



Õiguskantsler

Linnad ja vallad

Teie nr

Meie 24.10.2016 nr 7-8/161082/1604298

## Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses

Austatud valla- või linnavolikogu esimees, lugupeetud vallavanem või linnapea

Tänavu jõustunud uus sotsiaalhoolekande seadus sätestab tingimused, kuidas jaguneb vastutus sotsiaalteenuste osutamisel riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kuivõrd õiguskantslerini on jõudnud arvukalt küsimusi seaduse tõlgendamise kohta konkreetsetes elulistes olukordades, siis loodetavasti aitab järgnev märgukiri siin laiemat selgust luua.

Selgus omandab lisatähenduse eesseisva haldusreformi kontekstis, kus avalikke teenuseid tuleb osutada omavalitsuse uutes piirides ja muutunud elanikkonnale, ent jätkuvalt parimal võimalikul moel ja kooskõlas kehtivate normidega.

Seetõttu palun kõiki omavalitsusüksuste juhte analüüsida oma vallas või linnas korraldatavaid sotsiaalteenuseid, nende osutamist ja regulatsioone.

Palun hoolitsege, et Teie linna või valla õigusaktid ja tegevus sotsiaalteenuste osutamisel oleks seadusega kooskõlas. Linnade ja valdade sotsiaalhoolekandeleaste õigusaktide kooskõla sotsiaalhoolekande seaduse ja põhiseadusega püsib lähiaastatel õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all.

### 1. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenused

Üldjuhul vastutab igaüks iseenda ja oma pere sotsiaalsete riskidega toimetuleku eest. Kui inimene oma jõududega hakkama ei saa, lasub abistamiskohustus riigi kõrval ka kohalikul omavalitsusel (edaspidi KOV). Nii tagatakse olukord, kus igaüks saaks kasutada temale seadustega tagatud põhiõiguseid ja -vabadusi.

Riigikogu on [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) 2. peatüki 2. jaos sätestanud kohalikule omavalitsusele kohustuse osutada kümmet sotsiaalteenust. Nendeks on:

- koduteenus – täisealise abistamine kodustes toimingutes ja asjaajamises;
- väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus – täisealise abistamine ja hooldamine hooldekodus;

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

- tugiisikuteenus – täisealise ja lapse motiveerimine, juhendamine ja iseseisva toimetuleku arendamine;
- täisealise isiku hooldus – puudega täisealise abistamine õiguste ja kohustuste kandmisel;
- isikliku abistaja teenus – puudega täisealise abistamine igapäevastes tegemistes;
- varjupaigateenus – täisealisele ajutise öömaja võimaldamine;
- turvakoduteenus – lapsele või täisealisele ajutise eluaseme, turvalise keskkonna ja kriisiabi võimaldamine;
- sotsiaaltransporditeenus – puudega inimesele kohase sõiduki kasutamise võimaldamine;
- eluruumi tagamine – sobiva eluruumi kasutamise võimaluse loomine inimesele, kes seda ise pole võimeline leidma;
- võlanõustamisteenus – võlgnevus- ja toimetulekuprobleemiga inimese nõustamine võlgnevuste lahendamisel ja ennetamisel.

## 2. Sotsiaalteenuste korraldamine

Kui keegi KOV elanikest peaks neid teenuseid vajama, siis tuleb KOV-l need ka abivajajale tagada. See tähendab, et KOV-l pole õigust keelduda nende teenuste osutamisest oma elanikele. Täpsem analüüs on esitatud õiguskantsleri [22.09.2016 ettepanekus](#).

KOV korraldamiskohustus hõlmab endas kolme suuremat ülesannet:

- tagada, et vajalikud sotsiaalteenused on olemas;
- selgitada välja inimese abivajadusele vastav abi ja
- vajadusel osaleda sotsiaalteenuse kulude katmisel.

Kui KOV-s on vajalikud teenusepakkujad olemas ning abivajajal võimalik selle kulud ise katta, võib KOV kohustus piirdudagi vaid sobiliku abi väljaselgitamisega. Kui aga sobivat teenusepakkujat pole või on abivajajal raha ebapiisavalt, peab KOV leidma teenusepakkuja või pakkuma teenust ise ja osalema vajadusel ka rahastamises.

KOV-l on vabadus otsustada:

- kas ta osutab teenuseid ise või ostab need sisse mõnelt teenusepakkujalt, sh teeb koostööd naabervalla või -linnaga teenuse osutamiseks;
- millist sotsiaalteenust konkreetsele abivajajale sotsiaalkaitse ja -hoolekande põhimõtteid arvestades korraldada;
- kas ja kui palju peab abivajaja tasu võtmise põhimõtteid arvestades sotsiaalteenuse eest ise maksma.

Sisuliselt sama seisukohta jagavad nii sotsiaalkaitseminister kui ka Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees. Nende seisukohad on kirjale lisatud.

