsiifikast tulenevalt võib töökeskkond kujutada endast täiendavat riski töötajate tervisele. Tulenevalt eeltoodust on oluline, et kõik asutuse töötajad oleks kohaselt ja neile arusaadaval viisil informeeritud töökeskkonnaga seonduvatest ohtudest ning nende minimeerimise võimalustest. Samuti on oluline tagada, et kõik asutuse töötajad oleks läbinud esmaabi osutamise koolituse ning ka tegelikkuses omaksid oskusi kohaseks ja turvaliseks esmaabi osutamiseks.

41. Tulenevalt eeltoodust olen soovitanud ajutist peavarju pakkuvate asutuste ja varjupaikade pidajatel tagada vähemalt teatud ajavahemiku järel toimuvad tervishoiutöötaja vastuvõtud asutuses koha peal. Tervishoiutöötajaks võib olla nii perearst või –õde kui ka eriarstid vastavalt teenuse tarbijate peamistele vajadustele. Isikute õiguse tervise kaitsel tagamisel ei saa haavatavate gruppide puhul jääda passiivselt lootma vaid nende enda aktiivsusele tervisega seonduvate küsimuste lahendamiseks. Lisaks eeltoodule tuleb tagada olukord, kus kõik asutuse töötajad on teadlikud asutuse töökeskkonnaga seonduvatest ohtudest, nende minimeerimise võimalustest ning omavad pädevust esmaabi osutamiseks kohasel ja turvalisel viisil.

#### Teenuse tarbijatele nende õiguste teatavaks tegemine ning kaebuste esitamise võimaluste loomine ajutist peavarju pakkuvate asutuste ja varjupaikade poolt

42. Ajutise peavarju ja varjupaigategenuse tarbijate õiguste ja kohustuste teatavaks tegemine asutustes toimus erinevas mahus ja viisil. Kõige sagedamini olid teatud õigusi sisaldavad dokumendid, nagu näiteks sisekorraeeskiri, pandud tutvumiseks välja üldkasutatavasse ruumi. Enamasti ei peetud vajalikuks teenuse tarbijatele nende õiguste täiendavat selgitamist. Samuti oli teave nii asutusesiseste kui ka muude kaebemehhanismide kasutamise võimaluste kohta puudulik.

43. Tagamaks isikutele kohane õiguste kaitse, tuleks kõigile ajutist peavarju või varjupaigategenust saavatele isikutele neile arusaadaval ning taasesitataval viisil teha teatavaks asutuse sisekord ja nende õigused teenuse tarbimisel või sellega seonduvalt (võimalus täiendavate sotsiaal- või muude teenuste ja abi saamiseks jne). Teenusel viibival isikul peaks olema võimalik mistahes ajal eelnimetatud teabematerjaliga uuesti tutvuda.

44. Lisaks eeltoodule on ühelt poolt väärkasutamiste ära hoidmiseks ning teiselt poolt teenuse kohta selle adressaatidelt tagasiside saamiseks oluline asutuses viibivaid isikuid teavitada nende kaebevõimalustest nii asutusesiselt kui asutusest väljaulatavalt. Asutuses peab olema kehtestatud

ja teenuse tarbijatele teatavaks tehtud asutusesiseste kaebuste lahendamise kord, mille eesmärgiks on tagada kõigile esitatud kaebustele vastamine sisuliselt, õigeaegselt ja kohases vormis. Pöördumiste esitamise hõlbustamiseks tuleks kaaluda kaebuste esitamise formulari välja töötamist ja teenuse tarbijatele kättesaadavaks tegemist. Samuti tuleks kaaluda asutuse ruumidesse teenuse tarbijatele hõlpsalt ligipääsetavasse kohta kaebuste kogumiskasti (-kastide) paigaldamist.