## 3. Raha sotsiaalteenuste osutamiseks

Sotsiaalteenuste eest võib teatud tingimustel võtta tasu abivajavalt inimeselt endalt ja vajadusel tema perelt. Puuduva osa peab enda kanda võtma vald või linn. KOV sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagamiseks peab riik tagama KOV-dele piisavalt raha neile pandud kohustuslike kohalike ülesannete täitmiseks. Sealhulgas peab olema piisavalt raha kõigi kümne sotsiaalteenuse osutamise korraldamiseks abivajajatele sobivas mahus ja kvaliteedis sõltumata kohalikest omavalitsusest, kus inimene elab ning arvestades abivajajate võimet teenuste eest tasuda.

Kui KOV-le eraldatud rahast temale seadusega pandud ülesannete täitmiseks objektiivselt ei piisa, peab riik leidma viisi piisavate vahendite tagamiseks. Kohalik omavalitsus peab õigeaegselt ka ise seisma hea selle eest, et riigilt täiendavaid vahendeid saada. Samuti jääb KOV-le kohustus hoolitseda, et abivajajad ei jääks sotsiaalteenusteta, mille kasutamist seadusandja neile inimväärikuse tagamiseks lubanud on.

#### 4. Abi andmise kord

Sotsiaalhoolekandeabi peab olema kõigile abivajajatele kättesaadav ühetaolistel ja selgetel alustel. Seetõttu on seadusandja näinud igale KOV-le ette kohustuse kehtestada määrusega sotsiaalhoolekandelise abi andmise kord, et igapäev oleks selge, millist abi ja kuidas on tal õigus vallalt või linnalt saada.

Kord peab sisaldama juhiseid vähemalt kõikide kohustuslike KOV sotsiaalteenuste taotlemiseks. Kui ka KOV-s ei ole hetkel mõne sotsiaalteenuse vajajat, tuleb läbi mõelda ja kirja panna, kuidas abivajaduse (ootamatul) ilmnemisel inimesele vajalikku abi anda. Valla või linna algatusel pakutavate muude sotsiaalteenuste osutamisel tuleb nendegi saamise kord määruses ette näha.

Korra kehtestamisel tuleb KOV-l lähtuda seaduses sätestatud sotsiaalteenuste kirjeldustest nii sisu, eesmärgi kui ka abivajaduse osas. Kui mingi küsimuse on seadusandja juba reguleerinud, ei või KOV oma õigusaktiga seda teisiti reguleerida. Näiteks ei saa KOV seada sotsiaalteenuste saamise eelduseks rehabilitatsiooniplaani olemasolu, osutada tugiisikuteenust vaid raske või sügava puudega isikutele või välistada teenuste osutamist neile valda või linna registreeritud inimestele, kelle tegelik elukoht asub sellest väljaspool. Seaduses sätestatust erineval reguleerimisel läheb KOV tegevus vastuollu seaduse ja põhiseadusega.

Korras tuleb näha ette sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldus, rahastamine ning abi taotlemise tingimused ja kord. Kuivõrd seadusandja on pannud paika, millise abivajaduse korral tuleb inimestele kindlasti abi anda, on KOV-l võimalik abi taotlemise osas vaid täpsustada, kuidas toimub konkreetsete sotsiaalteenuste või -toetuste taotlemine just selles vallas või linnas. Ka menetlusreeglite kehtestamisel tuleb järgida [haldusmenetluse seaduses](#) (HMS), [sotsiaalseadustiku üldosa seaduses](#) (SÜS) ja SHS-s sisalduvaid üldreegleid.

Määruses võib muu hulgas reguleerida, kellele taotlus tuleb esitada (nt sotsiaaltöötajale, vallavalitsusele), mis andmeid taotluses märkida ja millised dokumendid on vajalik esitada, kas teenuse osutamine otsustatakse haldusakti või -lepinguga ja milles lepingus tingimata kokku lepitakse, millistel alustel käib teenuse eest tasumine (nt päeva või kuu kaupa).

Seaduses reguleerimata teenuste pakkumisel on KOV-l vabad käed teenuse sisu, eesmärgi ja muude kriteeriumide määratlemise osas. Menetlusreeglite osas tuleb silmas pidada seaduses reguleeritud.

#### 5. Sobiva sotsiaalteenuse valik

KOV esmaseks ülesandeks inimese abistamisel on hinnata terviklikult, milles ja mil määral tema poole pöördunud inimene abi vajab. Sama tuleb teha siis, kui teave abivajavast inimesest jõuab KOV-ni muul viisil. Sel juhul tuleb selgitada lisaks välja, kas inimene ise abi tahab.

Sotsiaalteenuste eesmärkide kaudu on seadusandja määranud ära abivajaduse, mille ilmnemisel peab vald või linn inimest aitama. Näiteks on koduteenuse eesmärk isiku iseseisva ja turvalise

toimetuleku tagamine kodustes tingimustes, säilitades ja parandades tema elukvaliteeti. Seega kui inimene ei tule kodus iseseisvalt toime, tuleb teda aidata sobiva teenusega, et tema toimetulekut parandada.

Kuidas KOV otsustab, milline sotsiaalteenustest on abivajajale kõige sobivam? Otsustamisel tuleb lähtuda nii [SÜS-s kehtestatud sotsiaalkaitse](#) kui ka SHS §-s 3 sätestatud [sotsiaalhoolekande põhimõtetest](#). Eeskätt tuleb abi andmisel lähtuda isiku vajadusest. See tähendab, et inimesele tuleb anda abi, mis teda aitab, ja seda nii palju, kui tema abivajaduse katmiseks vaja on. Teised põhimõtted on samavõrra olulised ning aitavad KOV-l kaaluda, milline abi on kõige kohasem.

## 6. Sotsiaalteenuse eest tasu võtmine

Sotsiaalteenuse osutamise eest võib inimeselt võtta tasu. Kui suureks kujuneb inimeselt võetava tasu suurus, sõltub sellest

- kui palju inimene teenust vajab,
- milline on teenuse maksumus ning
- milline on teenuse saaja ja tema pere võimalus selle eest tasuda.

Inimeselt võetava tasu suurus ei tohi takistada tal abi saamast. Samuti peab jälgima, et tasu võtmisel ei jääks inimene rahatuks ja tal ei ole võimalik oma elu üle otsustada ka väikeses ulatuses (nt täita viisakuskohustust ja pidada oma lapselast sünnipäeval meeles väikese kingitusega). Arvestama peab sedagi, et inimesel jääks raha enda ja oma pere igapäevaseks toimetulekuks, sh oma alaealiste laste eest hoolitsemiseks. Kui seejärel nähtub, et inimesel pole ka pere osalusel teenuse eest tasumiseks piisavalt raha, tuleb KOV-l teenuse kulude katmises osaleda.

Kui abivajaja pereliikmete ülalpidamiskohustuse olemasolu ja ulatust pole varasemalt hinnanud kohus, tuleb kohalikul omavalitsusel endal seda [perekonnaseadusest](#) (PKS) lähtuvalt teha.

Seejuures peab KOV jälgima, et:

- perele ei või panna suuremat ülalpidamiskohustust, kui seda näeb ette PKS;
- inimene võib olla ülalpidamiskohustusest vabanenud või on tema kohustus piiratud;
- PKS ja [kooseluseaduse](#) järgi on kohustatud ülalpidamist andma vaid vanemad, vanavanemad, täisealised lapsed ja lapselapsed ning abikaasad ja registreeritud elukaaslased. Õed-vennad ei ole seaduse järgi kohustatud omavahel ülalpidamist andma;
- täisealisele abivajajale antakse ülalpidamist reeglina rahas, ülalpidaja võib vastastikusel kokkuleppel abivajajat ka ise hooldada, kuid seda ei saa temalt nõuda ei abivajaja ega KOV.

## 7. Haldusotsuse vormistamine

Otsus abivajajale korraldatava sotsiaalteenuse kohta väljendub üldjuhul haldusaktis. Reeglina tuleb haldusakt anda kirjalikult. Otsusest peab inimene aru saama:

- kas tal on õigus kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenusele,
- kui on õigus sotsiaalteenusele, siis millisele,
- miks just sellele sotsiaalteenusele,
- kes seda sotsiaalteenust talle osutab,
- millal ta sotsiaalteenust saab,
- kas ja mida peab ta abi saamiseks tegema ning
- miks ja mil määral ootab KOV inimeselt sotsiaalteenuse tasumises osalemist.

Kui inimest otsustakse mitte abistada tema soovitud viisil või ulatuses, peab otsusest nähtuma, miks talle soovitud abi ei võimaldata (nt selgitus, miks hooldekodu koha võimaldamine ei ole eaka abivajadust arvestades õige abi ning kuidas katab abivajaduse ära koduteenus).

Haldusaktis tuleb ka märkida, mida saab inimene teha, kui ta tehtud otsusega rahul ei ole. Selleks tuleb lisada selgitused vaide ja kaebuse esitamise võimaluste ja tähtaegade kohta.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Lisa: sotsiaalkaitseministri 12.09.2016 kiri  
Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimehe 19.09.2016 kiri

Sama: Riigikogu fraktsioonid, Riigikogu sotsiaalkomisjon, rahanduskomisjon ja põhiseaduskomisjon, sotsiaalkaitseminister, tervise- ja tööminister, riigihalduse minister, Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Töötukassa, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Patsientide Esindusühing, Eesti Haiglate Liit, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Lastekaitse Liit, Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Koolijuhtide Ühendus, Eesti Sotsiaalasutuste Juhtide Nõukoda, Erihoolekandeteenuste Pakkujate Liit, Pensionäride Ühenduste Liit, MTÜ Eesti Omastehooldus