45. Tulenevalt eeltoodust on õiguskantsler ajutist peavarju pakkuvate asutuste ja varjupaikade pidajatel soovitanud välja töötada ja kehtestada ammendavad asutusesiseste kaebuste lahendamise korrad. Kaebuste lahendamise kord ning isiku õigus pöörduda kaebustega asutuse tegevuse kohta ka muude, asutusest väljaspool asuvate kontrollametkondade või muude institutsioonide poole, peab olema kõigile teenuse tarbijatele teatavaks tehtud. Soovitatav oleks kaebuste lahendamise ja muude asutuste poole pöördumise alane teave paigutada teenuse osutamise asukohas teadetetahvliitele. Silmas tuleb pidada erinevate keelegruppide võimet teabe mõistmiseks. Asutusesiseste kaebevõimaluste hõlbustamiseks tuleks paigaldada teenuse tarbijate poolt kasutatavatesse ruumidesse nii kaebuste formularid kui ka kaebuste kogumiskastid. Esitatud kaebuste osas tuleb sisse seada register, mis võimaldab kontrollida kaebuste käsitlemise nõuetelevastavust ning saada perioodiliselt üldistatud andmeid teenuse tarbijate peamiste asutusega seonduvate probleemide osas.

#### Turvatöötajate kaasamine ajutise peavarju ja varjupaigasteenuse osutamisele

46. Mitmetes menetluse raames külastatud asutustes osalesid vältimatu sotsiaalabi osutamisel ka turvatöötajad. Enamasti oli turvateenuse osutamiseks sõlmitud leping asutuse ja turvateenust osutava eraõigusliku juriidilise isiku vahel.

47. Turvaseaduse (edaspidi TurvaS) § 4 lõike 1 punktid 3-5 ja § 5 lõige 1 võimaldavad sõlmida turvaettevõtjal eraõiguslikke turvateenuse osutamise lepinguid tellija vallas- või kinnisvara valveks ja kaitseks, samuti isikukaitseks tema töökohal ja korra tagamiseks valveobjektile.

48. TurvaS § 32 loetleb turvatöötaja õigused. Turvatöötajal on oma tööülesannete täitmisel õigus tõkestada pääs valvatavale objektile isikul, kes püüab sinna siseneda loata või muu seadusliku aluseta ning isiku kinnipidamisel teostada isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli kindlustamiseks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Turvatöötajal on õigus ohtlikud esemed ja ained võtta oma kontrolli alla. Äravõetud esemed ja ained tuleb viivitamata anda üle politseile.

49. Tuleb silmas pidada, et turvatöötaja võimalused valveobjektile sisenevate ja seal viibivate isikute õiguste piiramiseks on turvaseaduses määratletud kitsalt. Nagu eespool välja toodud, on turvatöötajal õigus teostada turvakontrolli, võtta hoiule ohtlikke esemeid ning tuvastada isikusamasust üksnes tema poolt valveobjektile kinni peetud isikute suhtes (TurvaS § 32 lg 1 punkt 4 ja lg 2 punkt 2). Isiku kinnipidamine tähendab temalt füüsilise vabaduse võtmist ning on võimalik ainult TurvaS § 32 lg 1 punktis 3 sätestatud eelduste olemasolu korral. Praktikas teostatakse turvakontroll aga kõigi või enamiku teenuse saamiseks varjupaika pöördunud isikute puhul. Selliseks tegevuseks kehtiv turvaseadus turvatöötajale õigust ei anna.

50. Ajutise peavarju või varjupaigateenuse pakkujal ja turvaettevõtjal tuleb jälgida, et nii nende vahel turvalepinguga kokku lepivad õigused ja kohustused, kui ka turvatöötajate faktiline tegevus teenuse osutamisel jääksid seadusega lubatud raamidesse.

#### **IV Kokkuvõte**

**51. Kokkuvõtlikult leian, et seadusandja kohuseks on määratleda üheselt SHS § 2 punktis 12 nimetatud vältimatu sotsiaalabi raames pakutava ajutise peavarju ja § 18 lg 1 punktis 3 nimetatud varjupaigateenuse osutamise tingimusi ja sisu puudutavad reeglid.**

52. Tulenevalt eeltoodust tuleks algselt algatada SHS-i muutmise eesmärgiga sätestada põhjalik ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamise regulatsioon. Samuti võiks seadusandja kaaluda vajadust algselt algatada diskussioon parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikli 31 ratifitseerimiseks. Tähelepanu võiks pöörata ka vajadusele luua täiendavaid õiguslikke ja sotsiaalseid garantiisid eesmärgiga vältida eluaseme kaotust ning kodutuse tekkimist.

53. Valdkonna edasise arendamise osas ette võetavatesse tegevustesse tuleks kindlasti kaasata kohalike omavalitsuste ja ajutise peavarju ning varjupaigateenuste pakkujate esindajaid.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder