

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Siret Viks

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE PÄDEVUS REGULEERIDA
SOTSIAALTEENUSTE OSUTAMIST**

Magistritöö

Juhendaja
dr. *iur.* Gaabriel Tavits

Tartu
2019

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Sotsiaalteenuste osutamise kohustus	8
1.1. Sotsiaalteenuste osutamise kohustuse üldised alused.....	8
1.2. Põhiseadusest tulenevad kohustused	9
1.3. Sotsiaalhoolekande seadusest tulenev kohustus	11
2. Abivajaduse hindamine	14
2.1. Abivajaduse hindamise kohustus ja sisu	14
2.1.1. Koduteenus	25
2.1.2. Tugiisikuteenus.....	27
2.1.3. Täisealise isiku hooldus.....	28
2.1.4. Isikliku abistaja teenus	29
2.1.5. Sotsiaaltransporditeenus	30
2.1.6. Eluruumi tagamine	31
2.1.7. Võlanõustamisteenus	33
2.1.8. Asendushooldusteenus	33
2.1.9. Järelhooldusteenus.....	34
2.2. Abivajaduse hindamata jätmise tagajärjed	36
3. Finantseerimine	39
3.1. Kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseerimine	39
3.2. Teenuse saaja omavastutus.....	44
4. Teenuse osutaja.....	49
4.1. Sotsiaalteenuste osutamise korraldamise kohustus	49
4.2. Kohalike omavalitsuste koostöö.....	51
4.3. Teenuse osutamine halduslepingu alusel.....	53
Kokkuvõte	56
The competence of local governments to regulate the provision of social services.....	62

Kasutatud allikad	67
Kasutatud kirjandus	67
Õigusaktid.....	69
Kohtupraktika	70
Lisa 1. Abivajaduse hindamise test Narva linnas	72

Sissejuhatus

Eesti Vabariigi põhiseadus¹ (edaspidi PS) ei sätesta küll otsesõnu sotsiaalriigi põhimõtet, aga märgib siiski, et sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtted on aluseks põhiseaduses sätestatud vabadustele ja kohustustele. Sotsiaalriigi idee tähendab, et riigil on kohustus hoolitseda sotsiaalsete õiguste eest. Avalik võim peab hoolitsema selle eest, et inimeste sotsiaalsed ja majanduslikud õigused oleks tagatud, vajadusel andes sotsiaalabi.²

Sotsiaalsete õiguste kaitse põhineb Eesti Vabariigis solidaarsusprintsipiil. Solidaarsust vastandatakse tihti peale individualismile ja egoistlikule maailmakäsitlusele. Solidaarsus väljendub sotsiaalsete õiguste kaitsel eelkõige selles, et ühiskonna liikmed panustavad ühiselt maksude läbi sotsiaalsüsteemi ülalpidamisse, et tagada kõigile inimestele sotsiaalne kaitse. Solidaarsusprintsipi läbi kaitstakse ühiskonna nõrgemaid liikmeid, kes võivad olla suutelised panustama väiksemas mahus sotsiaalsüsteemi ülalpidamisse, aga vajavad samal ajal oluliselt suuremat tuge ja suuremat hulka teenuseid inimväärses eluks. Sotsiaalsüsteemi kaudu pakutakse inimestele kaitset töökaotuse, haiguse, puude ning vanaduse korral.³

Juba ürgajal hoolitsesid hõimuliikmed üksteise heaolu eest. Keskajal koos kristlike põhimõtete levikuga muutus hõimu hoolitsus järk-järgult perekonnahoolitsuseks. Sotsiaalse hoolekande ajalugu ulatub Eestis juba orienteeruvalt varasesse 3. sajandisse ning selle teke on seotud eelkõige ristiusu laialdase levikuga. Sellel ajaperioodil asutati kloostrite juurde esimesed varjupaigad, seegid pidalitõbistele, süüfilist põdevatele haigetele ja muud liiki abi vajavate inimeste jaoks, kes said kloostrite juurde loodud varjupaikades peavarju ja süüa. Lisaks nakkushaigetele elasid varjupaikades ka kodutud, kerjused, pimedad, vanainimesed ja lapsed.⁴

Tänapäeval on riik osa sotsiaalsete õiguste kaitses delegeerinud kohalikele omavalitsustele. Eestis on kohalikud omavalitsused on kohustatud osutama sotsiaalhoolekande seaduse⁵ (edaspidi SHS) teises jaos sätestatud sotsiaalteenuseid. PS § 154 kohaselt on kohalikel omavalitsustel enesekorralduse õigus ehk kohalikel omavalitsustel on õigus iseseisvalt otsustada, kuidas nad kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad. Kohalike omavalitsuste

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

² R. Maruste. Konstitutsionaalsim ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004 lk 121-122.

³ R. T. Meulen, W. Arts, R. Muffels. Solidarity in Health and Social Care in Europe. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2010, lk 1.

⁴ H. Raudla. Kodaniku raamat. Tallinn: Siseministeerium, 2002, lk 87.

⁵ Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I, 21.12.2018, 19.

enesekorraldusõigusega on arvestatud samuti sotsiaalhoolekande seaduses, mille kohaselt on kohalikel omavalitsustel õigus otsustada sotsiaalteenuste osutamise üle, kuid otsustuspädevuse teostamise piire on piiratud selle kaudu, et on kehtestatud miinimumnõuded kohustuslike sotsiaalteenuste osutamisel. SHS sätestab 13 sotsiaalteenust, mille osutamine on kohalike omavalitsuste kohustus, samuti sätestatakse antud seaduses teenuste osutamise miinimumstandardid, kuid jäetakse küllaltki lahtiseks, milliste kriteeriumitega tuleb arvestada sotsiaalteenuste osutamisel. Sotsiaalteenuste osutamine on suuresti jäetud kohalike omavalitsuste enese reguleerida. Kuigi sotsiaalhoolekande seadus ei sätesta väga täpselt kellele ja mis alustel sotsiaalteenuseid osutatakse, ei ole kohalikel omavalitsustel siiski vaba voli reguleerida sotsiaalteenuste osutamist. Kohalikel omavalitsustel on kohustus järgida erinevatest seadustest tulenevaid õiguspõhimõtteid.

Antud magistritöö uurimisprobleem seisneb kohalike omavalitsuste pädevuses reguleerida sotsiaalteenuste osutamist. Magistritöö autor soovib välja selgitada, millised on seadusest tulenevad piirangud ning põhimõtted, mis reguleerivad kohalike omavalitsuste otsustuspädevust sotsiaalteenuste osutamisel.

Kuivõrd ühiskonnas on alati liikmeid, kes vajavad suuremat abi hakkamasaamiseks, kas tulenevalt oma tervislikust seisundist või kehvemast majanduslikust kindlustatusest, on sotsiaalteenuste osutamine igapäevaselt väga aktuaalne teema. Eriti aktuaalseks muutub sotsiaalteenuste osutamine tihtipeale pensionieas, kus sissetulek on küllalt väike, aga abivajadus tulenevalt halvenevast tervislikust olukorrast suureneb. Eesti on vananeva rahvastikuga riik; statistikaameti 2014. aasta rahvastikuprognoozi kohaselt vananeb tulevikus rahvastik tunduvalt. Kui 2014. aastal oli pensioniealiste (65-aastased ja vanemad) osatähtsus ühiskonnas 18,0%, siis 2040. aastaks prognoositakse pensioniealiste osatähtsuse kasvu 27,6 protsendini.⁶ Niisugune areng muudab sotsiaalteenuste osutamise järk-järgult järjest olulisemaks, et tagada inimestele ka vanemas eas inimväärne elu ning võimalus toetavate teenuste abil elada võimalikult kaua iseseisvalt.

Teisalt on sotsiaalteenuste osutamine väga aktuaalne erivajadustega inimeste hulgas, kes tulenevalt tervislikust seisundist vajavad suuremat ühiskonna tuge ning kaitset. Sotsiaalteenuste osutamise valdkond ning kohalike omavalitsuste pädevus reguleerida sotsiaalteenuste

⁶ Statistikaamet. Pressiteade nr 94: Eesti meeste ja naiste oodatav eluiga pikeneb. Arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/pressiteade-2018-094>, 25.04.2019; Statistikaameti andmebaas: RV089: Prognoositav rahvaarv vanuse ja soo järgi (aluseks 1. jaanuari 2012 rahvaarv). Arvutivõrgus: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=RV089>, 30.03.2019

osutamist on aktuaalne ja oluline ühelt poolt kohalikele omavalitsustele, kelle igapäevatöö hulka kuulub haldusmenetluse läbiviimine ning selle käigus otsustamine, kas isik on õigustatud subjekt sotsiaalteenuse saamisel. Teiselt poolt vajavad arusaamist ja kindlustunnet sotsiaalteenuseid saama õigustatud subjektid. Lisaks, kui isik on õigustatud teenust saama, on olulisel kohal küsimus, kelle kanda tuleb jätta sotsiaalteenuse osutamisega seotud kulud. Inimestele peab olema arusaadav, millistel alustel on neil õigus kohaliku omavalitsuse poolt osutatavatele teenustele ning millised on teenuse finantseerimise tingimused. Selged ning ühetaolised alused sotsiaalteenuste osutamisel tagavad võrdse kohtlemise printsiibi järgimise.

Magistritöö autor soovis oma tööga leida vastused järgmistele küsimustele:

1. Mida tähendab abivajaduse hindamise kohustus ning milline on selle sisu?
2. Millest lähtudes leitakse sotsiaalteenust finantseerima kohustatud isik?
3. Millised on võimalikud variandid sotsiaalteenuste osutamiseks?

Magistritöö on jaotatud tulenevalt töö eesmärgist neljaks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsitakse kohalike omavalitsuste kohustust osutada sotsiaalteenuseid. See peatükk on oluline mõistmaks sotsiaalteenuste osutamise olemust. Selgitatakse, millistest alusaktidest tulenevad riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustused tagada sotsiaalsete õiguste kaitse sotsiaalteenuste osutamise kaudu.

Teises peatükis analüüsitakse kohalike omavalitsuste otsustuspädevust sotsiaalteenuste osutamise valdkonnas. Analüüsitakse kohalike omavalitsuste kohustust teostada abivajaduse hindamist. Selgitatakse välja, millistest põhimõtetest ja seadusandja poolt sätestatud piirangutest tuleb kohalikel omavalitsustel lähtuda abivajaduse hindamist läbi viies.

Kolmandas peatükis keskendutakse sotsiaalteenuste finantseerimisele. Analüüsitakse kohalike omavalitsuste pädevust reguleerida teenuse finantseerimist. Selgitatakse välja, millest lähtuvalt on kohalikel omavalitsustel õigus otsustada, kes on kohustatud sotsiaalteenuse eest tasuma.

Neljandas peatükis käsitletakse sotsiaalteenuste osutamise korraldust. Otsitakse vastust küsimusele, kuidas peab sotsiaalteenuste osutamine olema korraldatud. Selgitatakse erinevaid seadusest tulenevaid võimalusi sotsiaalteenuste osutamiseks.

Töö autor analüüsib lahti kohalike omavalitsuste kohustust osutada seaduses sätestatud sotsiaalteenuseid lähtuvalt seaduses sätestatud piirangutest. Töös on kasutatud süsteemset meetodit, mille abil on analüüsitud õigusakte ning kohtupraktikat. Kvalitatiivse uurimismeetodi abil on püütud lahti mõtestada ja analüüsida kohalike omavalitsuste pädevust.

Magistritöö koostamisel on autori peamiseks uurimismaterjalideks olnud sotsiaalteenuste osutamisega seotud seadusandlus ning analüüsi aluseks olevate seaduste seletuskirjad, sest kohalike omavalitsuste pädevuse piirangud saavad tuleneda eelkõige seaduses sätestatust. Põhiosa tööst keskendub sotsiaalhoolekande seaduse analüüsile, kuid läbivalt on kasutatud ka sotsiaalseadustiku üldosa seadust ning põhiseadust. Lisaks on vähemal määral kasutatud teisi asjakohaseid siseriiklikke õigusakte, EL õigusakte, välislepinguid ning seaduseelnõude seletuskirju. Samuti on töös läbivalt kasutatud õigusjalast kirjandust ja kohtupraktikat.

Märksõnad: haldusõigus, kaalutusõigus, sotsiaalõigus, sotsiaalhoolekanne.

1. Sotsiaalteenuste osutamise kohustus

1.1. Sotsiaalteenuste osutamise kohustuse üldised alused

Sotsiaalsete õiguste peamine idee seisneb inimese õiguses minimaalsele elustandardile. See tähendab, et igapäev peab olema võimalus kasutada eksisteerimiseks küllaldaselt toitu, vajalikke riideid, eluaset ning igapäev peab olema tagatud piisav hoolitsus. Nende hüvede tagamiseks vajame sotsiaalseid õigusi, et minimaalsed elustandardid oleks tagatud ka nõrgematele ühiskonna liikmetele, mistõttu eksisteerivad õigus omandile, õigus tööle ning õigus riigi abile.⁷ Õigus sotsiaalsele kaitsele on üks olulisemaid sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi.⁸

Eesti Vabariik on võtnud endale kohustuse tagada abivajavate ühiskonnaliikmete aitamine puuduse korral erinevate välislepingutega. Selline kohustus tuleneb näiteks Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seaduse⁹ § 2 p-s 14 on Eesti tunnistanud end seotuks Euroopa sotsiaalharta artikkel 14 lõigetega 1 ja 2 ning seetõttu kohustatud tagama, et edendab või osutab teenuseid, mis suurendavad ühiskonnaliikmete heaolu ning soodustab nende arengut ja sotsiaalset kohanemist. Antud teenuseid ei pea valitsusorganid iseseisvalt osutama, vaid neil on õigus delegeerida nende osutamine edasi kohalikele omavalitsustele. Kuigi Eesti Vabariik on sidunud ennast Euroopa sotsiaalharta, siis ei anna see isikule subjektiivset nõudeõigust riigi vastu. Õigusvaidluse korral ei saa isik tugineda kohustuse rikkumisele tulenevalt Euroopa sotsiaalharta. Siseriiklikus õiguses on võimalik hartast lähtuda õiguse tõlgendamisel ehk selle kaudu on võimalik tuletada standardeid, mille abil tõlgendada siseriiklikke õigusnorme, kuid otsest nõudeõigust sotsiaalteenuste osutamisele Euroopa sotsiaalharta ei tulene.¹⁰ Lisaks seab Lapse õiguste konventsiooni¹¹ artikkel 23 Eesti riigile kohustuse anda abi puudega lastele. Samuti kohustab puuetega inimeste õiguste konventsiooni¹² artikkel 19 riiki tagama puuetega inimestele juurdepääsu mitmetele tugiteenustele, muuhulgas ka isikliku abistaja teenusele, mida Eestis osutavad kohalikud omavalitsused. Riik on kohustatud oma territooriumil tagama

⁷ A. Eide. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights: a textbook. Dordrech: Martiuns Nijhoff Publishers, 2001, lk 17-18.

⁸ T. Annus, B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseadusliku õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica 2002, lk 9.

⁹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. - (RT II 2000, 15, 93).

¹⁰ D. Harris, J. Darcey. The European Social Charter Ardsley: Transnational Publishers, 2001, lk 395-396.

¹¹ Lapse õiguste konventsioon. - RT II 1996, 16, 56.

¹² Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. - RT II, 04.04.2012, 6.

vähemalt rahvusvahelise õigusega sätestatud sotsiaalse kaitse miinimumnõuded, mistõttu peab seadusandja sätestama abimeetmed, mis tagavad nende täitmise ja kättesaadavuse riigis.¹³

Euroopa kohaliku omavalitsuste harta¹⁴, mille Eesti Vabariik on ratifitseerinud täies ulatuses, artikkel 4 punkt 3 sätestab, et riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemalseisvad võimuorganid. Kodanikule kõige lähemalseisvad võimuorganid on kohalikud omavalitsused. Eestis on sotsiaalteenuste osutamine delegeeritud kohalikele omavalitsustele kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega¹⁵ (edaspidi KOKS). KOKS-iga määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutus, korraldus ning nii kohalike omavalitsuste omavahelised suhted kui ka suhted erinevate riigiorganitega. KOKS § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada sotsiaalteenuste osutamist, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Sotsiaalteenuste osutamist reguleeritakse täpsemalt sotsiaalhoolekande seaduses. SHS teine peatükk reguleerib kohalike omavalitsuste üksuste poolt korraldatavat sotsiaalhoolekandelise abi andmise korda.

1.2. Põhiseadusest tulenevad kohustused

Erinevalt nt Saksa põhiseadusest ei deklareeri Eesti Vabariigi põhiseadus otsesõnu, et tegemist on sotsiaalriigi või sotsiaalse õigusriigiga.¹⁶ Eesti Vabariik on ennast sidunud sotsiaalriigi põhimõtetega PS § 10 kaudu. Samuti väljendub sotsiaalriigi idee PS § 28 lg-es 2.¹⁷

PS § 10 sätestab, et põhiseaduse aluspõhimõteteks on inimväärikus ja sotsiaalriigi põhimõtted. PS §-l 10 on kahetine funktsioon. Eelkõige on tegemist põhiõiguste arenguklausliga, mis näitab ära, et põhiõigused ei ole midagi suletud, vaid need on avatud ning arenevad ajas. Põhiõiguste arenguklausel võimaldab isikute põhiõiguste kaitset laiendada. Teine PS § 10 oluline funktsioon seisneb põhiseaduse aluspõhimõtete nimetamises.¹⁸ Just PS § 10 teine funktsioon on see, mille kaudu tekib kohalikel omavalitsustel kohustus anda sotsiaalhoolekandelist abi.

¹³ 31. Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste osutamise kohustuslikkus. 2016 – Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_9_tartu_linnavolik_ogule.pdf, 25.04.2019

¹⁴ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 26, 95.

¹⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 12.12.2018, 14.

¹⁶ R. Maruste, lk 121.

¹⁷ L- Arrak, A. Kivioja. Kes kannab eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud? Kohaliku omavalitsuse ja perekonna kohustused eakale vajalike sotsiaalteenuste rahastamisel. – Juridica 2017/V, lk 279.

¹⁸ 39. Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Radila, P. Vinkel. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne). Tallinn: Juura, 2017, lk 140.

Sotsiaaliigi idee üks tuumikväärtusi on, et riik on kohustatud abivajajaid aitama. See tähendab, et riigil on kohustus hoolitseda kodanike eest, kes ei suuda mingil põhjusel iseseisvalt hakkama saada. Praktikas tähendab sotsiaaliigi printsiip, et avalik võim sekkub üha enam majanduslikku ja sotsiaalsesse valdkonda ning prognoosib ja planeerib ühiskonna arengut, mille kaudu kasvab riigi osa ühiskonna arengus.¹⁹ Sotsiaalsete põhiõiguste eesmärgiks on võimaldada inimestele inimväärne elu. Selle kaudu püütakse ära hoida sotsiaalsete riskide realiseerumisel tekkida võivat kahju ning kui kahju on juba tekkinud, siis vähendada tekkinud kahju tagajärgi. Põhiseaduse kommentaarides on märgitud, et inimväärseks saab elu pidada juhul, kui isikule on tagatud esmavajadused toidule, riietele, hügieenile, tervishoiule, transpordile, eluasemele ning isikul on võimalus osaleda ilma häbitunde ja diskrimineerimiseta aktiivselt igapäevaelus.²⁰

Sotsiaalsete põhiõiguste puhul on oluline tähele panna, et isikul ei ole piiramata õigus riigi abile ning riigil ei ole piiramatu kohustust abi anda. Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Sotsiaalsete põhiõiguste mahu määrab suures osas kindlaks riigi majanduslik olukord, mistõttu riik ei saa rohkem anda ning keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik on suuteline pakkuma. Samas tuleneb PS §-s 28 otsesõnu väljendatud põhiõiguse adreassaadi subjektiivne õigus ja PS § 15 lg 1 kohaselt peab olema tagatud selle kohtulik kaitse.²¹ Seega ei ole riigil ulatuslikku otsustamisvabadust sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas, vaid seadusandja peab riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana tagama, et lähtuvalt majanduslikust olukorrast tehakse selliseid sotsiaalpoliitilisi valikuid, mis on kooskõlas põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega.²²

PS § 28 lg 1 teine ja kolmas lause sätestavad, et Eesti Vabariigi kodanikul on õigus saada puuduse korral riigilt abi. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Tegemist on isiku subjektiivse õigusega, põhiseadus ei sätesta täpsemalt, kas abi on kohustatud osutama riigi valitsusorganid või delegeerib riik antud ülesande mõnele teisele organisatsioonile. Antud kohustus on reguleeritud alamalseisvate õigusaktidega. See tähendab, et põhiseadusega ei ole kindlaks määratud sotsiaalteenuste osutamise täpsemad tingimused. Põhiseadus jätab otsustusruumi seadusandjale, kelle pädevuses on otsustada, mil määral riik

¹⁹ K. Hesse. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 14., erg. Aufl. Heidelberg, 1984, lk 79-83.

²⁰ Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Radila, P. Vinkel, lk 392.

²¹ RKHKm 3-3-1-17-04 p 32.

²² RKHKm 3-4-1-7-03 p 16.

abivajajatele abi osutab.²³ Õigus saada riigilt puuduse korral abi on soorituspõhiõigus, isikul on subjektiivne õigus abi nõuda ja riigil positiivne kohustus abi anda. Isikul on võimalik vajaduse korral oma subjektiivset õigust kohtus kaitsta, antud seisukohta on ka riigikohus korduvalt oma lahendites kinnitanud.²⁴

PS § 28 sätestab abi andmise kohustuse sotsiaalsete riskide korral, mis omakorda põhineb PS § 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõttel. Seega kohalike omavalitsuste kohustus osutada sotsiaalteenuseid tuleneb PS § 10 ja § 28 koosmõjust. Põhiseadus ei ütle küll otsesõnu, et kohalikud omavalitsused peavad osutama sotsiaalteenuseid, aga suunab kohalikke omavalitsusi seda tegema abi andmise kohustuse kaudu sotsiaalsete riskide korral. Kohalike omavalitsuste poolt osutatavad sotsiaalteenused on üks võimalus, kuidas vähendada sotsiaalsete riskide realiseerumist. Põhiseadus annab kohalikele omavalitsustele ette üldised põhimõtted. Täpsemalt reguleeritakse sotsiaalteenuste osutamine alamalseisvate õigusaktidega.

1.3. Sotsiaalhoolekande seadusest tulenev kohustus

Kohalike omavalitsuste kohustust osutada sotsiaalteenuseid reguleerib peamiselt sotsiaalhoolekande seadus. SHS 2. jagu sätestab 13 sotsiaalteenust, mida kohalik omavalitsus on kohustatud osutama. Analüüsides SHS 2. jaos sätestatud sotsiaalteenuste osutamist, leiab töö autor, et kohalikel omavalitsustel ei ole õiguslikku alust keelduda seaduses sätestatud sotsiaalteenuste osutamisest, kui on selge, et antud sotsiaalteenused aitaksid konkreetse juhtumi puhul tagada isiku toimetuleku elus ning võimaldaksid talle inimväärset elukvaliteeti. SHS § 14 lg 2 kohaselt on kohalikel omavalitsustel õigus osutada täiendavaid sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatud tingimustel ja korras. See tähendab, et ühest küljest on kohalikel omavalitsustel kohustus osutada riigi poolt kindlaks määratud sotsiaalteenuseid, kuid ühtlasi on neil õigus pakkuda omalt poolt täiendavaid sotsiaalteenuseid. Täiendavate sotsiaalteenuste osutamine sõltub tihtipeale kohaliku omavalitsuse majanduslikust võimekusest.

Kohalike omavalitsuste pädevus otsustada, milliseid sotsiaalteenuseid nad oma territooriumil elavatele inimestele osutavad piirdub täiendavate sotsiaalteenuste osutamisega. Teisisõnu seadusega kohalikele omavalitsustele kohustuseks pandud sotsiaalteenuste kättesaadavus

²³ L- Arrak, A. Kivioja, lk 279.

²⁴ RKPJKo 3-4-1-7-03 p 16; RKPJKo 3-4-1-67-13 p 31.

abivajajatele tuleb igal juhul tagada. Lisaks kui kohalik omavalitsus peab vajalikuks ning on suuteline pakkuma täiendavalt mõnda sotsiaalteenust, mis ei ole seaduses sätestatud, siis on tal selleks õigus. SHS sätestatud 13 sotsiaalteenuse osutamisest ei tohi kohalikud omavalitsused keelduda. Kohalikud omavalitsused on kohustatud tulenevalt SHS-ist osutama järgnevat 13 sotsiaalteenust:

1. koduteenust (SHS § 17 lg 1);
2. väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust (SHS § 20 lg 1);
3. tugiisikuteenust (SHS § 23 lg 1);
4. täisealise isiku hooldusteenust (SHS § 25 lg 1);
5. isikliku abistaja teenust (SHS § 27 lg 1);
6. varjupaigateenust (SHS § 30 lg 1);
7. turvakoduteenust (SHS § 33 lg 1);
8. sotsiaaltransporditeenust (SHS § 38 lg 1);
9. eluruumi tagamise teenust (SHS § 41 lg 1);
10. võlanõustamisteenust (SHS § 44 lg 1);
11. lapsehoiuteenust (SHS § 45¹ lg 1);
12. asendushooldusteenust (SHS § 45⁵ lg 1);
13. järelhooldusteenust (SHS § 45¹⁵ lg 1).

Kuigi kohalikel omavalitsustel on seadusest tulenev kohustus tagada 13 seaduses sätestatud sotsiaalteenuse kättesaadavus, ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust osutada antud teenuseid kõigile inimestele. Sotsiaalteenuste osutamise kohustus on tingimuslik, ülesande täitmisel on jäetud kohalikele omavalitsustele kaalutlusruum. Kohalikel omavalitsustel on õigus otsustada, kuidas ülesandeid täita. SHS § 15 lg 1 tulenevalt on kohalikul omavalitsusel kohustus selgitada välja abi saamiseks kohaliku omavalitsuse poole pöördunud isiku abivajadus ning sellele vastav abi. Selle kaudu on kohalikele omavalitsustele antud diskretsiooniõigus, mille teostamisel on neil kohustus hinnata kahte asjaolu, esiteks peavad nad hindama abivajadust ehk selgitama välja, milline meede on isikule sobivaim ning teiseks, kuidas antud meedet rakendada ehk milline on parim viis meetme täitmiseks.

Tulenevalt eelpool toodust on töö autor seisukohal, et tingituna põhiseaduse, euroopa kohaliku omavalitsuse harta, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse koosmõjust on Eesti Vabariigis kohalikud omavalitsused kohustatud osutama seaduses määratletud sotsiaalteenuseid. Antud seisukohta on kinnitanud ka Riigikohtu halduskolleegium

2014. aastal tehtud lahendis²⁵, milles on selgitanud kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevat kohustust osutada puudust kannatavale isikule vajalikus ulatuses abi. Riigikohus sedastas, et Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lg 1 teine ja kolmas lause sätestavad, et Eesti kodanikul on õigus saada puuduse korral riigilt abi. Samuti on Eesti Vabariik ratifitseerinud ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti²⁶, mille artiklis 11 tunnustatakse igapäevase õigust isiku ja ta perekonna küllaldasele elatusasemele, sealhulgas piisavale toitumisele, riietusele ja elamule ning õigust elutingimuste pidevale paranemisele. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seaduse kaudu on Eesti Vabariik tunnistanud ennast seotuks Euroopa sotsiaalharta artikli 13 lg-ga 1, mis kohustab riiki tagama, et iga isik, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid, kes pole suuteline oma tööga või muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi. Lisaks välislepingutele sätestatakse kohalike omavalitsuste kohustus osutada sotsiaalteenuseid ka siseriiklikus õiguses. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 kohustab kohalikku omavalitsust korraldama vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid. SHS § 9 lg 1 täpsustab, et vallas või linnas elavale isikule kohustatud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist korraldab elukohajärgne valla- või linnavalitsus. SHS 2. jagu omakorda sätestab konkreetsed sotsiaalteenused, mille osutamine on kohalike omavalitsuste kohustus.²⁷

²⁵ RKHKm 3-3-1-91-13, p 13.

²⁶ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.

²⁷ RKHKm 3-3-1-91-13, p 13.

2. Abivajaduse hindamine

2.1. Abivajaduse hindamise kohustus ja sisu

Sotsiaalteenused peavad olema kõigile kohalike omavalitsuse territooriumil elavatele inimestele kättesaadavad ühetaolistel ja selgetel alustel, et vältida võrdse kohtlemise printsiibi rikkumist. Seetõttu on SHS § 14 lg 1 kohaselt kohalikele omavalitsustele ette nähtud kohustus välja töötada ja kehtestada määrusega sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord. Korras peab olema minimaalselt sätestatud sotsiaalteenuste- ja toetuste kirjeldus ja rahastamine ning tingimused ja kord, kuidas ning mis alustel on inimesel õigus sotsiaalhoolekandelist abi taotleda. Ainult nii on võimalik, et isikuid koheldakse võrdselt ning kõigil abivajajatel on ühetaoline võimalus saada kohalikult omavalitsuselt puuduse korral abi. Lisaks reguleerib sätestatud kord menetluslikku protsessi, kelle poole peab isik abi saamiseks pöörduma (nt kas sotsiaaltöötaja, vallasekretäri, vallavanema vms isik) ning milliseid dokumente on tal kohustus teenuse taotlemisel esitada.

Kohalike omavalitsuste poolt välja töötatud ning kehtestatud abi andmise korrad on abivajaduse hindamise lähtepunktist vaadates erineva põhjalikkusega. On kohalikke omavalitsusi, kes on kirjeldanud abivajaduse hindamist põhjalikult ning on ka kohalikke omavalitsusi, kus kirjeldus on pigem üldsõnaline ning ei anna abivajajale selget arusaamist, millistel juhtudel ta on õigustatud abi saama. Töö autor uuris lähemalt nelja suurema kohaliku omavalitsuse välja töötatud kordasid. Valituks osutusid Tallinna linn, Tartu linn, Pärnu linn ning Narva linn. Antud kohalikud omavalitsused said valitud selle tõttu, et suurema rahvaarvuga kohalikes omavalitsustes tuleb suure tõenäosusega ette rohkem sotsiaalteenuste määramisega seotud otsuseid, mistõttu võiksid nende kohalike omavalitsuste poolt välja töötatud korrad olla põhjalikumad ning sisulisemad uurimisobjektid.

Tallinn, Tartu ning Narva reguleerisid erinevate sotsiaalteenuste osutamist eri kordadega, seevastu Pärnu reguleeris kõigi sotsiaalteenuste osutamist ühe korraga. Pärnu linn on abivajaduse hindamise defineerinud eraldi §-is 4 lõikes 1. Antud sättes määratakse kindlaks, et abivajaduse hindamise pädevus on linnavalitsuse sotsiaalosakonnal. Inimese abivajadus tuleb välja selgitada lähtudes terviklikust lähenemisest abivajadusele ning võttes arvesse isiku toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid tegureid, samuti abivajaja personaalse

tegevusvõime ja füüsilise ning sotsiaalse elukeskkonnaga seotud asjaolusid.²⁸ Lisaks sätestatakse iga sotsiaalteenuse juures eraldi, kes on konkreetse teenuse sihtgrupp ning millised on need toimingud või tegevused, milles inimest eelkõige abistatakse. Koduteenuse puhul on Pärnu linnavalitsus välja toonud, et seda osutatakse täisealistele isikutele ning samuti on välja toodud nimekiri tegevustest, milles isikut abistatakse. Sotsiaalteenuse osutamise korra § 6 lg 3 sätestab rea tegevusi, näiteks:

- 1) toiduainete, ravimite ja esmatarbekaupade toomine lähimast poest ja apteegist;
- 2) abistamine toidu valmistamisel, toidunõude pesemine;
- 3) esmase arstiabi korraldamine ja vajadusel saatmine arsti juures;
- 4) invaabivahendite ja –toodete muretsemine;
- 5) pesupesemise teenuse korraldamine;
- 6) kommunaal- ja muude maksete tasumine;
- 7) keskkütte puudumisel puudega varustamise korraldamine, kütte eluruumi toomine ja tuha välja viimine eluruumist;
- 8) veevärgi puudumisel vee tупpa toomine ja heitvete väljaviimine eluruumist;
- 9) asjaajamine erinevates ametiasutustes;
- 10) teenuse saaja toa ja köögi esmane koristamine kaks korda kuus
- 11) prügi välja viimine;
- 12) voodipesu vahetamine.

Sellise loetelu puhul on inimesel küllaltki lihtne analüüsida, kas ta võiks vajada mõnes tegevuses abi ning seeläbi jõuda arusaamisele, kas tema on antud teenuse sihtrühm. Samuti on kohaliku omavalitsuse sotsiaalosakonnal selge juhised, millest lähtudes abivajaduse hindamist läbi viia, sest kui inimesega vesteldes või teda külastades selgub, et ta ei suuda iseseisvalt mõne eelpoolt toodud tegevusega toime tulla, siis on ta isik, kes kuulub koduteenuse sihtrühma. Töö autori hinnangul on Pärnu linnavalitsus oma korraga sätestanud head ja selged juhised abivajaduse hindamiseks, mis on arusaadavad nii abivajajale kui ka sotsiaaltöötajale.

Kuna Tallinna linnavalitsus on sotsiaalteenuste osutamisel reguleerinud iga teenuse osutamise eri korraga, siis uuris töö autor, kuidas Tallinna linnavalitsus on reguleerinud koduteenuse osutamist. Tallinna linnavalitsus ei ole koduteenuste osutamise tingimustes ja korras²⁹ eraldi sätestanud abivajaduse hindamise kohustust. Küll aga on välja toodud sarnane loetelu tegevustest, milles inimest abistatakse nagu see oli ka Pärnu linnavalitsuse poolt välja töötatud

²⁸ Sotsiaalteenuste osutamise kord. Pärnu LVKm 24.05.2018 nr 20 - RT IV, 29.05.2018, 40.

²⁹ Koduteenuste osutamise tingimused ja kord. Tallinna LVKm 24.01.2008 nr 2 - RT IV, 04.03.2016, 46.

korras. Tallinna linnavalitsuse korras on loetelu lühem ning väiksema põhjalikkusastmega. Töö autori hinnangul saab Tallinna linnavalitsuse korrast üldised suunised, millistel juhtudel isikul on õigus koduteenusele, kuid korras peaks olema sätestatud ka see, et teenuse saamise üle otsustamisel tuleb läbi viia abivajaduse hindamine, kuna abivajaduse hindamise põhimõtte on sotsiaalteenuste osutamisel üks keskne element. Lisaks, kui Pärnu linnavalitsuse korras oli välja toodud näitlik loetelu tegevustest, mis eelkõige kuuluvad koduteenuste alla, kuid millele võib lisanduda lähtuvalt isiku abivajadusest täiendavaid tegevusi, siis Tallinna linnavalitsus on tegevused, milles isikut koduteenuse raames abistatakse sätestanud suletud loeteluna, mis töö autori hinnangul ei ole korrektne lähenemine, sest ka sotsiaalhoolekande seadus sätestab vaid näitliku loetelu tegevustest ning kohustab isikule abi pakkuma kõigis tegevustes, mis tulenevad tema abivajadusest. Seetõttu ei ole võimalik koostada suletud nimekirja tegevusest, milles isikut koduteenuse raames abistatakse, vaid tegevused tuleb välja selgitada lähtuvalt konkreetse isiku abivajadusest.

Tartu linnavalitsus on sotsiaalteenuste taotlemised reguleerinud samuti eraldi kordadega. Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Tartu linna asutuses Päevakeskus Kalda³⁰ § 5 sätestab eraldi koduteenuse vajaduse hindamise. Lõike 1 kohaselt teeb koduteenuse määramise vajaduse kindlaks piirkonna inspektor hindamisintervjuu ja füüsilise ning vaimse võimekuse testidega inimese elukohas. Täpsem hindamismetoodika kinnitatakse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna korraldusega. Abivajaduse hindamise käigus määratakse kindlaks osutatavad koduteenused, nende maht ja sagedus, hooldustöötaja ja teiste taotlejat abistavate isikute poolt osutatavad abistamistoimingud. Samuti on Tartu linnavalitsus §-is 3 sätestanud näitliku loetelu tegevustest, mis tavapäraselt kuuluvad koduteenuse alla. Tartu linnavalitsus on selgelt sätestanud, et abivajaduse välja selgitamiseks külastatakse inimest tema kodus keskkonnas ning tehakse vajalikud testid, et hinnata, millistes igapäeva tegevusest inimene abi vajab, samuti vesteldakse abivajajaga. Tartu linnavalitsuse poolt välja töötatud kord annab abivajajale informatsiooni sellest, et abivajadust hinnatakse vestluse ja testi alusel, kuid milline on abivajaduse hindamise test, täpsemalt ei kirjeldata. Näitliku loetelu abil saab isik võrrelda enda tegevusvõimet kirjeldatud tegevustega, milles abi pakutakse ning mõelda, kas ta vajab abi mõnes tegevuses, mis on kohaliku omavalitsuse poolt välja toodud, kui tegevus, milles inimest abistatakse koduteenuse osutamisel.

³⁰ Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Tartu linna asutuses Päevakeskus Kalda. Tartu LVKm 19.04.2012 nr 66 - RT IV, 29.03.2016, 138.

Narva linnavalitsus on abivajaduse hindamiseks välja töötanud eraldi hindamistesti, mis on lisatud koduteenuste osutamise tingimustele ja korrale Narva linnas³¹. Testis (lisa 1) on üheksa alateemat mille abil hinnatakse inimese iseseisvat hakkamasaamist igapäevaelus. Igal alateemal on konkreetsed alapunktid näiteks väljas liikumine ja siseruumides liikumine. Alapunktidel on vastusevariandid, kuidas inimene hakkama saab, mis annavad kõik teatud arvu punkte. Testi lõpus liidetakse punktid kokku ning nende abil selgub, kui inimene ei vaja kõrvalist abi; kas inimene vajab koduteenust või vajab inimene hoopis üldhooldusteenust. Kõigist vaadeldud omavalitsustest on Narva linnavalitsus kõige täpsemalt määratlenud, kuidas ning milliste kriteeriumide alusel tuleb abivajadust hinnata. Abivajaduse hindamise testil on nii positiivsed kui ka negatiivsed küljed. Positiivse poole pealt on väga hea, et kõiki isikuid hinnatakse ühtede ja selgete kriteeriumide alusel, mis tagab inimeste võrdse kohtlemise. Samuti on nii abivajajale kui ka sotsiaaltöötajale arusaadav, kuidas abivajaduse hindamist läbi viia. Negatiivse poole pealt ei pruugi test alati viia kõigi inimeste jaoks parimale lahendusele. Testi kasutamisel võib tekkida olukord, kus isik testi järgi justkui ei vajaks kõrvalist abi, aga ometigi ei tule isik kõigega igapäevaselt toime.

Antud korrad reguleerivad ka menetluslikku protsessi, abivajaja saab teavet, milliseid dokumente ta on kohustatud kohalikule omavalitsusele esitama, kes on õigustatud vajadusel tema eest dokumente esitama ning kelle pool tuleb avaldusega pöörduda. Abivajaduse hindamise läbiviimise protsessi erinev reguleeritus kohalike omavalitsuste kordades on mõistetav, kuna abivajaduse hindamine on väga abivajaja ja konkreetse juhtumi keskne protsess. Hindamisele tuleb läheneda juhtumipõhiselt. Väga keeruline, kui mitte öelda võimatu on koostada ühtseid kriteeriume ja mudeleid olukordadest, mil inimene on õigustatud abi saama. Abivajaduse hindamisel tuleks paljuski lähtuda sotsiaaltöös kesksest juhtumipõhisest lähenemisest, kuid seejuures ei tohiks ära unustada ja tähelepanuta jätta seaduses sätestatud piiranguid ning üldiseid õiguslikke printsiipe. Oluline on jälgida, et abivajaduse hindamist läbi viies ning hilisemalt diskretsiooniotsuse teostamisel oleksid isikule tagatud põhiseaduslikud garantiid ning otsusega ei riivataks põhiseaduses sätestatud õigusprintsiipe. Kõik vaadeldud kohalikud omavalitsused on püüdnud luua näitlikku loetelu tegevustest, milles abi vajamine võiks viidata koduteenuste osutamise vajadusele, et lihtsustada ja ühtlustada abivajaduse hindamist.

³¹ Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Narva linnas. Narva LVKm 20.02.2014 nr 6 - RT IV, 05.03.2016, 7.

Oluline asjaolu sotsiaalteenuste osutamise juures on, et inimestel ei ole automaatset õigust kohaliku omavalitsuse poolt osutatud sotsiaalteenustele. Kohalikud omavalitsused on kohustatud osutama isiku abivajadusest lähtuvat teenust. Esmalt tuleb kohalikul omavalitsusel objektiivselt ja terviklikult hinnata isiku abivajadust, et välja selgitada, kas inimene vajab ühiskonnaelus hakkama saamiseks kohaliku omavalitsuse abi ning kui ta seda vajab, siis milline on tema abivajadusest lähtuv teenus, mida isikule toimetulekuks pakkuda. Abivajaduse terviklik hindamine tuleb läbi viia nii olukorras, kus inimene ise pöördub kohalikku omavalitsusse konkreetse sooviga saada konkreetset sotsiaalhoolekandelist abi, kui ka olukorras, kus kohalik omavalitsus leiab, et isik vajaks sotsiaalhoolekandelist abi inimväärseks eluks.³²

Kohaliku omavalitsuse esmane ülesanne sotsiaalteenuste osutamisel on hinnata terviklikult isiku abivajadust, kui isik pöördub kohaliku omavalitsuse poole sooviga saada mõnda kohaliku omavalitsuse poolt osutatavat sotsiaalteenust. Olukorras, kus isik ei pöördu ise kohaliku omavalitsuse poole, vaid kohalik omavalitsus saab abivajajast teada mõnel muul viisil, tuleb lisaks abivajaduse hindamisele välja selgitada, kas isiks ise abi soovib.

SHS 2. jaos on sätestatud kohaliku omavalitsuse poolt osutatavad sotsiaalteenused ning nende eesmärk ja sisu, mis aitab kohalikel omavalitsustel välja selgitada vajadused, mille puhul konkreetset teenust rakendada. Abivajaduse hindamine toimub kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud korra alusel. Abivajaduse hindamisel peab kohalik omavalitsus arvestama põhiseadusest tulenevate inimväärlikuse ja sotsiaalriigi põhimõtetega, sotsiaalseadustiku üldosa seadusest³³ (edaspidi SÜS) ning sotsiaalhoolekande seadusest tulenevate piirangutega. See tähendab, et sobiva teenuse kohaldamisel on kohalikul omavalitsusel õigus ja kohustus kasutada kaalutusõigust, kuid teenuse valikul peab kohalik omavalitsus oma kaalutusotsust põhjendama, arvestades inimese abivajadust, kohaliku omavalitsuse majanduslikke võimalusi ning varasemalt viidatud õigusaktides sätestatud norme ja põhimõtteid.

SHS § 15 sätestab, et kohalik omavalitsus peab välja selgitama isiku abivajaduse ja sellele vastava abi. Isik ei pea ise teadma, millist abi ta vajab ega taotlema kohalikult omavalitsuselt konkreetset sotsiaalteenust. Abivajaduse hindamise viib läbi kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja, kes aitab välja selgitada, mis on isiku abivajadusele vastav abi. Sotsiaaltöötaja peab abivajaduse hindamist läbi viima objektiivselt ja terviklikult. Samuti ei ole inimesel endal

³² K. Ploom. Kohaliku omavalitsuse väljakutsed sotsiaalteenuste osutamisel. – Sotsiaaltöö 2017/I, lk 12-15.

³³ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. - RT I, 30.12.2015, 3.

õigust nõuda kohalikult omavalitsuselt konkreetse sotsiaalteenuse osutamist. Isikul on õigus kohalikult omavalitsuselt saada vaid seda teenust, mida kohalik omavalitsus peab sobivaks.³⁴ Abivajaduse väljaselgitamisel tuleb lähtuda terviklikust lähenemisest isiku abivajadusele. Terviklikule abivajaduse hindamisele suunab kohalikke omavalitsusi SHS § 15 lg 2, samuti käsitleb kaasaegne sotsiaaltöö inimest, kui tervikut ning kohustab seetõttu ka abivajaduse hindamisel lähtuma terviklikust käsitlusest.³⁵ Abivajaduse hindamisel tuleb arvesse võtta isiku toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid faktoreid. See tähendab, et arvestada tuleb isiku enda tegevusvõimest tulenevaid asjaolusid ning ka abi taotleva isiku füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonnaga seonduvaid asjaolusid (SHS § 15). Sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirjas on selgitatud, et keskkonna all, mille kohalikud omavalitsused peavad hindamise aluseks võtma, on silmas peetud nii füüsilist keskkonda nagu eluase, sisetulek ja elupiirkond, aga ka sotsiaalset elukeskkonda ehk suhteid, kogukonna hoiakuid ja kultuurilisi tegureid. Seletuskirjas tuuakse välja, et inimese tegevusvõimet mõjutavad viis olulist tegurit. Nendeks teguriteks on:

- 1) füüsiline ja vaimne tervis;
- 2) abi taotleva isiku teadmised, mis on vajalikud kohustuste täitmiseks ning oma õiguste realiseerimiseks ühiskonnas;
- 3) oskused, mis on vajalikud oma kohustuste täitmiseks ja õiguste realiseerimiseks ühiskonnas, näiteks lugemis- ja kirjutamisoskus, suhtlemisoskus, aga ka erinevad professionaalsed kutsealaga seotud oskused;
- 4) isiku motivatsioon, mis tekitab soovi ühiskonnas toime tulla ning võimaldab valmisoleku teha selleks vajalikke eesmärgipäraseid pingutusi;
- 5) kogemused, mis määravad isiku elustiili ning aitavad kohaneda ning leida motivatsiooni.³⁶

Eeltoodud tegurid on kohalikele omavalitsustele abiks abivajaduse hindamisel. Tegemist ei ole õiguslikult siduvate punktidega, mis oleksid kohalikele omavalitsustele kohustuslikud kaalumisarvumendid, vaid pigem pidepunktid, mis mõtestavad lahti ja lihtsustavad abivajaduse hindamist.

Isiku abivajadus võib tuleneda erinevatest asjaoludest. Mõnikord võib isiku abivajadus tuleneda sellest, et isikul, kas puuduvad oskused enda olukorra parandamiseks või takistab teda selles

³⁴ Angelika Sarapuu: Hoolduskoormus ei murra konti, kui tead oma õigusi. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-n%C3%B5unik-angelika-sarapuu-hoolduskoormus-ei-murra-konti-kui-tead-oma-%C3%B5igusi>, 25.04.2019.

³⁵ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri, lk 18.

³⁶ Samas, lk 18.

osas tervislik seisund. Näiteks olukorras, kus inimesel on võlgnevused ning isikul endal puuduvad teadmised, kuidas probleemi lahendada. Sellisel juhul võib suureks abiks olla kohalike omavalitsuste poolt pakutav võlanõustamise teenus, mille kaudu aitab professionaalne võlanõustaja isikul rahalised kohustused üle vaadata ning jagab teadmisi, kuidas võlgnevustest vabaneda. Teisalt või isiku abivajadus tuleneda ka isiku vähesest majanduslikust kindlustatusest, mille tõttu tal ei ole võimalik oma elutingimusi kohaldada vastavaks oma terviseseisundiga. Näiteks olukorras, kus isiku liikumine on raskendatud, mistõttu peab ta kasutama abivahendina ratastooli, aga tal puuduvad piisavad rahalised vahendid, et muuta elukohta ratastoolisõbralikuks. Sellisel juhul võib isik vajada kohaliku omavalitsuse poolt pakutavat eluruumi tagamise teenust, mille kaudu aitab kohalik omavalitsus puudega isikul kohandada eluruumi tema vajadustele vastavaks.

Abivajaduse hindamisel tuleb arvestada põhiseadusest tulenevate piirangutega. Kohalikel omavalitsustel on küll õigus kaaluda, kellele ja millises mahus sotsiaalteenuseid osutada, aga selle juures ei tohi ära unustada sotsiaalsete põhiõiguste tuuma. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on lahendis 3-4-1-33-14 öelnud, et olukorras, kus riik jätab abivajajale piisava abi tagamata on tegemist PS § 28 lg 2 riivega.³⁷ PS § 28 lg 2 sätestab, et isikul on õigus riigi abile puuduse korral. Kuidas aga sisustada mõistet puudus? Riigikohus on sisustanud puuduse mõistet inimväärikuse ja elatusmiinimumi kaudu, öeldes, et isikule peavad olema tagatud minimaalsed vahendid äraelamiseks.³⁸

Mõiste minimaalsed vahendid sisustamisel tuleb arvestada ka rahvusvaheliste lepingutega, millega Eesti Vabariik on ühinenud. Üheks selliseks lepinguks on parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. Mõiste minimaalsed vahendid sisustamisel tuleb arvestada ESH artikkel 13 lg 1-ga, mille kohaselt peab riik tagama, et iga isik, kes pole suuteline töö või muu allika kaudu hankima endale piisavalt elatusvahendeid, saab riigi poolt küllaldast abi. ESH kohustab riiki aitama isikut igal juhul, kui inimese sissetulekud jäävad oluliselt alla vaesuspiiri. ESH on vaesuspiiri sidunud 50% riigi ekvivalentse keskmise sissetulekuga, mis arvutatakse Eurostati vaesuspiiri väärtuslævele tuginedes, milleks 2015. aastal oli 329 eurot.³⁹ Seega ESH tõlgenduse kohaselt on riigil kohustus isikut aidata igal juhul, kui tema sissetulekud jäävad alla vaesuspiiri. Riigikohus on lahendis 3-3-1-35-15 sidunud vaesuspiiri poole töötasu alammääraga, milleks

³⁷ RKPJKo 3-4-1-33-14, p 26.

³⁸ RKPJKo 3-4-1-67-13 p 31; RKPJKo 3-4-1-7-03 p 16.

³⁹ European Social Charter. Conclusions 2017 – Estonia – Article 13-1. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222017/def/EST/13/1/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222017/def/EST/13/1/EN%22]}), 25.04.2019.

2019. aastal on 270 eurot. Riigikohus leidis, et selline summa peaks eelduslikult katma inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, riieele, hügieenile, tervishoiule, transpordile ja eluasemele. Lisaks on riigikohus täpsustanud, et pool töötasu alammäära on orientiir, mis ei välista, et vältimatud kulutused võivad olla põhjendatud ka mõnevõrra väiksemas ja suuremas määras.⁴⁰ Seega on riigikohus andnud küll orientiiri, mida peaks kohalikud omavalitsused arvestama abivajaduse hindamisel, aga jätnud siiski kohalikele omavalitsustele kaalumisruumi otsustamiseks iga konkreetse juhtumi puhul eraldi, kas poolest alampalgast väiksem sissetulek võib olla takistuseks äraelamiseks minimaalsete vajalike vahendite hankimisel ning põhjustada olukorra, kus isik vajab kohaliku omavalitsuse poolt osutatavaid sotsiaalteenuseid hakkama saamiseks.

Puuduse mõiste sisustamisel lähtuvalt inimväärikusest on riigikohus öelnud: „Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“⁴¹ Põhiseaduse kommentaarides on selgitatud, et esmavajadusteks, mille mitterahuldamist peetakse inimväärikuse põhimõtte rikkumiseks, on piisava toidu ja ilmastikule vastava riietuse olemasolu, magamisaseme olemasolu, mis peab olema külmal aastaajal köetud ruumis, elementaarsete hügieenitarvete olemasolu ning pesemisvõimalused, ligipääs elementaarsele meditsiinilisele abile ja võimalus omandada toimetulekut võimaldavat haridust.⁴²

Inimväärikuse riivega oleks tegemist näiteks olukorras, kus kohalik omavalitsus teeb keelduva otsuse osutamast isikule eluruumi tagamise teenust põhjendusel, et isik on suuteline ise endale eluruumi tagama. Reaalsuses, aga suudab isik võimaldada tulenevalt kehvast sotsiaalmajanduslikust olukorrast oma 5- liikmelisele perekonnale pesemisvõimalusteta korterit. Sellises olukorras on isik küll suuteline leidma eluruumi, aga see ei vasta perekonna vajadustele. 5- liikmeline perekond vajaks kindlasti suuremat eluaset kui üks tuba ning selleks, et hoida ära inimväärikuse riive peab inimestele olema tagatud võimalus elementaarse hügieeni eest hoolitsemiseks. Kui elukohas puuduvad igasugused võimalused enese pesemiseks, siis on töö autori hinnangul inimese inimväärikus riivatud selle kaudu, et talle pole tagatud esmavajadused hügieenitoiminguteks.

⁴⁰ RKÜKo 3-3-1-35-15, p 49.

⁴¹ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 14.

⁴² Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Radila, P. Vinkel, lk 144.

Otsuse tegemisel, kas isikule osutatakse sotsiaalteenust või mitte tuleb lähtuda lisaks põhiseaduslikele printsiipidele ka SÜS-is kehtestatud sotsiaalkaitse ja SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtetest.

SÜS 2. jaos sätestatud sotsiaalkaitse põhimõtted on kohalike omavalitsuste kui õiguse rakendajate jaoks mõõdupuuks, mille kaudu määrata kindlaks eriosa seaduste sisu ning tagada õigusnormide õiguspärane rakendamine. SÜS-is sätestatakse 6 sotsiaalkaitse põhimõtet, mida kohalikel omavalitsustel tuleb arvestada abivajaduse hindamist läbi viies. Nendeks põhimõteteks on:

- 1) SÜS §-st 4 tulenev inimväärikuse põhimõte. SÜS sätestab otsesõnu, et sotsiaalkaitse korraldamisel tuleb isikut kohelda tema inimväärikust alandamata. Kuna inimväärikuse mõiste sisu on eelnevalt analüüsitud, siis siinkohal inimväärikuse printsiibi sisu eraldi välja ei tuua;
- 2) isiku omavastutus (SÜS § 5), mis tähendab, et esmane vastutus sotsiaalsete riskidega toimetulekul lasub isikul endal. Avalik võim toetab isikut alles seejärel, kui on selge, et isik ei tule iseseisvalt toime. Abivajaduse hindamist läbi viies ning isikule sobiva teenuse valikul tuleks lähtuda sellest, et isikule pakutakse teenust, mis võimaldab tal võimalikult suures ulatuses iseseisvalt hakkama saada. Inimene on kohustatud toimima nii, et tema tõttu sotsiaalkaitse süsteemile põhjendamatuid kulusi ei teki;⁴³
- 3) solidaarsuspõhimõte (SÜS § 6), mille kohaselt sotsiaalsed õigused ja sotsiaalkaitse põhinevad solidaarsusel. Solidaarsuspõhimõte abivajaduse hindamise kohustust ei sisuta, mistõttu antud peatükis seda põhimõtete pikemalt ei käsitleta;
- 4) avaliku võimu selgitamis- ja abistamiskohustus (SÜS § 7), mis näeb ette, et kohalik omavalitsus peab isikut vastavalt tema vajadustele, arusaamisele ja huvile abistama avalduse esitamisel või toimingute tegemisel, kui ilma abistamata jääksid tema õigused, kas teadmatusel või muust põhjusest tingituna teostamata. Kohalik omavalitsus peab näitama üles initsiatiivi isiku tegeliku olukorra ja abivajaduse väljaselgitamisel. Abivajaduse hindamise puhul peab kohalik omavalitsus vajadusel küsima isikult suunavaid küsimusi ning lisadokumente, et selgitava välja konkreetsele isikule sobiv teenus;
- 5) sotsiaalkaitse konfidentsiaalsus (SÜS § 8), kuna antud põhimõte ei aita sisustada abivajaduse hindamise põhimõtteid, siis antud põhimõtet täpsemalt ei käsitleta;

⁴³ Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu nr 93 SE seletuskiri, lk 19.

- 6) koostöö (SÜS § 9), abivajaduse hindamise kontekstist lähtuvalt tähendab see, et kohalike omavalitsustel on kohustus teha koostööd organisatsioonidega, kellel võib olla teadmisi, mis võimaldavad täpsemalt määratleda isiku abivajaduse. Ulatuslikum osa koostööst kolmandate isikutega seisneb andmevahetuses, mis on vajalik taotleja õiguste kindlakstegemiseks ning eelduste täitmise kontrollimiseks. Näiteks on oluline kohalike omavalitsuste koostöö arstidega, kes on kursis isiku tervises seisundiga.⁴⁴

SHS § 3 sätestab kuus põhimõtet, mida tuleb järgida sotsiaalhoolekandeline abi andmisel. Nendeks on:

- 1) abi andmisel tuleb lähtuda esmajärjekorras isiku vajadusest. See suunab isiku abistamiseks valima meedet, mis sobitub parimal viisil isiku individuaalsete vajadustega. Valitud meede peab aitama parandada isiku elukvaliteeti ning võimaldama tal osaleda teiste ühiskonna liikmetega võrdselt igapäevaelus;
- 2) abi andmisel tuleb eelistada abimeetmeid, mis on suunatud võimaluste leidmisele ja isiku suutlikkuse suurendamisele korraldada oma elu võimalikult iseseisvalt. Abi andmine ei tohiks suurendada inimese abitust ja pikaajalist sõltuvust kõrvalisest abist, vaid peaks andma inimesele suuremad võimalused ja oskused oma isiklike vajaduste kindlaksmääramisel. Abi andmise pikem eesmärk peaks olema isiku toimetulekuvõime suurendamine või säilitamine;
- 3) abi andmisel tuleb isikut nõustada abimeetme valikul ning kohandamisel, samuti vajaduse korral abi kasutamisel vastava erialase ettevalmistusega spetsialisti poolt. See on seotud haldusorgani selgitamiskohustusega, haldusorganil on kohustus selgitada abivajajale tema õigusi ja kohustusi. Abistamine konkreetsete sotsiaalsete probleemide lahendamisel edaspidise toimetuleku soodustamiseks, on hoolekandeline abi osutamisel tööprotsessi lahutamatu osa, mida tuleb iga üksikjuhtumi puhul täita;
- 4) abi andmisel tuleb vaadelda meetme tulemuslikkust eelkõige abi vajava isiku seisukohast, aga vajaduse korral ka perekonna ja kogukonna seisukohast. See tähendab, et isiku abistamiseks tuleb valida meede, mis annab kõige paremaid tulemusi. Lisaks tuleb järgida tõenduspõhist praktikat, abi andmisel tuleb kaaluda selliste meetmete kasutamist, kus on ühendatud empiirilisel kogutud ja kriitiliselt hinnatud tõendusmaterjalid, ekspertiisid ja kliendi eelistused eesmärgiga pakkuda empiirilisel usaldusväärseid tulemusi näidanud abimeetmeid;

⁴⁴ Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu nr 93 SE seletuskiri, 26-27

- 5) abi andmise protsessi tuleb kaasata abi vajavat isikut ning vajaduse korral ka tema perekonnaliikmeid, kes on andnud selleks oma nõusoleku. See tähenda, et abi andja peaks julgustama abivajajat ja tema perekonnaliikmeid osalema abimeetme kavandamise, rakendamise ja hindamisega seotud otsuste tegemisel, et valitud meede vastaks enim isiku abivajadusele;
- 6) abimeede peab olema isikule tagatud võimalikult kättesaadaval moel. See tähendab, et valitud meede peab olema isikule kättesaadav, näiteks ei tohiks teenuse osutamine toimuda liiga kaugel abivajaja elukohast, mis raskendaks teenuse tarbimist. Samuti peab kõikidel inimestel olema juurdepääs teabele olemasolevate teenuste ja teenuseosutajate kohta.⁴⁵

Eelnevale tuginedes on töö autor seisukohal, et kohalike omavalitsuste pädevus viia läbi abivajaduse hindamist on piiratud väga mitmete seadusest tulenevate põhimõtetega, mistõttu ei ole kohalikul omavalitsusel laia diskretsiooniõigust küsimuses, kas pakkuda abivajajale tema abivajadusest lähtuvat abi või mitte. Kui esinevad abivajadust kinnitavad asjaolud, on kohalik omavalitsus kohustatud isikule teenust osutama. Kohalikul omavalitsusel on kaalutusõigus selle osas, mis puudutab isikule pakutava teenuse valikut. Isikule tuleb pakkuda teenust, mis vastab kõige enam tema abivajadusele ning toetab teda enim igapäevaelus hakkamasaamisel, kui isik vajab oma abivajadusest tulenevalt mitut sotsiaalteenust, siis võib olla vajalik komplekse teenuse osutamine. Otsuse tegemisel, kas isik on õigustatud sotsiaalteenust saama, on eriti oluline, et otsus ei põhjustab inimväärkuse riivet. Abivajaduse hindamisel on inimväärkuse põhimõte üks keskseid põhimõtteid, millega kohalikul omavalitsusel tuleb arvestada nii abivajaduse hindamise protsessi läbi viies kui ka teenuse osutamisega seotud otsust langetades. Abivajaduse hindamine on justkui rätsepatöö, kus kõiki inimesi ei saa lüüa ühe mõõdupuuga, vaid lähtuda tuleb konkreetse inimese eripäradest ja vajadustest. Oluline on jälgida, et antav abi inimest ka tegelikkuses aitab.

Erinevad uuringud⁴⁶ viitavad praktikas esinevale olukorrale, kus kohalikud omavalitsused teevad tihtipeale haldusotsuseid sotsiaalteenuse osutamise osas ilma inimese terviklikku abivajaduse hindamist läbi viimata või keskenduvad üksnes sotsiaalmajandusliku olukorra

⁴⁵ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri, lk 10-11.

⁴⁶ KPMG Baltics OÜ. Kliendikeskne esmatasandi juhtumitöö ning juhtumikorraldus sotsiaalkaitse tervikliku koostoime tagamisel. Tallinn: 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/kpmg_lopparuanne_5.pdf, 25.04.2019; OECD Public Governance Reviews. Towards a Single Government Approach. OECD Publishing: 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf, 29.04.2019.

hindamisele. Töö autori hinnangul ei ole selline teguviis kooskõlas seadusega. Kohalikel omavalitsustel on kohustus hinnata inimese abivajadust terviklikult, kohalikel omavalitsustel puudub kaalutusõigus küsimuses kas abivajaduse hindamist läbi viia või mitte. Abivajaduse hindamise puhul tuleks eelkõige otsida vastust küsimusele, mis on see probleem, mille tõttu isik võiks vajada kohaliku omavalitsuse abi ning, kas ta on suuteline probleemi lahendamisega iseseisvalt toime tulema. Väär on tõlgendus justkui olukorras, kus isikul on piisavalt rahalisi vahendeid teenuse eest tasumiseks, ei ole kohalik omavalitsus kohustatud inimesele teenust osutama. Inimese sotsiaalmajandusliku olukorra hindamine on oluline eelkõige finantseerimise osas, et leida vastus küsimusele, kas isikule osutatava teenuse eest peaks tasuma kohalik omavalitsus või teenust tarbiv isik. Abivajaduse hindamise juures tuleb kohalikul omavalitsusel süveneda abi taotleva isiku eripäradesse, et välja selgitada, mis on see tegevus või asjaolu millega hakkamasaamisel isik vajaks abi ning, milline kohaliku omavalitsuse poolt pakutav sotsiaalteenus võiks isiku probleemi vähendada või aidata seda lahendada. Abivajaduse hindamisel on kohalikul omavalitsusel õigus kasutada erialaspetsialistide abi. Abi tuleb anda inimesele sellises mahus nagu isik seda vajab. Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust piirata abi saamist kindlate nädalapäevade või teenuse mahuga. Näiteks olukorras, kus isik vajab abi toidu valmistamisel ei ole mõeldav, et talle pakutakse teenust esmaspäevast reedeni, aga nädalavahetustel peab isik iseseisvalt hakkama saama. Samuti ei saa kohalik omavalitsus keelduda abi andmisest põhjendusel, et isikule on pakutud teenuseid juba suures mahus ning tal pole õigust rohkem teenust saada. Kui isiku abivajadus tingib selle, et isik vajab väga palju kõrvalist abi, siis tuleb talle seda siiski pakkuda.

Kuna sotsiaalteenuste eesmärkide kaudu on seadusandja määranud ära abivajaduse, mille ilmnmisel on kohalik omavalitsus kohustatud inimesele teenust pakkuma, siis järgnevatel alapeatükkides käsitletakse lähemalt üheksat kohaliku omavalitsuse pool osutatavat sotsiaalteenust. Teenuste valikul on lähtutud põhimõttest, et töös käsitletakse teenuseid, mida kohalikud omavalitsused suures osas osutavad iseseisvalt, mitte eraõiguslike isikute või kolmanda sektori kaudu.

2.1.1. Koduteenus

Koduteenuse osutamist reguleerivad SHS §-d 17-19. Koduteenuse eesmärgiks on isiku iseseisva ja turvalise toimetuleku tagamine kodustes tingimustes. Koduteenus on mõeldud täisealiste isikutele ning selle käigus säilitatakse ja parandatakse isiku elukvaliteeti (SHS § 17 lg 1). Seadusandja on sätestanud, et koduteenuse osutamise korral tuleb isikut abistada

toimingutes, mida ta terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tulenevatel põhjustel ei suuda iseseivalt sooritada (SHS § 17 lg 2). Sellega on seadusandja sätestanud mitu olulist tingimust, millega kohalik omavalitsus peab abivajaduse hindamisel arvestama. Esimeseks tingimuseks on, et abivajaja peab olema täisealine isik. Teiseks oluliseks tingimuseks sätestab seadusandja, et isiku abivajadus peab tulenema kas tema terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tulenevast põhjusest ning isik peab vajama kõrvalist abi toimingutes, mis võimaldavad tal kodus elada.

Esmalt peab kohalik omavalitsus tuvastama, et tegemist on täisealise isikuga, kui see asjaolu on kindlaks tehtud, siis saab edasi liikuda järgnevate kriteeriumide juurde. Teiseks on kohalikul omavalitsusel kohustus tuvastada, kas isik vajab abi kütmisel, toiduvalmistamisel, eluruumi ja riiete korrastamisel, väljaspool eluruumi toiduainete ja majapidamistarvete ostmisel või muul asjaajamisel. Kui hindamise käigus selgub, et isik vajab abi vähemalt ühe eelnevalt loetletud tegevuse juures, siis tuleb järgnevalt kohalikul omavalitsusel välja selgitada, kas isiku abivajadus on tingitud tema terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast. Kui kõik kolm eelnevat tingimust on täidetud, siis järelikult vajab isik tulenevalt oma abivajadusest kohaliku omavalitsuse poolt osutatavat koduteenust.

SHS § 18 lg 1 kohaselt on kohalikul omavalitsusel kohustus hinnata iga juhtumi puhul eraldi, milline on konkreetse isiku abivajadus ning milliste tegevuste puhul antud isik abi vajab. Abivajadus võib isikutel olla väga erinev, kui mõni maapiirkonnas elav vanem inimene võib abi vajada ainult toidu koju toomisel, kuna tal puudub transpordi võimalus, mille abil ise poodi toidu järgi minna, siis teine isik võib vajada abi ka toidu valmistamisel ja riietumisel. SHS § 18 lg 1 ls 2 kohustab kohalikku omavalitsust läbi viima korduvat abivajaduse hindamist, kui teenuse osutamise käigus sõltub, et isiku tegevusvõime muutub ning sellest tulenevalt muutub ka tema abivajadus.

Praxisse poolt läbiviidud uuringus tuuakse välja, et koduhoolust pakutakse eelkõige vanuritele, kes ei soovi hooldekodusse minna ning nende tervislik seisund võimaldab neil iseseisvalt elada, kuid nad võivad vajada abi näiteks toidu ja ravimite koju toomisel või küttepuude tuppa toomisel. Samas toovad kohalikud omavalitsused välja, et inimesed ei ole harjunud koduhooldusteenust kasutama ning seetõttu ei osata teenuse optimaalset vajadust hinnata.⁴⁷

⁴⁷ K. Pihor, K. Timpmann, V. Batueva. Uuringu lõpparuanne: Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine. Tellija: Sotsiaalministeerium, Teostaja: SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS AS EMOR, 2011, lk 43-44. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/21723>, 01.03.2019.

2.1.2. Tugiisikuteenus

Tugiisikuteenuse osutamist reguleerivad SHS §-d 23- 25. Tugiisikuteenuse eesmärgiks on isiku iseseisva toimetuleku toetamine olukordades, kui isik vajab tulenevalt sotsiaalsetest, majanduslikest, psühholoogilistest või tervislikest probleemidest oma õiguste ja kohustuste teostamisel olulisel määral kõrvalseisja abi. Isiku abistamine seisneb tema juhendamises, motiveerimises ning isiku suurema iseseisvuse ja omavastutuse võime arendamises. Olukorras, kus tugiisiku teenust vajav inimene kasvatab last, on tugiisiku teenuse täiendavaks eesmärgiks lapse hooldamine ning turvalise ja toetava kasvukeskkonna tagamine (SHS § 23 lg 1 ja lg 2).

SHS seletuskirjas on välja toodud neli peamist inimgruppi, kes võiksid olla tugiisiku teenuse sihtrühmaks. Nendeks on:

- 1) puudega inimesed, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse⁴⁸ § 2 lg 1 tähenduses;
- 2) kinnipidamisasutusest vabanenud inimesed;
- 3) inimesed, kes on kasutavad asenduskoduteenust või turvakoduteenust, on viibinud hooldamisel perekonnas või on mõnda neist teenustest kasutanud ning lahkunud teenuselt alustades iseseisvat elamist;
- 4) inimesed, kes on eestkostel või kelle eestkoste on lõppenud ning alustavad seetõttu iseseisvat elama asumist.⁴⁹

Tugiisiku teenust osutavad kohalikud omavalitsused lisaks täiskasvanutele ka lastele. Lapsele tugiisikuteenuse osutamise eesmärgiks on lapse arengu toetamine, mille hulka kuuluvad vajadusel ka puudega lapse hooldustoimingute sooritamine. Lapsele osutatavat tugiisikuteenust osutatakse koostöös last kasvatava isikuga. Tugiisiku rolliks on lapse abistamine arendavates tegevustes, tugiisik juhendab ja motiveerib last igapäevaelus hakkama saama ning abistab teda suhtlemises nii perekonnaliikmetega kui ka väljaspool kodu kohatavate inimestega (SHS § 23 lg 3).

Tugiisikuteenuse eesmärk on eelkõige inimese nõustamine, julgustamine ning motiveerimine. Tihtipeale on tugiisik ka saatja rollis, mille kaudu ta julgustab abivajajat liikuma väljaspool talle tuttavat keskkonda. Teenuse saajal on koos tugiisikuga kergem ning julgem igapäevatoimetusi teha. Tugiisikust on suur abi ka olukorras, kus lasteaias käiv laps on

⁴⁸ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. - RT I, 28.11.2017, 25.

⁴⁹ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri, lk 28.

tulenevalt oma vaimsest mahajäämusest aeglasema arenguga ning vajab seetõttu tegevustes suuremat juhendamist ning kaasabi. Sellisel juhul on just tugiisik see, kes saab lapsele võimaldada talle sobiva õpitempo ning personaalsema lähenemise, mida lasteaija õpetajatel pole võimalik alati pakkuda tulenevalt rühma suurusest.

Kohalikul omavalitsusel on iga abivajaja puhul kohustus määrata kindlaks, milline on tema abivajadus ning, millistes olukordades ja tegevustes vajaks ta tugiisiku abi. Tugiisiku võib määrata nii alaealisele kui ka täisealisele isikule. Oluline on, et isik vajaks juhendamist ja motiveerimist igapäevaste toimingutega hakkamasaamisel. Isiku abivajadus peab tulenema sotsiaalsetest, majanduslikest, psühholoogilistest või tervislikest probleemidest.

Praxise poolt läbi viidud uuringus toodi ühe probleemina välja, et tugiisiku teenuse sisu varieerub väga oluliselt kohalike omavalitsuste lõikes. Erinevad omavalitsused mõistavad teenuse sisus väga erinevalt, mistõttu oleks oluline, et oleks olemas teenuste standardid ja juhendmaterjalid, et sellised erinevusi ei esineks. Segadust on praktiliselt kõigi osutatavate teenuste puhul, kuid eriti teravalt kerkisid üles isikliku abistaja mõiste sisustamine, koduteenuste teenuste loetelu ja tugiisikuteenus. Mainiti ka üldhooldekoduteenuste varieeruvust. Kuna Praxise analüüsi eesmärgiks ei olnud välja selgitada sotsiaalteenuste sisu mõistmine erinevates kohalikes omavalitsustes, siis täpsemalt erinevusi välja ei toodud.⁵⁰

2.1.3. Täisealise isiku hooldus

Täisealise isiku hoolduse teenust reguleerib SHS § 26. Täisealise isiku hoolduse teenust on õigus saada täisealisel isikul, kes vajab abi oma õiguste ja kohustuste teostamiseks tingituna vaimsest või kehalisest puudest (SHS § 26). Seega on kohalikul omavalitsusel kohustus hinnata eelkõige kolme asjaolu:

1. kas abivajaja on täisealine isik;
2. kas isik vajab abi oma õiguste ja kohustuste teostamisel;
3. kas isiku abivajadus tuleneb tema vaimsest või kehalisest puudest.

Täisealiste isikute hooldusvajadus võib olla väga erinev, mistõttu tuleb iga inimese puhul eraldi välja selgitada, millistes toimingutes ta konkreetselt abi vajab. Olukorras, kus isikul on raske liikumispuue võib ta hooldaja abi vajada kõigis igapäeva toimingutes alates toitumisest kuni

⁵⁰ K. Pihor, K. Timpmann, V. Batueva, lk 95.

riietumise ja hügieenitoiminguteni, samuti erinevate isikut puudutavate otsuste vastu võtmiseni. Samas võib näiteks vaimse puudega isik saada füüsiliselt hakkama enda toitmise ning riietamisega, aga vajada abi selles osas, et keegi valmistaks talle eelnevalt toidu või aitaks tal valida välja oludele ja ilmastikule vastavad riided, kuna tal puudub endal vastav võime antud otsuseid langetada. Täisealise isiku hooldust vajavad reeglina inimesed, kes ei ole suutelised iseseisvalt otsuseid langetama, kuna neil puudub võime tajuda maailma meile harjumuspärasel moel. Seega saab küll eelnevalt toodud kolme punkti kasutada analüüsimisel, kas isik on õigustatud saama täisealise isiku hooldamise teenust, aga kohalikul omavalitsusel tuleb iga üksikjuhtumi puhul eraldi välja selgitada, millised on need konkreetset tegevused, milles isik kõrvalist abi vajab. Siin on suureks abiks isiku raviarstid ning terapeutid, kellel on selgem ning terviklikum ülevaade isiku oskustest ning arengupotentsiaalidest.

2.1.4. Isikliku abistaja teenus

Isikliku abistaja teenust reguleerivad SHS §-d 27- 29. Isikliku abistaja teenuse eesmärk on toetada isiku hakkamasaamist igapäevaelus tulenevalt tema puudest, mis seab talle füüsilised piirangud toimingute iseseivaks teostamiseks (SHS § 27 lg 1). Isikliku abistaja teenuse sihtgrupp on eelkõige liikumis- ja/või nägemisfunktsiooni häirest tingitud sügava puudega inimesed. Isikliku abistaja teenus võimaldab inimesel olla vähem sõltuv oma sõpradest või lähikondsetest, mis omakorda vähendab ka lähedaste hoolduskoormust. Isikliku abistaja teenusega soovitakse võimaldada isikutel olla sotsiaalselt aktiivne igapäevaelus, võimaldada neil töötada, käia koolis, tegeleda hobidega jne.⁵¹

SHS § 27 lg 2 sätestab, et isiklik abistaja aitab isikut tema igapäevaelu tegevustes, nagu liikumisel, söömisel, toidu valmistamisel, riietumisel, hügieenitoimingutes, majapidamistöodes ja muudes toimingutes, milles isik vajab juhendamist või kõrvalabi. Isikliku abistaja teenuse eesmärk on toetada neid inimesi, kes on suutelised iseseisvalt vastu võtma neid puudutavaid otsuseid, kes saavad aru, mis on erinevate otsuste tagajärjed, aga vajavad abi füüsiliste toimingute sooritamisel. Isiklik abistaja ei tee otsuseid puudega isiku eest, ta on eelkõige inimesele abiks tema füüsilist sooritusvõimet piiravate teguritega toime tulemiseks. Näiteks, kui isikul on liikumiskõrvaldused, siis aitab isiklik abistaja isikul liikuda kooli ja koolist koju, abistab teda koolis ühest ruumist teise pääsemisel, aga ta ei lahenda tema eest õppeülesandeid.

⁵¹ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri, lk 31.

Isikliku abistaja teenuse abivajaduse hindamisel puhul tuleb kohalikul omavalitsusel eelkõige välja selgitada, kas isiku abivajadus tuleneb tema füüsilisest tegevusvõime piiratusest ning kas ta on suuteline iseseisvalt otsuseid vastu võtma ning vastutust kandma.

2.1.5. Sotsiaaltransporditeenus

Sotsiaaltransporditeenuse osutamist reguleerivad SHS §-d 38 - 40. Sotsiaaltransporditeenust osutatakse puuetega inimestele, kelle puue takistab neil isikliku sõiduki või ühissõiduki kasutamist. Antud teenus on mõeldud kasutamiseks tööle- või õppeasutusse sõitmiseks või avalike teenuste kasutamiseks (SHS § 38 lg 1). Kohalikul omavalitsusel tuleb abivajadust hinnates lähtuda sellest, kas tegemist on puudega isikuga ning, kas isiku puue takistab tal ühistranspordi või isikliku sõiduki kasutamist. Sotsiaaltransporditeenust võivad vajada eelkõige sügava liikumispuudega või nägemispuudega isikud, kellel ei ole võimalik ratastooliga kasutada ühistransporti või isiklikku sõidukit või, kes tulenevalt nägemispuudest ei ole suutelised bussi peale minema. Lisaks liikumispuudega isikutele on sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirjas sotsiaaltransporditeenuse sihtgrupina välja toodud autismi diagnoosiga lapsed ja täiskasvanud, kelle käitumise eripärad tihtipeale ei võimalda neil ühistransporti kasutada. Samuti ei pruugi perel olla võimalust kasutada isiklikku transporti abivajava perekonnaliikme transpordiks (näiteks majanduslikel põhjustel pole perel isiklikku sõiduvahendit). Autismi diagnoosiga inimesed käivad tihti erikoolides või saavad mõnda toetavat teenust, kuhu neil on võimalik pääseda ainult kohaliku omavalitsuse poolt korraldatava sotsiaaltranspordiga.⁵²

Kui tavapäraselt on kohalikud omavalitsused korraldanud sotsiaaltranspordi juhuveona ehk sotsiaaltranspordiks kohaldatud sõiduk viib abivajajad kokkulepitud aegadel kokkulepitud kohta, siis Tallinna linnavalitsusel on lisaks juhuveole kasutuses ka liiniveoteenus. Liiniveoteenus on reguleeritud sotsiaaltransporditeenuse korra⁵³ §-is 3. Liiniveoteenus on teenus, mille puhul puudega inimeste veoks kohandatud sõiduk läbib Tallinna linna haldusterritooriumil kindlatel kellaaegadel kindla liikumistee. Antud transport on mõeldud isikutele, kellel on liikumis-, nägemis- või vaimse funktsiooni kõrvalekalle ja kes vajab teenust regulaarselt tööle, hoolekande- või õppeasutusse sõitmiseks. Samasuguse teenuse sihtrühmana näeb ette ka sotsiaalhoolekande seadus. Kuid lisaks neile isikute rühmadele teeb Tallinna linnavalitsus sotsiaaltranspordi liiniveoteenuse juures erandi ning võimaldab antud teenust

⁵² Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri, lk 38-39.

⁵³ Sotsiaaltransporditeenuse kord. Tallinna LVKm 07.09.2017 nr 16 - RT IV, 21.12.2018, 33.

kasutada ka isikutele, kes vajavad sotsiaaltranspordi regulaarselt dialüüsi protseduurile sõitmiseks (sotsiaaltransporditeenuste kord § 3 lg 2).

Järjest enam püütakse liikuda selles suunas, et sotsiaaltransport oleks laialdaselt kättesaadavam ning ühendatud tavapärase ühistranspordiga. Seetõttu viib Sotsiaalministeerium neljas maakonnas läbi testprojekti, mida rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Testprojekti eesmärk on ühendada omavahel sotsiaaltransport tavatranspordiga ning volitada selle koordineerimine maakonna ühistranspordikeskustele. Tavatranspordi ühitamine sotsiaaltranspordiga peaks aitama pikas perspektiivis kulusid vähendada ning tagada sotsiaaltranspordi parema kättesaadavuse.⁵⁴

2.1.6. Eluruumi tagamine

Eluruumi tagamise teenust reguleerivad SHS §-d 41- 43. Eluruumi tagamise teenusel on kaks suuremat sihtrühma. Esiteks on eluruumi tagamise teenus suunatud isikutele, kes tulenevalt sotsiaalmajanduslikust olukorrast ei ole võimelised endale ja oma perekonnale tagama vajadustele vastavat eluruumi (SHS § 41 lg 1). Teiseks on eluruumi tagamise teenus suunatud puudega isikutele, kes võivad vajada puudest tingituna, kas uut eluruumi või olemasoleva eluruumi kohandamist isiku vajadustele vastavaks (SHS § 42 lg 1).

Sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirjas selgitatakse, et sotsiaalmajandusliku olukorra alla mõeldakse olukorda, kus sotsiaalsete ja majanduslike tegurite koosmõju tõttu ei ole inimene suuteline ise eluaset ostma või üürima.⁵⁵ Sotsiaalse tegurina on käsitletav näiteks olukord, kus üks leibkonna liikmetest on füüsilise või psüühilise erivajadusega, mistõttu vajab ta teiste perekonnaliikmete poolt täiendavat abistamist ning järelevalvet ja seetõttu ei ole teistel perekonnaliikmetel, kas üldse võimalik tööl käia või on see võimalik ainult osalise koormusega. Samuti on sotsiaalmajanduslikult haavatavamad üksikvanemad, kelle sissetulekud pole tihtipeale piisavad, et üürida või osta perekonna vajadustele vastav eluruum.⁵⁶

⁵⁴ Sotsiaalministeeriumi uudis: Pärnumaa ühendab sotsiaaltranspordi tavatranspordiga. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/uudised/parnumaa-uhendab-sotsiaaltranspordi-tavatranspordiga>, 29.04.2019; Sotsiaalministeeriumi uudis: Sotsiaaltranspordi ühendamine tavatranspordiga algab Saaremaalt. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/uudised/sotsiaaltranspordi-uhendamine-tavatranspordiga-algab-saaremaalt>, 29.04.2019.

⁵⁵ Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri, lk 40.

⁵⁶ J. Kõre, K. Tall, M. Koppel. Toetus ja eluase – sotsiaaleluase kasutamise kogemus Tartu linnas. Tartu, 2006, lk 19-22.

Antud teenuse puhul on kohalikul omavalitsusel küllaltki suur kaalutlusruum otsustada, kellele pakkuda eluruumi tagamise teenust, sest seadus sätestab küllalt üldsõnaliselt, et eluruum tuleb tagada neile, kes seda ise teha ei suuda. Seega on kohalikul omavalitsusel võimalik kaaluda, mis on need sotsiaalmajanduslikud tegurid, mis takistavad isikul iseseivalt vajadustele vastava elupinna hankimist. Samuti ei sätesta seadus, mida tähendab eluruumi tagamine. Niivõrd, kui SHS ei täpsusta, mida tähendab eluruumi tagamine, annab niisugune olukord kohalikele omavalitsustele võimaluse vastavalt olukorrale kaaluda, kas isikule tuleks võimaldada elamist mõnel sotsiaalpinnal või aidata tal tasuda korteri üürimise korral esmane makse. Tihti peale võib isik olla suuteline tasuma igakuised üürimakseid, aga talle käib üle jõu esimene makse, kui üürileandjad seavad üürilepingu tingimuseks ettemaksuna esimese kuu üüri tasumise, ettemaksu tasumise ning paljudel juhtudel ka maakleritasu tasumise, mis võib esmase makse kergitada tavapärase üürimakse kolmekordseks summaks või muud sarnast.

SHS § 44 reguleerib puudega isikutele eluruumi tagamise teenust. Antud sihtgrupi puhul on kohalike omavalitsuste otsustuspädevus piiratum. Esmaseks teenuse saamise tingimuseks on, et isikul esineks kas füüsiline või psüühiline erivajadus. Teiseks peab kohalik omavalitsus abivajadust hinnates välja selgitama, kas isik vajab tulenevalt oma erivajadusest mingeid spetsiifilisi omadusi oma eluruumile. Näiteks võivad antud teenust vajada liikumispuudega inimesed või eakad, kelle jaoks võivad probleemseks osutada kõrged lävepakud, ratastooliga liiklejatel liiga kitsad uksepiidad, liikumisraksustega inimestel vannid pesuvõimalusena jne.

Nii Tartu linnavalitsus kui ka Tallinna linnavalitsus on reguleerinud eluruumi tagamise ja puudega isikule eluruumi tagamise erinevate määrustega. Kui eluruumi tagamise teenuse puhul ei täiendata sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud, siis puudega isikule eluruumi tagamise teenusel täpsustatakse sotsiaalhoolekande seaduses väljatoodud. Mõlemad kohalikud omavalitsused täpsustavad, et eluruumi kohandamist on õigus saada isikul, kelle liikuvusega seotud toiminguid, köögi- või hügieenitoiminguid on võimalik parandada eluruumi kohandamisega.⁵⁷

⁵⁷ Projekti "Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine Tartus" toetuse andmise tingimused ja kord. Tartu LVKm 08.11.2018 nr 41 - RT IV, 10.11.2018, 41, § 3 lg 1 p 2; Puuetega inimeste eluaseme füüsilise kohandamise kord. Tallinna LVKm 31.05.2018 nr 10 - RT IV, 12.06.2018, 7, § 3 lg 1 p 2.

2.1.7. Võlanõustamisteenus

Võlanõustamisteenust reguleerivad SHS §-d 44 - 45. Võlanõustamisteenuse eesmärgiks on aidata inimesel välja selgitada tema varaline olukord, abistada läbirääkimistel võlausaldajatega ja nõuete tasumisel. Samuti püütakse võlanõustamisteenuse kaudu parandada isiku toimetulekuvõimet, et vältida uute võlgnevuste tekkimist ning lahendada muid võlgnevustega seotud probleeme (SHS § 44 lg 1).

Võlanõustamisteenuse raames tuleb isiku abivajadust hinnata eelkõige lähtudes tema majanduslikust toimetulekust. SHS § 44 lg 2 sätestab, et võlgnevus on olukord, kui isikule on esitatud nõue (eraõiguslikust suhtest tulenev nõue) või on tema suhtes sissenõutavaks muutunud seadusest tulenev rahaline kohustus (näiteks trahv või sunniraha), mida isik ei suuda iseseisvalt täita (SHS § 44 lg 2).

Seadus jätab kohalikule omavalitsusele laia kaalutlusruumi otsustada, kellele võlanõustamisteenust osutada. Töö autor on seisukohal, et abivajaduse hindamist ei tohi läbi viia sidudes abivajaduse kitsa sihtgurpiga. Näiteks oleks vale, kui siduda abivajadus toimetulekutoetuse saamisega. Abivajadust tuleks hinnata laiemalt, oluline oleks välja selgitada, kas sissenõutavaks muutunud võlgnevuse tasumine paneb isiku olukorda, kus tal ei jätku piisavalt rahalisi vahendeid oma kohustuste täitmiseks tulevikus ning ta võib seetõttu langeda vaesusse. Võlanõustamisteenuse puhul oleks abivajaduse hindamine teatud juhtudel prognoosotsus. Võlanõustamisteenust tuleks osutada ka isikutele, kellel on küll töökoht ja elukoht, aga kellel on suure võlgnevuse tõttu oht kaotada oma eluase, kui see müüakse sundkorras võlgnevuse katteks. Võlanõustamisteenuse puhul võiks abivajadust hinnata ennetavalt, et ära hoida olukordi, kus isikul on ühel hetkel võlgnevused üle pea kasvanud.

2.1.8. Asendushooldusteenus

Asendushoolduse teenuse osutamist reguleerivad SHS §-d 45⁵-45¹². Asendushooldusteenuse eesmärk on lapse heaolu ja õiguste tagamine kas pika- või lühiajaliselt, lapsele peresarnaste elutingimuste võimaldamine, mille kaudu on tagatud talle tema põhivajaduste rahuldamine, samuti ka lapsele turvalise ning tema arengut soodustava elukeskkonna loomine, et valmistada last ette võimetekohaseks toimetulekuks täisealisena (SHS § 45⁵).

Asendushooldusteenuse raames pakutakse lastele hooldust hooldusperes, perekodus või asenduskodus. Pikaajaline asendushooldusteenuse osutamine on suunatud lastele, kes on oma päritolu perest ilma jäänud ja kes vastavad SHS § 45⁹ lõikes 1 sätestatud tingimustele. Asendushooldusteenus on suunatud kuni 18-aastastele lastele, kui laps jätkab õpinguid 18 aastaseks saamise järgselt, siis on tal õigus saada asendushooldusteenust kuni 19 aastaseks saamiseni. Kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada asendushooldusteenuse osutamine lapsele neljal juhul:

- 1) kui lapse vanem on surnud;
- 2) kui lapse vanemale on tema piiratud teovõime tõttu määratud eestkostja;
- 3) kui vanema hooldusõigus lapse suhtes on peatatud, seda on piiratud või see on täielikult ära võetud;
- 4) kui laps on vanemast eraldatud (SHS § 45⁹ lg 1).

Asendushooldusteenuse osutamine on vajadusel võimalik ka ajutiselt koostöös perega ning vanemate nõusolekul, kui perekonnas esineb keeruline olukord ning see tagaks lapse heaolu ja turvalise elukeskkonna. Lapse ajutiselt asendushooldusteenusele paigutamine võib olla vajalik näiteks vanema raske haiguse tõttu, kui vanem peab viibima pikalt haiglaravil või kui laps on sattunud inimkaubanduse või seksuaalse väärkohtlemise ohvriks ning vajavad ajutist eemal viibimist oma kodust.⁵⁸

Asendushooldusteenuse puhul on seadusandja sätestanud konkreetse sihtrühma, kellele tuleb teenust osutada. Kohalikul omavalitsusel ei ole siin ülemäära laia otsustuspädevust. Kohalikul omavalitsusel on kohustus pakkuda teenust kõigile tema territooriumil elavatele lastele, kellel ühel või teisel põhjusel puudub nende vajadusi arvestav ja hoolitsust pakkuv pere ning arengut soosiv kodune keskkond.

2.1.9. Järelhooldusteenus

Järelhooldusteenust reguleerivad SHS §-d 45¹⁵- 45¹⁷. Järelhooldusteenus on tihtipeale jätk asendushooldusteenusele. Järelhooldusteenuse eesmärk on toetada nende isikute iseseisvat toimetulekut ja õpingute jätkamist, kes lahkuvad asendushooldusteenuselt ja eestkostelt (SHS § 45¹⁵ lg 1). Järelhooldusteenuse sihtrühmaks on õppimise korral asenduskoduteenusel viibivad

⁵⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu nr 489 SE seletuskiri, lk14.

kuni 25-aastased noored. Samuti kuuluvad antud teenuse sihtrühma eestkostelt elluastuvad või asendushooldusteenuselt elluastuvad mitteõppivad noored.⁵⁹

Järelhooldusteenuse puhul on kohalikul omavalitsustel kohustus osutada seda noortele, kes eelnevalt viibisid asendushooldusteenusel. Siin puudub kohalikul omavalitsusel oluline kaalutlusruum otsustamaks, kes on õigustatud teenust saama. Kui noorel lõpeb õigus asendushooldusteenusele, siis on kohalik omavalitsus kohustatud edaspidi osutama talle järelhooldusteenust, et tagada noore iseseisev hakkamasaamine elus. Järelhooldusteenuse raames planeeritakse noorega koostöös tema elukorraldus. Kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada ellu astuvale noorele eluase. Järelhooldusteenus on väga oluline ning vajalik, et noor saaks edaspidises elus iseseisvalt hakkama, kuna järelhooldusteenust vajavatel noortel puudub endal tihtipeale vajalik tugivõrgustik, kes saaks teda vajadusel aidata. Sellisel juhul peab kohalik omavalitsus pakkuma noorele toetavaid teenuseid.

Kui asendushooldusteenuselt lahkuva noore jaoks on järelhooldusteenuse osutamine kohalikule omavalitsusele kohustuslik, siis eestkosteperest elluastuvale noorele on kohalikul omavalitsusel õigus osutada järelhooldusteenust, aga konkreetset kohustus selle osutamiseks vastavalt SHS § 45¹⁵ ei ole. Siiski on kohalikud omavalitsused kohustatud sotsiaalteenuste osutamisel järgima ka SHS § 5 lg 1 tulenevat põhimõtet, mille kohaselt kohalikud omavalitsused on kohustatud pakkuma sotsiaalteenuseid- ja toetusi isikutele, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub vastava kohaliku omavalitsuse territooriumil. Töö autori hinnangul oleks mõistlik, kui järelhooldusteenuse sihtrühma kuuluksid ka eestkosteperest elluastuvad noored, sest ka neil võib iseseisva elu alustamine ilma toetavate teenusteta olla väga keeruline. Sellistes olukordades tuleks kohalikul omavalitsusel rakendada SHS §-st 9 tulenevat juhtumikorralduse põhimõtet. Seega, sõltumata järelhooldusteenuse osutamisest või osutamata jätmisest, tuleb kohalikul omavalitsusel juhendada eelnimetatud sätetest ning osutada abi kõikidele abivajavatele isikutele, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht on vastava kohaliku omavalitsuse territooriumil.

⁵⁹ Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu nr 489 SE seletuskiri, lk 13.

2.2. Abivajaduse hindamata jätmise tagajärjed

Abivajaduse hindamine on üks osa diskretsiooniotsusest, mille kaudu kohalik omavalitsus teostab oma kaalutusõigust otsustamaks, kellele osutada sotsiaalteenuseid ning kellele mitte. Kohalik omavalitsus peab oma otsust alati põhjendama. Otsusest peab inimese jaoks selguma:

- 1) kas tal on õigus kohaliku omavalitsuse poolt osutatavale sotsiaalteenusele;
- 2) kui tal on õigus sotsiaalteenusele, siis millisele;
- 3) miks talle osutatakse just seda sotsiaalteenust;
- 4) kes isikule sotsiaalteenust osutab;
- 5) millal talle sotsiaalteenust osutatakse;
- 6) kas ning mida ta peab abi saamiseks tegema;
- 7) miks ja millises määras peab ta ise sotsiaalteenuse osutamise eest tasuma.⁶⁰

Diskretsioon ehk kaalutusõigus kujutab endast seadusandja poolt haldusorganile antud volitust valida kahe või mitme samaväärse õigusliku tagajärje vahel või iseseisvalt otsustada, kas tagajärge rakendada või mitte. Seadusandja on kohalikele omavalitsustele andnud otsustuspädevuse kaaluda, mis juhtudel ning milliseid sotsiaalteenuseid konkreetsele inimesele konkreetses olukorras osutada. Kaalutusõigus on sätestatud haldusmenetluse seaduse⁶¹ (edaspidi HMS) §-is 4.

Sotsiaalteenuste osutamisel on kohalikele omavalitsustele pandud kohustus teostada kaalutusõigust, kohalikul omavalitsusel ei ole õigust jätta kaalutusõigust teostamata. Olukorras, kus kohalik omavalitsus on jätnud abivajaduse hindamata on tegemist diskretsiooniveega. Kui kohalik omavalitsus ei kaalu piisavalt olulisi seisukohti ehk antud juhul ei vii läbi abivajaduse hindamist, et välja selgitada, kas isik vajaks kohaliku omavalitsuse abi või mitte, on tegemist diskretsiooni kuritarvitamisega. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.⁶² Juhul kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust või jätab mõne olulise aspekti tähelepanuta, võib olla

⁶⁰ 28. Ü. Madise. Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses. 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalikus_omavalitsuses.pdf, 25.04.2019.

⁶¹ Haldusmenetluse seadus - RT I, 13.03.2019, 55.

⁶² RKHKo 3-3-1-81-07, p 16.

tegemist olulise kaalutusveaga, seda on kinnitanud ka riigikohus mitmetes lahendites.⁶³ Oluline kaalutusviga toob üldiselt kaasa haldusakti õigusvastasuse.

Kui isik, kes taotles kohalikul omavalitsuselt sotsiaalteenuse osutamist, ei ole nõus kohaliku omavalitsuse poolt tehtud kaalutusotsusega ning leiab, et otsuse tegemisel on rikutud tema õigusi, on tal õigus esitada vaie otsuse vaidlustamiseks otsuse teinud haldusorganile. Vaides tuleb põhjendada, miks inimene ei ole kohaliku omavalitsuse poolt langetatud otsusega nõus. Juhul, kui vaie jäetakse rahuldamata või kui isiku õigus rikutakse vaidmenetluse käigus, on inimesel õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kaebusega halduskohtusse. Vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama (HMS § 75).

Kaalutusõiguse teostamise kohtulik kontroll on piiratud. Kohtul ei ole õigust astuda haldusorgani asemele ning sisuliselt hakata kaaluma diskretsiooniotsuse aluseks olevaid asjaolusid.⁶⁴ Kohus saab kontrollida, kas kohaliku omavalitsuse poolt kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada otsuse sisulist osa. Kas otsus on kooskõlas kehtiva õigusega ning õiguse üldpõhimõtetega, lisaks kas otsuse teostamisel ei ole tehtud kaalutusvigu. Olukorras, kus abi taotlenud isik on veendunud, et kohalik omavalitsus ei viinud läbi abivajaduse hindamist ehk teostas kaalutusotsuse kaalutusvigadega, on tal õigus antud otsus vaidlustada ning nõuda uue kaalutusvigadeta otsuse tegemist.

Abivajaduse hindamata jätmise võib endaga kaasa tuua võrdse kohtlemise või õiguspärase ootuse põhimõtte riive, kuna abivajaduse hindamata jätmise probleem kerkib esile enamasti juhtudel, kui isik on õigusest teenust saada, ilma jäetud. Võrdse kohtlemise riive võib tuleneda eelkõige sellest, kui kohalik omavalitsus jätab abivajaduse hindamise läbi viimata ning teeb keelduva otsuse isikule teenust osutada, aga sama abivajaduse korral on mõnele teisele isikule varasemalt võimaldanud teenuse osutamise. Võrdne kohtlemine on üks isiku põhiõigustest, mis asub PS § 12 kaitsealas.

Abivajaduse hindamata jätmine on väga raske rikkumine, mis toob endaga kaasa kaalutusotsuse õigusvastasuse. Kohalikel omavalitsustel on kohustus abivajaduse hindamine läbi viia ning selle teostamata jätmisel on abivajajal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks

⁶³ RKHKo 3-3-1-72-13, p 21; RKHKo 3-3-1-54-03, p 38-40; RKHKo 3-3-1-81-07, 16.

⁶⁴ RKHKo 3-3-1-52-13, p 33.

kohtusse. Abivajaduse hindamine peab olema sisuline ning põhjalik. Kohalikul omavalitsusel on kohustus diskretsiooniotsust põhjendada ning keeldumise korral tuua välja selged alused, mis põhjustel keelduti isikule sotsiaalteenuste osutamisest. Lisaks kohtusse pöördumisele on inimesel õigus pöörduda Sotsiaalkindlustusameti, kui haldusjärelevalvet teostava organi poole ning anda teada rikkumisest. Siiski ei saa isik nõuda järelevalvemenetluse algatamist. Sotsiaalkindlustusametil on õigus otsustada, kas ta peab vajalikuks menetluse algatamist või mitte.

3. Finantseerimine

3.1. Kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseerimine

SHS § 16 lg 1 sätestab, et sotsiaalteenuse osutamise ees võib võtta isikult tasu. Kohalikul omavalitsusel on õigus ja kohustus sätestada osutatava sotsiaalteenuse eest võetava tasu tingimused ja suurus. Sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus sõltub kolmest olulisemast komponendist:

- 1) milline on osutatava teenuse maksumus;
- 2) kui pikalt ning millises mahus inimene teenust vajab;
- 3) milline on teenuse saaja ja tema perekonna võimalus teenuse eest tasuda.

Kohalike omavalitsustel ei ole kohustust osutada sotsiaalteenuseid tasuta, neil on õigus küsida teenuse osutamise eest tasu. Kohalike omavalitsuste pädevust otsustada sotsiaalteenuse osutamise korral tasu võtmise üle piirab SHS § 16 lg 2, millega sätestatakse, et isikult võetava tasu suuruse määramisel tuleb arvesse võtta sotsiaalteenuse mahtu, teenuse maksumust ning teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikku olukorda. SHS § 16 lg 3 täiendab, et sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks.

Riigikohus on lahendis 3-4-1-7-03 öelnud, et riigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel tuleb arvestada põhiseaduse §-s 27 sätestatuga. Kuna kohalik omavalitus täidab sotsiaalteenuseid osutades talle riigi poolt pandud ülesannet, siis saab põhiseaduse §-st 27 tulenevaid piiranguid rakendada ka kohalike omavalitsuste otsustuspädevuse rakendamisel. PS § 27 sätestab perekonna kohustuse hoolitseda oma abivajava liikme eest, tegemist on horisontaalse solidaarsusega. See tähendab, et põhiseadusest tulenev puudust kannatava isiku nõudeõigus riigi vastu saab PS § 28 lg 2 alusel tekkida alles siis, kui tal puuduvad perekonnaliikmed, kes oleksid võimelised täitma oma kohustust abistada teist perekonnaliiget. Kui abivajaja perekonnaliikmed ei ole võimelised abivajaja abivajadust piisaval määral rahuldama, siis tekib ühiskonnal kohustus vertikaalse solidaarsuse kaudu aidata abivajavat ühiskonnaliiget. Seega PS § 28 lg 2 ls 1 sätestatud riigi sotsiaalabi kohustuse ulatus sõltub seega PS § 27 lg-s 5 nimetatud perekonna mõiste sisustamisest.⁶⁵

⁶⁵ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 18.

Töö autor on seisukohal, et kohalikel omavalitsustel on kaalutusõigus otsustamaks, kes on kohustatud tasuma sotsiaalteenuse osutamise eest. Kuid kaalutusõigus hõlmab ka kohustust kindlaks teha, kas abivajaja on ise suuteline sotsiaalteenuse eest tasuma või kui abivajaja ise ei ole selleks suuteline, siis kas tal on perekonnaliikmeid, kes on kohustatud isikut aitama. Kui isikul endal ei ole võimalik teenuse eest tasuda ning tal puuduvad lähedased või ei võimalda lähedaste majanduslik olukord abivajat aidata, alles siis tekib isikul nõudeõigus kohaliku omavalitsuse vastu, kes peab tasuma osutatud teenuse eest.

Kohaliku omavalitsuse osutatavate sotsiaalteenuste eest tasu küsimises on keskne säte SHS § 16. Antud sätte sõnastusest järeldub, et kohalik omavalitsus ei ole kohustatud teenuse osutamise eest tasu võtma. Tasu üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse diskretsiooniotsus. Seejuures kerkib üles küsimus, kas kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada, et finantseerib teenuse osutamist kõigil juhtudel oma eelarvest ning ei küsi ühelgi juhul tasu või piirab sellise otsuse tegemist mõni seaduse säte või üldpõhimõte. Selline lahenduskäik oleks küll pigem teoreetilist laadi, sest kohalike omavalitsuste majanduslik seis reeglina ei võimalda selliste otsuste tegemist, aga õigusteoreetilisest seisukohast võiks selline variant üles kerkida. PS § 28 lg 2 kohaselt määratakse riigilt sotsiaalabi saamise tingimused alamalseisvate õigusaktidega. Ükski alamalseisev õigusakt ei keela kohalikul omavalitsusel osutada sotsiaalteenuseid kõigile isikutele tasu küsimata. Seega ükski õigusakt sellise otsuse tegemist justkui ei piiraks, siiski läheks töö autori hinnangul kirjeldatud teguviisi vastuollu põhiseaduse loogikaga, mille kohaselt tuleb riik isikule appi olukorras, kus isik ise või tema pereliikmed ei saa isiku toimetuleku tagamisega hakkama. Seega ükski õigusakt küll otsesõnu ei keela kohalikul omavalitsusel soovi ja võimaluste korral finantseerida kõigile isikutele sotsiaalteenuste osutamist, aga see ei oleks kooskõlas põhiseaduse loogikaga, mistõttu ei oleks sellise otsuse tegemine hea tava.

Tihti peale tuleb, aga kohalikel omavalitsustel praktikas ette olukordi, kus loobutakse sotsiaalteenuse eest tasu küsimisest isikult endalt või tema perekonnalt konkreetset olukorda arvestades.⁶⁶ Näiteks loobuvad kohalikud omavalitsused tasu küsimisest olukorras, kus isik vajab teenust väga lühikest aega (peamiselt ühekordne sotsiaaltranspordi teenuse osutamine) ja/või on tegemist odava teenusega. Teisalt võib teenuse eest tasu küsimisest loobumine ette tulla ka olukorras, kus isik ise või tema perekond keeldub tasu maksmisest ning on ilmselge, et tasu sissenõudmine kohtu kaudu on perspektiivitu või ebamõistlikult kulukas. SHS § 16 lg 2 sätestab, et kohalik omavalitsus peab kaaluma sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurust, siis

⁶⁶ K. Pihor, K. Timpmann, V. Batueva, lk 44 jj.

võib see koosmõjus SHS § 16 lg 1-ga tähendada seda, et kohalik omavalitsus loobub üleüldse tasu küsimisest konkreetses olukorras.⁶⁷ Sellest hoolimata ei tohi tasu küsimisest loobumine olla meelevaldne, sest see võib kaasa tuua endaga isikute ebavõrdse kohtlemise PS § 12 lg 1 mõttes.⁶⁸ Kohalik omavalitsus peab põhjendama nii tasu küsimise kui ka tasu küsimisest loobumise otsuseid.

Kuigi SHS § 16 sätestab, et kohalikud omavalitsused võivad teenuse osutamise eest tasu küsida, siis ei ole õiguslikult lubatud lahtuda tasu küsimisel ainult teenuse hinnast. SHS § 16 lg 2 kohaselt tuleb teenuse eest tasu küsimisel arvestada abivajaja ja tema perekonna majanduslikku seisuga. Isikul tekib õigus saada kohalikult omavalitsuselt pakutavat sotsiaalteenust siis, kui kohalik omavalitsus otsustab selle osutamise SÜS § 16 lg 3 kohaselt.⁶⁹ Selleks, et välja selgitada, kas teenuse eest peaks tasuma kohalik omavalitsus või isik ise, tuleb kohalikul omavalitsusel hinnata SHS § 16 lg 2 kohaselt abivajaja ja tema perekonna ehk tema ülalpidamiseks kohustatud isikute rahalist võimekust.⁷⁰ Kuigi teenust saama õigustatud isiku ja teda ülal pidama kohustatud isikute vaheline suhe on eraõiguslik, siis ei ole see asjaolu takistuseks kohalikele omavalitsustele hindamiseks, kas ja kes on ülalpidamist osutama kohustatud ning kui suur peaks konkreetsel juhtumil olema tasu määr.⁷¹ Kohalik omavalitsus on haldusorgan, mistõttu on ta seotud haldusmenetluse seaduse §-st 6 tuleneva uurimis põhimõttega, mis kohustab kohalikku omavalitsust välja selgitama asjas tähtsust omavad asjaolud ka siis, kui need kuuluvad tsiviilõiguse valdkonda.⁷²

Tõlgendusele, et kohalikul omavalitsusel on kohustus otsustada üheaegselt nii sotsiaalteenuse osutamine kui ka selle teenuse eest finantseerimine, hinnates selleks abivajaja ja tema perekonna majanduslikku võimekust, on esitatud vastuväiteid. Peamiseks väiteks on, et teenusesaaja ja tema perekonna vahel on eraõiguslik suhe, mistõttu peaksid teenusesaaja ja tema perekonnaliikmed ise välja selgitama, kui palju isik ja tema perekonnaliikmed on suutelised teenuse tasumisse panustama. Selle seisukoha üheks keskseks argumendiks on, et isik ja tema perekond on ise suutelised kõige paremini hindama oma majanduslikku seisukorda. Abivajaja ja tema perekond suudavad kõige paremini hinnata, kas ja mis ulatuses keegi neist on suuteline ülalpidamist andma ilma, et see kahjustaks nende tavapärasest ülalpidamist või oleks ebaõiglane.

⁶⁷ L- Arrak, A. Kivioja, lk 284.

⁶⁸ RKÜKo 3-4-1-12-10, p 35.

⁶⁹ L- Arrak, A. Kivioja, lk 284.

⁷⁰ RKTko 3-2-1-67-15, p 14.

⁷¹ L- Arrak, A. Kivioja, lk 284.

⁷² RKHKo 3-3-1-59-06, p 10; RKÜKo 3-3-1-55-11, 91.

Kui abivajaja ja tema perekond selles osas kokkuleppele ei jõua, tuleks vaidluse lahendamiseks pöörduda kohtusse. Sellisel juhul saaks kohalik omavalitsus teha otsuse finantseerimise osas hiljem, kui abivajaja ja ülalpidajad on kas jõudnud vastavasisulisele kokkuleppele või on kohtus saanud selgus, kes kui palju peaks panustama sotsiaalteenuse eest tasumisse. Selle lähenemise üks suurimaid miinuseid on asjaolu, et kohalikul omavalitsusel ei ole võimalik sundida isikuid kohtusse pöörduma või kokkulepet saavutama ning kui isikud ei suuda mingi lahenduseni jõuda, on lõppastmes kohalik omavalitsus ikkagi see, kes peab langetama otsuse finantseerimise osas.⁷³ Seega pooldab töö autor siiski põhimõtet, et kohalik omavalitsus peab tulenevalt uurimisprintsipiibist välja selgitama, kas ja kui suures ulatuses on isik või tema perekonnaliikmed suutelised sotsiaalteenuste eest tasuma ning millises ulatuses jääb kohaliku omavalitsuse finantseerida sotsiaalteenuse osutamine.

SHS § 16 lg 3 kohaselt ei tohi sotsiaalteenuse osutamise eest võetava tasu suurus olla takistuseks sotsiaalteenuse saamisel. Seega, kui kohalik omavalitsus on välja selgitanud, et isik on õigustatud sotsiaalteenust saama, siis seejärel tuleb kohalikul omavalitsusel välja selgitada kas isik või tema perekonnaliikmed on suutelised teenuse eest tasuma. Olukorras, kus inimene ja tema perekonnaliikmed ei ole tulenevalt majanduslikust olukorrast suutelised teenuse eest tasuma, peab kohalik omavalitsus osutama sotsiaalteenust ise selle ees tasudes.

Kohaliku omavalitsuse eelarvest teenuse finantseerimise puhul kerkib üles küsimus, et kui sügav peab olema abivajaja isiku puudus, et tal tekiks õigus saada riigilt ülalpidamist. Kas isik peaks eelnevalt realiseerima kogu oma vara? Kas isikul peaks olema õigus saada riigilt abi ainult sellises olukorras, kus ta suudab enda eluspüsimiseks minimaalseid kulutusi teha või peaks riik aitama inimest juba varasemalt? Sotsiaalhoolekande seadus, sotsiaalseadustiku üldosa seadus ega põhiseadus ei anna selgesõnalist vastust. Töö autor on seisukohal, et kaalumisel, kas isikul on õigus saada sotsiaalteenust tasuta, tuleks arvestada inimväärikuse põhimõttega. Inimväärikuse põhimõtte kriteeriumeid on töös varasemalt käsitletud, mistõttu seda antud hetkel pikemalt ei käsitleta. Otsustamaks, kas isikul on õigus nõuda, et kohalik omavalitsus finantseeriks talle osutatavat sotsiaalteenust tuleb arvestada, et kohalikul omavalitsusel tuleb tasuda teenuse eest igal juhul, kui on oht, et pannes teenuse eest tasumise kohustus isikule endale riivatakse isiku inimväärikust. Seda põhimõtet on kinnitanud ka riigikohus lahendis 3-4-1-7-03⁷⁴. Õiguskirjanduses on leitud, et tänapäevases Euroopa kultuuriruumis ei ole aktsepteeritav käsitlus, kus inimeselt eeldatakse loobumist kõigest

⁷³ L- Arrak, A. Kivioja, lk 284-285.

⁷⁴ RKPJKo 3-4-1-7-03, p 16.

(eluasemest, kulutustest hobidele jn) enne, kui tal tekib õigus sotsiaalteenuse finantseerimisele kohaliku omavalitsuse eelarvest.⁷⁵ Selline arusaam oleks vastuolus ka sotsiaalhoolekande üldiste põhimõtete ja lõppeesmärgiga, millega taotletakse, et isik suudaks võimalikult suures ulatuses toime tulla ilma kõrvalise abita. Kui me nõuaks, et isik müüks oma eluaseme ning asuks elama üüripinnale selleks, et tal tekiks õigus saada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse finantseeringul, võib lõppkokkuvõttes tema abivajadust veelgi suurendada, kuna isiku igakuised vältimatud kulutused suurenevad.⁷⁶

Seega peab kohalik omavalitsus otsustamisel, kas ta finantseerib ise sotsiaalteenuse osutamist või kohustab selle eest tasuma isiku, selgitama välja isiku ja tema perekonna majandusliku seisuga. Kui kohalik omavalitsus on välja selgitanud isiku ja tema perekonna majandusliku seisukorra, siis seejärel tuleb tal kaaluda, kas teenuse osutamise eest tasu küsimine paneks isiku või tema perekonna majanduslikult raskesse olukorda ning tooks endaga kaasa inimväärikuse riive. Kui on selgunud, et teenuse eest tasumine ei oleks isikule ja tema perekonnale jõukohane, aga isik vajab teenust hakkama saamiseks, siis tuleb kohalikul omavalitsusel endal finantseerida osutatavat teenust.

Pärnu linnavalitsus on sätestanud sotsiaalteenuste osutamise korras §-is 5, et teenuse osutamise eest võib võtta tasu. Omaosaluse suurus oleneb muuhulgas teenuse mahust, teenuse maksumusest ning teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. Lisaks on iga osutatava sotsiaalteenuse juures eraldi välja toodud tasu võtmise põhimõtted. Näiteks sätestab Pärnu linnavalitsus, et koduteenus on tasuline teenus. Teenust osutatakse isikutele soodushinnaga, kui neil puuduvad piisavad rahalised vahendid. Koduteenuse eest tasu määramisel loetakse piisavateks rahalisteks vahenditeks sissetulekut, mis on ühes kuus leibkonna liikme kohta suurem kui Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu alammäär. Kuna riigikohus on varasemalt märkinud, et inimesele peab inimväärikuse riive vältimiseks kasutamiseks jääma vähemalt pool töötasu alammäära suurusest summast, siis on antud juhul töö autori hinnangul Pärnu linnavalitsuse lähenemine korrektne, kuna nad võrdlevad inimeste sissetulekute suurust alampalga suurusega. Samas on Pärnu linnavalitsus sätestanud, et tugiisiku, varjupaiga, turvakodu ja võlanõustamise teenus on abivajajale tasuta ning nende teenuste osutamise kulud kaetakse osutajatele linna eelarvest selleks ettenähtud vahenditest. Kuna kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust võtta sotsiaalteenuse osutamise eest tasu, siis on Pärnu linnal õigus võimaluste ja soovi korral osutada osasid teenuseid isikule tasuta,

⁷⁵ B. Aaviksoo, T. Annus, lk 28-30.

⁷⁶ L- Arrak, A. Kivioja, lk 282.

finantseerides seda oma eelarvelistest vahenditest. Töö autori hinnangul on varjupaiga, turvakodu ja võlanõustamise teenuse osutamine tasuta väga oluline. Varjupaiga ja turvakodu teenust vajavad ühiskonnas kõige haavatavamad liikmed. Kui varjupaiga või turvakodu teenuse eest küsiks teenuse osutaja isikutelt tasu, võiks see saada takistuseks teenuse tarbimisel. Turvakodu teenust vajavad inimesed, kes on sattunud ühel või teisel viisil elus olukorda, kus nende igapäevases elukohas viibimine ei ole neile enam turvaline ning nad vajavad ajutiselt kohta, kuhu ohu eest peituda. Sellises olukorras ei ole mõistlik viivitada uurimisega, milline on isiku majanduslik seis ning kaaluda, kas teenuse eest peaks tasuma isik ise või kohalik omavalitsus. Turvakodu teenus peaks olema inimestele kättesaadav kiirelt ja operatiivselt, mistõttu on mõistlik, kui kohalik omavalitsus tasub igal juhul antud teenuse eest.

3.2. Teenuse saaja omavastutus

Põhiseadus ei kohusta sotsiaalsete õiguste puhul avalikku võimu tagama neid kõigile inimestele automaatselt. Seadusandjal on õigus kehtestada sotsiaalteenuste osutamiseks reeglid, mis soodustavad isikute enese vastustust sotsiaalse heaolu eest. Põhiseadus lubab teenuse saamisel rakendada isiku omavastutust, kuna avalik võim ei ole kohustatud inimest abistama, kui inimesel endal või tema perekonnal on toimetulekuks piisavalt vahendeid või piisavas suuruses igakuine sissetulek.⁷⁷

SÜS § 5 lg 1 sätestab, et isikul endal lasub esmane vastutus teda ohustavate sotsiaalsete riskidega toimetulekul. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse seletuskirjas on selgitatud, et esmane vastutus inimväärse elu kindlustamiseks lasub isikul endal. Avalik võim tuleb isikule appi siis, kui inimene ise ei tule inimväärse elu kindlustamisega toime. Samuti sätestab SHS § 16, et isikult võidakse sotsiaalteenuse osutamise eest võtta tasu. Seega lasub teenuse saajal esmane vastutus tasuda talle osutatavate sotsiaalteenuse eest. Kui isik on ise suuteline tagama enda toimetuleku ning tema majanduslik seisukord võimaldab tasuda osutatud sotsiaalteenuse eest, siis ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust finantseerida teenuse osutamist. Sellisel juhul on kohalikul omavalitsusel kohustus tagada, et isikul oleks võimalik vajaduse ja soovi korral antud teenust tarbida ehk kohalik omavalitsus on vastutav selle eest, et teenus oleks isikule kättesaadav. Kui inimene suudab ise tasuda teenuse eest täies ulatuses, on kohalikul omavalitsusel õigus pakkuda isikule teenust, mida abivajaja ise enim eelistab. Ka siis, kui tegemist on kõige kallima teenusega võimalike seast. Seevastu olukorras, kus kohalik

⁷⁷ T. Annus, B. Aaviksoo, lk 40.

omavalitsus on kohustatud teenuse eest tasuma, tuleb asuda kaaluma, millise teenuse osutamine oleks kooskõlas avalike vahendite otstarbeka kasutamise põhimõttega ehk tuleb püüda leida teenus, mis on parima hinna ja kvaliteedi suhtega. Kui isik tasub ise sotsiaalteenuse eest, siis on tal ka täielik õigus valida, millise hinna ja kvaliteedi suhtega teenust ta soovib tarbida. Sellises olukorras ei saa kohalik omavalitsus isikule ette kirjutada, millise teenuse kasuks peaks isik otsustama.

SHS 16 lg 2 sätestab, et isikult võetava tasu suurus oleneb sotsiaalteenuse mahust, teenuse maksumusest ning teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. Esimene küsimus, mis antud sätte puhul üles kerkib on seotud perekonna mõistega - keda peetakse silmas isiku perekonna all. Kes on need isikud, kellel lasub esmajärjekorras kohustus tagada isiku toimetulek enne, kui antud kohustus läheb üle avalikule võimule? Kas perekonna all võiks mõista selle sätte tähenduses ülalpidamiskohustuslikke isikuid perekonnaseaduse⁷⁸ (edaspidi PKS) mõttes või faktiliselt abivajajaga koos elavaid isikuid?

Ühtset perekonna mõistet pole Eesti seadusandluses veel sätestatud, mistõttu sisustatakse perekonna mõistet erinevates õigusaktides erimoodi. Ei sotsiaalhoolekande seadus ega sotsiaalseadustiku üldosa seadus ei defineeri perekonna mõistet. Samuti ei ole perekonna mõistet sätestatud perekonnaseaduses. Seega tekib küsimus, kas SHS § 16 lg 2 mõttes võiks perekonnaks lugeda isikud, kes elavad koos abivajava isikuga ning on omavahel majanduslikult seotud? Selline perekonna mõiste sisustamine võiks olla sobilik, kuna sarnaselt sisustatakse perekonna mõistet toimetulekutoetuse saamise üle otsustamisel.⁷⁹ Teisalt võiks perekonnana SHS § 16 lg 2 mõistes käsitleda ka perekonnaseaduses sätestatud ülalpidamist andma kohustatud isikud. PKS § 96 sätestab, et ülalpidamist on kohustatud andma täisealised esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased ehk lapsed ja lapselapsed ning vanavanemad ja vanavanavanemad. Lisaks saab ülalpidamiskohustuslikeks isikuteks lugeda abikaasad ja kooseluseaduse mõttes registreeritud elukaaslased. Teatud erandjuhtudel on ülalpidamiskohustus ka lahutatud abikaasadel ja ühise lapse teisel vanemal. Samuti võib ülalpidamiskohustus võib olla nähtud ette lähedaste omavahel sõlmitud lepingus. Perekonnaseadus ei sätesta, et ülalpidamiskohustust andma kohustatud isik peaks elama koos abivajajaga.

⁷⁸ Perekonnaseadus. - RT I, 09.05.2017, 29.

⁷⁹ L- Arrak, A. Kivioja, lk 283.

SÜS § 6 sätestab, et sotsiaalsed õigused põhinevad solidaarsusel. Solidaarsuse idee seisneb selles, et üks grupp inimesi toetab teist gruppi inimesi. Solidaarsusel eristatakse horisontaalset ja vertikaalset tasandit. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse seletuskirja kohaselt avaldub solidaarsuse horisontaalne tasand eelkõige perekondlikus suhtes, kus vastutus sotsiaalse riski realiseerumisel lasub perekonnal, kellel tuleb vastastikuse abi korras abivajajat aidata. PS § 27 lg 5 sätestab, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Solidaarsuse vertikaalne tasand avaldub eelkõige selles, et vastutuse riskide realiseerumise eest võtab selleks loodud organisatsioon.⁸⁰ Sotsiaalteenuste osutamisel väljendub see eelkõige kohalike omavalitsuse poolses sotsiaalteenuste finantseerimises. Seega SHS § 16 lg 2 perekonna mõiste sisustamisel on kaks võimalust, kas mõista perekonnana isikuga koos elavaid inimesi või ülalpidamiskohustuslikke isikuid. Praxise analüüsi kohaselt sisustavad kohalikud omavalitsused perekonna mõistet erinevalt. Töö autor on seisukohal, et õige oleks SHS § 16 lg 2 mõttes käsitleda perekonnana isikut ülal pidama kohustatud isikuid, sest nende isikute vastu on abivajajal nõudeõigus. Lisaks sellele võib tekkida olukordi, kus isik jääb vajalikust abist ilma, kui arvestada perekonnana isikuga koos elavaid inimesi. Näiteks olukorras, kus isik elab koos elukaaslasega, kes on majanduslikult kindlustatum kui abivajaja, aga kes ei ole nõus tasuma abivajaja sotsiaalteenuste eest. Sellises olukorras võib küll kahe inimese sissetulek kokkuvõttes olla piisavalt suur, et kohalik omavalitsus justkui ei peaks isikut aitama kulude katmisel, aga reaalsuses võib abivajajale saada siiski teenuse tarbimisel takistuseks rahaliste vahendite puudumine. Elukaaslastel ei ole ka üksteise vastu seadusest tulenevaid nõudeõigusi, kui nende kooselu ei ole registreeritud kooseluseaduse mõttes, mille kaudu saaks kohustada üht elukaaslast osutama teisele elukaaslasele ülalpidamist. Teiseks võiks selline käsitlus kaasa tuua olukorra, kus perekonnaseaduse alusel ülalpidamist andma kohustatud isik vabaneb ülalpidamiskohustusest, sest ta ei ela oma pere liikmega koos. Näiteks, kui ema elab koos ühega oma kolmest täisealisest lapsest. Selline olukord oleks abivajajaga koos elava lapse jaoks äärmiselt ebaõiglane. Seda enam, et vanemaga koos elav laps panustab tavapäraselt niigi rohkem vanema abistamisse, kui eraldi elavad lapsed.⁸¹ Seega leiab töö autor, et vältida selliste ebaõiglaste olukordade tekkimist, oleks mõistlik SHS § 16 lg 2 perekonna mõiste sisustamisel võtta eeskju perekonnaseaduses ülalpidamist kohustatud isikute ringist.

Perekonnaliikme ülalpidamiskohustuse tekkimise aluseks on täisealise perekonnaliikme abivajadus. Kehtivas õiguses valitseb põhimõte, et täisealisel isikul on õigus ülalpidamist saada juhul, kui tema enda varaline seisund ja sissetulekud ei võimalda tal endal end piisavalt ülal

⁸⁰ Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu nr 93 SE seletuskiri, lk 21.

⁸¹ L. Arrak, A. Kivioja, lk 283.

pidada. See tähendab olukorda, kus isikul ei ole piisavalt vahendeid, et kõiki oma vajadusi rahuldada ning temalt ei saa mõistlikult oodata, et ta oleks suuteline selliseid vahendeid hankima, mis tagavad tema toimetuleku. PKS § 97 p 3 kohaselt on abi vajav täisealine isik, kes ei ole võimeline ennast ise ülal pidama, õigustatud ülenejatelt või alanejatelt sugulastelt ülalpidamist saama.⁸²

Perekonna ülalpidamise ulatus määratakse kindlaks ülalpidamist saama õigustatud isiku vajadustest lähtuvalt. Üldjuhul lähtutakse ülalpidamise ulatuse kindlaks määramisel ning abivajadusele vastava sotsiaalteenuse valikul sellest, et see vastaks isiku senisele elulaadile. Siin kerkib, aga üles küsimus, kas senise elulaadi säilitamise kriteerium ei sea liiga kõrgeid standardeid perekonnale? Õiguslases kirjanduses on leitud, et seni kuni lähedased suudavad seda tagada, on see kooskõlas eaka inimese huvidega ja sobilik kriteerium.⁸³

Kohalik omavalitsus ei saa kohustada teenuse saajat või tema perekonda tasuma sotsiaalteenuse eest haldusaktiga, millega ta teeb otsuse inimesele sotsiaalteenust osutada, sest HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisele avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus käskkiri või muu õigusakt. Haldusaktiga ei saa kohustada isikut teenuse eest tasuma, haldusaktiga saab kohalik omavalitsus kindlaks määrata, kas ta võtab teenuse eest tasumise enda kanda või mitte. Seega võib praktikas tekkida olukord, kus kohalik omavalitsus on otsustanud, et teenuse eest tuleb tasuda teenuse saajal või tema perekonnaliikmetel, aga teenuse osutamise järgselt inimene ise, ega tema pereliikmed teenuse eest ei tasu. Riigikohus on mitmel korral selgitanud, et sellises olukorras saab kohalik omavalitsus teenuse maksumuse hiljem teenuse saaja ülalpidajatel sisse nõuda. Kolmas isik (antud olukorras kohalik omavalitsus) võib täita ülalpidamiseks kohustatud isiku eest tema kohustuse, mille järel tekib kohalikul omavalitsusel tagasinõudeõigus ülalpidamiseks kohustatud isiku vastu ning kohalik omavalitsus saab nõuda sotsiaalteenuse osutamiseks tehtud kulutuste hüvitamist käsundita asjaajamise sätete alusel.⁸⁴

Kohalikul omavalitsusel on esmajärjekorras kohustus tagada abivajajatele seaduses sätestatud sotsiaalteenuste kättesaadavus. Sotsiaalteenuste finantseerimine võib toimuda nii täielikult kohaliku omavalitsuse eelarvest, osaliselt kohaliku omavalitsuse eelarvest ja osaliselt abivajaja

⁸² L. Arrak, A. Kivioja, lk 286.

⁸³ Samas, lk 287-288.

⁸⁴ RKTKo 3-2-1-67-15, p 12.

või tema perekonna eelarvest või täielikult abivajaja ja tema perekonna eelarvest. Lisaks abivajaduse hindamisele on sotsiaalteenuste osutamisel keskne küsimus, kelle kanda peavad jääma sotsiaalteenuste osutamisega seotud kulud. Odavamate ja lühemate teenuste osutamise korral ei ole need üldjuhtudel isikule ja tema perekonnale üle jõu käivad, aga pikemate ning kallimate teenuste osutamise korral kerkib teenuse finantseerimise küsimus tavapäraselt üles. Kohalikul omavalitsusel on sellistel juhtudel kaalutusõigus otsustamiseks, kelle kanda teenuse osutamisega seotud kulud jäävad. Seadus sätestab, et tasu suurus, mida kohalikul omavalitsusel on õigus abivajajalt või tema perekonnalt küsida, sõltub teenuse saaja ja tema perekonna majanduslikust võimekusest. Töö autori hinnangul tuleb finantseerimise üle otsustamisel kohalikul omavalitsusel selgitada välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, muuhulgas selgitada välja teenusesaaja ja tema perekonna majanduslik olukord. Kaalutusõiguse teostamisel on oluline, et kohalik omavalitsus peaks silmas, et sotsiaalteenuse eest abivajaja ja/või tema perekonna tasuma kohustamine ei tooks kaasa inimväärkuse riivet.

4. Teenuse osutaja

4.1. Sotsiaalteenuste osutamise korraldamise kohustus

Kohalike omavalitsuste üheks peamiseks ülesandeks sotsiaalhoolekande valdkonnas on elanike kindlustamine vajalike sotsiaalteenuste- ja toetustega, eelkõige on kohalikel omavalitsustel ülesanne korraldada sotsiaalteenuste osutamist. Põhiseadus ega sotsiaalhoolekande seadus ei sätesta, et kohalikud omavalitsused peaksid teenuseid osutama isiklikult. Kohalikel omavalitsustel on õigus oma kohustuse täitmisel otsustada, kas pakkuda teenuseid kohalike omavalitsuse enda ja/või kohalike omavalitsuste hallatavate asutuste poolt või pakkuda teenuseid lepingute alusel mittetulundussektori või erasektori kaudu. Oluline on, et teenuste kättesaadavus oleks teenust saama õigustatud isikutele tagatud.⁸⁵ Kui erasektor ega mittetulundussektor ei soovi või ei ole võimelised mõnda sotsiaalteenust pakkuma, siis on kohalikul omavalitsusel kohustus endal teenust osutada, sest kohalik omavalitsus peab tagama, et seaduses sätestatud sotsiaalteenus on abivajajatele kättesaadavad ka siis, kui turul puuduvad selle teenuse osutamisest huvitatud ettevõtted.

Praxise poolt läbi viidud uuringust tuli välja, et teenuse osutamiseks kasutavad kohalikud omavalitsused peamiselt kolme erinevat võimalust. Uuringus välja toodud võimalused olid:

1. teenuseid pakutakse kohaliku omavalitsuse töötajate kaudu;
2. teenus ostetakse sisse kas erasektorilt, mittetulundussektorilt või mõnelt teiselt kohalikul omavalitsuselt;
3. teenuse osutamine on delegeeritud kas kohaliku omavalitsuse allasutusele või kolmandale sektorile.

Seadusandja on seadnud kohalikele omavalitsustele teatud piirangud, millele peab teenust vahetult osutav isik vastama. Seega piiramatut kaalutusõigust otsustamaks, kes konkreetset sotsiaalteenust osutab kohalikel omavalitsustel pole. Nõuded, millele vahetult teenust osutav isik peab vastama on sätestatud sotsiaalhoolekandeseaduses iga osutatava sotsiaalteenuse juures eraldi. Näiteks sätestatakse SHS §-is 19, et koduteenust vahetult osutav isik ei tohi olla karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kui see võib ohtu seada teenust saama õigustatud isiku elu, tervise ja vara. Kohalikele omavalitsustele on jäetud antud juhul kaalutusruum ning

⁸⁵ M. Medar, E. Medar (koost.). Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaalhooldus- ja teenused. Käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2007, lk 225.

hindamiskohustus, millistel juhtudel nad leiavad, et isiku karistatus võib kaasa tuua kahjuliku mõju teenust saama õigustatud isikule ja millisel juhul mitte. Koduteenuse eesmärk on teenusesaaja abistamine ja toetamine, mistõttu ei tohiks teenuse osutaja olla teenuse saajale halvaks eeskujuks. Otsustamisel, kes isikutest ei tohiks osutada sotsiaalteenust, tuleks lähtuda sellest, kas isiku tegu võib mõjutada teenuse eesmärki ning osutada halba mõju teenuse saajale või mitte. Töö autori hinnangul tuleks antud juhul kaaluda isiku teo raskusastet ning sisu. Võib eeldada, et kui isikut on varasemalt karistatud tahtlikult raskete isikuvastaste süütegude eest (näiteks raske tervisekahjustuse tekitamine, mõrv, tapmine, vägistamine, kehaline väärkohtlemine jne) või varavastaste süütegude eest (kelmus, vargus, röövimine jne), siis võib isik kujutada ohtu teenust saama õigustatud inimese elule, tervisele ja varale ning ei ole sobilik teenust vahetult osutavaks isikuks. Samas ei oleks õige keelata sotsiaalteenuste osutamine kõigil isikutel, kes on toime pannud mõne kuriteo. Näiteks võiks olla põhjendatud lubada sotsiaalteenust osutada isikul, kes jätnud õigeaegselt esitama ettevõtte pankrotiavalduse olles selleks kohustatud isik või on pannud toime mõne intellektuaalse omandi vastase süüteo. Selliste kuritegude puhul ei ole suure tõenäosusega põhjust karta, et teenuse osutaja on kuidagi ohuks teenuse saaja elule, tervisele ja varale. Loomulikult ei saa koostada nimekirja süütegudest, mille toimepanemise järgselt on isikul võimalus edaspidi sotsiaalteenuseid osutada ning milliste toimepanemise järgselt mitte. Otsust tuleb igakordselt kaaluda ja põhjendada, kohalik omavalitsus on kohustatud kasutama oma diskretsiooniõigust. Lubamatu oleks olukord, kus kohalik omavalitsus keelaks igal juhul sotsiaalteenuste osutamise isikutel, kes on mõne teo eest kriminaalkorras karistatud. Lähtudes SHS § 19 sõnastusest tuleb siiski kaaluda, kas isiku eelnev karistatus võiks olla kuidagi ohuks teenuse saaja elule, tervisele ja varale.

Üks esmastest variantidest sotsiaalteenuste osutamisel on, et kohalik omavalitsus osutab teenust ise. Olukorras kus kohalik omavalitsus on ise sotsiaalteenuse osutaja on tegemist institutsioonisisese teenuse korraldamisega. Sellisel juhul on võimalik, et teenust osutatakse kas linna- või vallavalitsus hallatav asutus või ametiasutus. Kohaliku omavalitsuse poolt hallatava asutusega on tegemist juhul, kui asutuse tegevuse sisuks on üksnes konkreetsete teenuste/teenuse osutamine, mitte võimuülesannete täitmine. Kui aga asutuse põhitegevus on sotsiaalteenuste korraldamine ning sellega kaasneb ka avaliku võimu teostamine, siis on tegemist kohaliku omavalitsuse ametiasutuse tüüpi asutusega. Sellise korraldusvormi puhul kohalikul omavalitsusel teenuse osutamiseks partnereid ei ole, vaid kohalik omavalitsus osutab sotsiaalteenust oma jõududega.⁸⁶

⁸⁶ Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu nr 489 SE seletuskiri, lk 18.

Kohalikud omavalitsused osutavad tihtipeale iseseisvalt koduteenust. Koduteenust osutavad kohalikud omavalitsused oma töötajate kaudu reeglina seetõttu, et erasektori poolt pakutav teenus on liiga kallis ning ise teenuse osutamine võimaldab kulusid kokku hoida ja teostada teenuse osutamise üle kontrolli. Samuti võimaldab see kohalikul omavalitsusel paremini kursis olla abivajaja olukorraga.⁸⁷ Samuti osutavad kohalikud omavalitsused tihtipeale tugiisiku teenust kohalike omavalitsuste hallatavate asutuste kaudu. Näiteks osutab Tartu linnavalitsus tugiisiku teenust tulenevalt tugiisikuteenuse osutamise korra⁸⁸ §-ist 5 lg 1 Tartu linna hallatava asutuse Varjupaik kaudu. Teenuse taotlemiseks tuleb pöörduda Tartu linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna poole, kelle pädevuses on otsustada, kas isik on õigustatud teenust saama või mitte. Samuti osutab ka Narva linnavalitsus tugiisiku teenust hallatava asutuse kaudu. Narva linnas korraldab teenust Narva linna Sotsiaalabiamet, kelle pädevuses on viia läbi abivajaduse hindamist, kuid teenust osutab Narva linna hallatav asutus Narva Sotsiaaltöökeskus (Tugiisiku teenuse osutamise kord Narva linnas⁸⁹ § 1 g 3 ja § 3).

Kohaliku omavalitsuse allasutuse või töötaja kaudu sotsiaalteenuse osutamise üks suurimaid plusse on, et kohalikul omavalitsusel on lihtsam teostada järelevalvet teenuse osutamise kvaliteedi üle ning kohalikul omavalitsusel on parem võimalus olla kursis isiku abivajaduse ning selle muutustega. Kuna kohalikel omavalitsustel on kohustus pakkuda isikule tema abivajadusele vastavat abi, siis on väga oluline, et kohalik omavalitsus oleks kursis isiku abivajaduse muutustega, et vajadusel, kas pakkuda isikule täiendavaid teenuseid abivajaduse suurenemise korral või lõpetada mõne teenuse osutamine, kui isik enam abi ei vaja. Lisaks, kuna kohalikel omavalitsustel on kohustus tagada sotsiaalteenuste osutamine, siis tuleb neil osutada ka neid sotsiaalteenuseid, millele turult teenuse osutajat pole võimalik leida. Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust keelduda teenuse osutamisest põhjendusel, et turul puudub isik või ettevõtte, kes antud teenust osutaks. Kui teenuse osutajat ei leidu, siis tuleb seda sotsiaalteenust osutada kohalikul omavalitsusel endal.

4.2. Kohalike omavalitsuste koostöö

Teine levinud moodus sotsiaalteenuste osutamiseks on koostöö mõne teise kohaliku omavalitsusega. Olukorras, kus kohalik omavalitsuse leiab, et sotsiaalteenuse ise osutamine on ebaotstarbekas või võimatu, on võimalik sotsiaalteenuse osutamine edasi volitada mõnele

⁸⁷ K. Pihor, K. Timpmann, V. Batueva, lk 44.

⁸⁸ Tugiisikuteenuse osutamise kord. Tartu LVKm 20.04.2017 nr 133 - RT IV, 22.04.2017, 7.

⁸⁹ Tugiisiku teenuse osutamise kord Narva linnas. Narva LVKm 23.04.2015 nr 15 - RT IV, 05.03.2016, 22.

teisele kohalikule omavalitsusele. See tähendab, et üks kohalik omavalitsus on partneromavalitsus ning volitab oma ülesande täitmise (antud juhul sotsiaalteenuse osutamise) teisele omavalitsusele, kellest saab juhtomavalitsus. Kohalikud omavalitsused sõlmivad omavahel halduslepingu haldusmenetluse seaduse tähenduses, kus sätestatakse partneromavalitsuse õigused ja kohustused juhtomavalitsuse ees ning juhtomavalitsuse õigused ja kohustused partneromavalitsuse ees, samuti partneromavalitsuse rahalised kohustused ülesannete finantseerimisel. Lisaks võidakse halduslepingus kokku leppida, et ühiselt täidetavate ülesannete üle teostatakse järelevalvet samadel alustel, nagu juhtomavalitsus korraldab järelevalvet tavapäraselt oma ametiasutuse üle.⁹⁰

Koostöös teise omavalitsusega osutatakse tihtipeale üldhooldusteenust. Väikestel omavalitsustel ei pruugi olla otstarbekas ise hooldekodu üleval pidada või ei suuda olemasolev hooldekodu pakkuda üldhooldusteenust kõigile kohaliku omavalitsuse territooriumil elavatele abivajajatele, mistõttu sõlmitakse mõne teise (eelduslikult lähedalasuva kohaliku omavalitsusega, et tagada teenuse kättesaadavus võimalikult inimese elukoha lähedal) kohaliku omavalitsusega leping, mille alusel on ühe kohaliku omavalitsuse territooriumil elavatele inimestele tagatud üldhooldusteenuse kättesaadavus teise kohaliku omavalitsuse poolt hallatavas hooldekodus. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on tagada tema territooriumil elavatele inimestele sotsiaalteenuste kättesaadavus. Kohalikul omavalitsusel ei ole võimalus vabaneda teenuse osutamise kohustusest vabandusega, et nende linna või valla territooriumil ei ole hooldekodu või ei ole olemasolevas hooldekodus vabu kohti. Kohalikud omavalitsused on kohustatud ennetama selliseid olukordi ning leidma mõne muu variandi teenuse osutamiseks. Näiteks koostöös teise kohaliku omavalitsusega inimesele võimaluse üldhooldusteenuse saamiseks teise omavalitsuse territooriumil.

Teine sotsiaalteenus, mida kohalikud omavalitsused osutavad tihtipeale koostöös on sotsiaaltransporditeenus. Sotsiaaltransporditeenust osutatakse koostöös teise kohaliku omavalitsusega eelkõige olukorras, kus tegevus on kindla ajavahemiku tagant korduv. Näiteks osutavad kohalikud omavalitsused koostöös sotsiaaltranspordi teenust kui korraldatakse erivajadustega laste transporti kaugematest omavalitsustest suurematesse linnadesse erivajadustega laste õppele spetsialiseerunud koolidesse. Koostöö erinevate omavalitsuste vahel aitab kulusid kokku hoida. Pole mõistlik mitmel omavalitsusel saata pooltühja bussi teele,

⁹⁰ Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu nr 489 SE seletuskiri, 19.

kui on võimalik lähedalasuvate omavalitsustega koostööd tehes lapsed kooli viia ühe bussiga ning hoida seeläbi teenuse kulud madalamana.

Kohalike omavalitsuste vaheline koostöö sotsiaalteenuste osutamisel on küllalt levinud. Üldiselt osutatakse üheskoos kindlat liiki sotsialteenuseid, mille üksinda osutamine võib osutada liiga kalliks. Sellises olukorras sõlmitakse kohalike omavalitsuste vahel haldusleping, milles määratletakse kindlaks teenuse osutamise tingimused.

4.3. Teenuse osutamine halduslepingu alusel

PS §-st 28 ei tulene keeldu täita sotsiaalhoolekandelisi ülesandeid eraõiguslike isikute kaudu. Kui kohalik omavalitsus otsustab kaasata teenuse osutamisse eraõigusliku juriidilise isiku, siis peab ta paika sättima tõhusad kontrollimehhanismid, et eraõiguslikul isikul ei oleks võimalik omavalitseda ning jätta omavoli kaudu abivajaja abita. Näiteks ei ole eraõiguslikul juriidilisel isikul õigus põhjendamatult keelduda sotsiaalteenuse osutamisest alkoholijoores isikule, kui inimene vajab vältimatult abi.⁹¹

Tulenevalt eelnevast on kolmas variant, mida kohalikud omavalitsused kasutavad sotsiaalteenuste osutamisel lepinguline delegerimine s.o. olukord, kus teenuse osutamine antakse üle eraettevõttele, vabaühendusele või mõnele teisele avaliku sektori organisatsioonile halduslepingu alusel.⁹² Teenuste lepingulise delegerimise idee seisneb selles, et teatud tüüpi teenuste osutamisel on era- või kolmas sektor efektiivsem kui kohalik omavalitsus ning seetõttu on sama raha eest saadav väärtus suurem. See peaks omakorda kaasa tooma positiivse mõju, mille abil teenust on võimalik osutada väiksemate kuludega ning kvaliteetsemalt.⁹³ See, kas delegerida teenuse osutamine eraettevõttele või kolmandale sektorile sõltub tihtipeale teenuse sisust. Üldiselt peetakse mõistlikuks lahenduseks delegerida niinimetatud pehmed teenused kolmandale sektorile ning nii öelda „kõvad teenused“ pigem erasektorile. Pehme teenuste all peetakse tavapäraselt silmas teenuseid, mis on seotud hariduse-, kultuuri- ja sotsiaalsete murekohtadega (näiteks võlanõustamisteenus). „Kõvade teenuste“ all peetakse aga silmas erinevaid kommunaalteenuseid, transpordiga seotud teenuseid, haljosalade hooldamist ja muud

⁹¹ Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Radila, P. Vinkel, 2017, lk 398.

⁹² Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu nr 489 SE seletuskiri, lk 19.

⁹³ A. Uudelepp, M. Uus, J. Ender, M. Tatar, G. Sootla, K. Kattai, K. Koorep. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele. Analüüsi lõpparuanne: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2009, lk 13. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumentid/simdel_raport.pdf, 25.04.2019.

sarnast (näiteks eluruumi tagamise teenus).⁹⁴ Teenuse delegerimisel eraõiguslikule isikule või kolmandale sektorile säilib kohalikul omavalitsusel järelevalve kohustus, samuti jääb kohalik omavalitsus vastutama teenuse kättesaadavuse eest. Kui kohalik omavalitsus otsustab delegerida teenuse osutamise halduslepingu alusel mõnele ettevõttele või kolmanda sektori asutusele, siis peab ta eelnevalt ette valmistama kõik teenuse pakkumist reguleerivad määrused, milles kehtestatakse teenuste piirhinnad, taotlemise tingimused, kord, vormid jne. Kui era- või mittetulundussektor on passiivne või puudub neil suutlikkus sotsiaalteenuseid osutada, siis on kohaliku omavalitsuse ülesanne toetada uute organisatsioonide teket ja arengut.⁹⁵

Teenuse osutamisel halduslepingu alusel jäävad kehtima kolm olulist printsiipi:

- 1) subsidiaarsusprintsip ehk avalike teenuste lepingulise üleandmise eesmärgiks peab olema teenuste kvaliteedi tõstmine ja teenuste ligipääsetavuse parandamine. Teenus tuleks viia lõpptarbijale võimalikult lähedale, kuid seejuures ei tohi teenuse kättesaadavus ega kvaliteet kannatada. Lisaks on oluline, et säiliks teenuse universaalsus ning teenuse eest võetava tasu suurus peab jääma kohaliku omavalitsuse otsustada;
- 2) avalike teenuste üleandmiseprotsess halduslepingu alusel peab olema läbipaistev ja lähtuma riigis kehtivatest õigusaktidest;
- 3) kohalikele omavalitsustele jääb ka lepingulise delegerimise järgselt kohustus olla teenuse tarbijate ees teenuse osutamise osas lõppvastutajaks. Kohalikul omavalitsusel säilib kohustus teostada halduslepingu osapoolte üle järelevalvet.⁹⁶

Eestis osutavad eraõiguslikud isikud ja kolmas sektor sotsiaalteenuseid halduslepingu alusel.⁹⁷ Halduslepingu mõiste ning sõlmimine on sätestatud HMS 7. peatükis. Haldusleping on kokkulepe, millega kohalik omavalitsus annab eraõiguslikule juriidilisele isikule või füüsilisele isikule täitmiseks üle mõne seaduse alusel avalikule haldusele kohustuseks pandud ülesande. Halduslepingus lepatakse kokku konkreetse teenuse sisu, selle osutamise kord, kontrollimehhanismid, teenuse eest tasumise mehhanismid, teenuse hinnakiri jne. SHS seab

⁹⁴ J. Ferris, E. Grady. Contracting out: For what? With whom? Public Administration Review, Vol. 46: No. 4, lk 337-338.

⁹⁵ M. Medar, E. Medar (koost.). Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused- ja teenused. Käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2007, lk 225.

⁹⁶ A. Uudelepp, M. Uus, J. Ender, M. Tatar, G. Sootla, K. Kattai, K. Koorep, lk 15.

⁹⁷ Sotsiaalteenuste osutamine kolmanda sektori poolt on väga tugevalt juurdunud Hollandis ja Saksamaal. Kui Hollandis on kolmas sektor loonud oma süsteemi, mille kaudu osutatakse sotsiaalteenuseid, siis Saksamaal tehakse koostööd kohalike omavalitsustega. - T. Bahle. The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? Journal of European Social Policy, Vol. 13: No. 1, lk 8-9.

erinevate sotsiaalteenuste juures kitsendused, millega kohalik omavalitsus peab arvestama halduslepingut sõlmides. Näiteks isikliku abistaja teenuse puhul on ei tohi teenust osutada isik, kes:

1. kelle karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest võib ohtu seada teenust saama õigustatud isiku elu, tervise ja vara;
2. kes on teenuse saaja esimese või teise astme üleneja või alaneja sugulane;
3. kes elab alaliselt või püsivalt samas eluruumis teenuse saajaga (SHS § 29 lg 2).

Seega kui kohalik omavalitsus otsustab sõlmida mõne sotsiaalteenuse osutamiseks halduslepingu, siis peab ta arvestama iga sotsiaalteenuse juures sätestatud kitsendavate kriteeriumitega teenust vahetult osutava isiku osas. Samuti ei tasu ära unustada, et kohalik omavalitsus jääb siiski vastutavaks sotsiaalteenuse osutamise üle ning on kohustatud teostama teenuse osutaja üle järelevalvet. Seega ei vabasta lepinguline delegeerimine kohalikku omavalitsust kohustusest tagada seaduses sätestatud nõuetele vastava sotsiaalteenuse kättesaadavus abivajajatele.

Kokkuvõte

Isiku õigus saada puuduse korral riigilt abi on üks sotsiaalsetest põhiõigustest. Sotsiaalsete põhiõiguste peamine idee seisneb inimese õiguses minimaalsele elustandardile. See tähendab, et igaühel peab olema võimalus kasutada eksisteerimiseks küllaldaselt toitu, vajalikke riideid, eluaset ning igaühele peab olema tagatud piisav hoolitsus. Nende hüvede tagamiseks vajame sotsiaalseid õigusi, et minimaalsed elustandardid oleks tagatud ka nõrgematele ühiskonna liikmetele, kes ei pruugi olla suutelised neid iseseisvalt endale hankima.

Eesti Vabariik on võtnud endale kohustuse tagada abivajavate ühiskonnaliikmete aitamine puuduse korral välislepingutega ning põhiseadusega. Välislepingud ja põhiseadus sätestavad üldised kohustused, täpsem sotsiaalabi andmise kohustus ja kord on sätestatud alamalseisvate õigusaktidega. Kohalike omavalitsuste kohustust osutada sotsiaalteenuseid reguleerib peamiselt sotsiaalhoolekande seadus, kuid sotsiaalteenuste osutamisel tuleb arvestada ka sotsiaalseadustiku üldosa seadusest tulenevate põhimõtetega ning põhiseadusest tulenevate piirangutega.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli analüüsida, milline on kohalike omavalitsuste pädevus reguleerida sotsiaalteenuste osutamist. Millised on need printsiibid ja seadusest tulenevad piirangud, millega kohalikud omavalitsused peavad sotsiaalteenuste osutamisel arvestama. Lisaks, millised on erinevad võimalused, kuidas kohalikud omavalitsused saavad sotsiaalteenuste osutamist koordineerida.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seaduse §-is 2 p-s 14 on Eesti tunnistanud end seotuks Euroopa Sotsiaalharta artikkel 14 lõigetega 1 ja 2 ning seetõttu kohustatud tagama, et edendab või osutab teenuseid, mis suurendavad ühiskonnaliikmete heaolu ning soodustavad nende arengut ja sotsiaalset kohanemist. Lisaks Euroopa sotsiaalharta on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 kohaselt isikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kohalike omavalitsuste kohustust osutada sotsiaalteenuseid reguleerib peamiselt sotsiaalhoolekande seadus. SHS 2. jagu sätestab 13 sotsiaalteenust, mida kohalikud omavalitsused on kohustatud osutama. Antud sotsiaalteenuste osutamine on kohalikele omavalitsustele kohustuslik. Lisaks kohustuslikele sotsiaalteenustele, võivad kohalikud omavalitsused vabatahtlikkuse korras lisaks osutada täiendavaid sotsiaalteenuseid. Kohalikud omavalitsused on kohustatud osutama koduteenust, väljaspool

kodu osutatavat üldhooldusteenust, tugiisikuteenust, täisealise isiku hooldamise teenust, isikliku abistaja teenust, varjupaigateenust, turvakoduteenust, sotsiaaltransporditeenust, eluruumi tagamise teenust, võlanõustamisteenust, lapsehoiuteenust, asendushooldusteenust ja järelhooldusteenust.

Sotsiaalteenuste osutamine toob kohalikule omavalitsusele kaasa kolm olulisemat kohustust. Esiteks peab kohalik omavalitsus läbi viima abivajaduse hindamise, et välja selgitada, milline sotsiaalteenus on isikule sobivaim ning toetab enim tema hakkamasaamist igapäevaelus. Teiseks tuleb kohalikul omavalitsusel hinnata, kes on kohustatud sotsiaalteenuse osutamise eest tasuma ning millises määras. Kohalikul omavalitsusel tuleb hinnata nii abivajaja kui ka teda ülalpidama kohustatud isikute majanduslikku olukorda. Kolmandaks aga, tuleb kohalikul omavalitsusel tagada, et isiku abivajadusest lähtuv sotsiaalteenus on isikule kättesaadav, vastutades selle eest, leiduks teenuse osutaja

Üks keskne kohustus sotsiaalteenuste osutamisel on kohalike omavalitsuste kohustus viia läbi abivajaduse hindamine. Abivajaduse hindamata jätmine on diskretsiooniõiguse rikkumine. Abivajaduse hindamise käigus selgub, milline on see teenus või teenused, mida konkreetne inimene tulenevalt oma eripäradest vajab, et igapäevaelus hakkama saada. Abivajaduse hindamine tuleb läbi viia komplekselt. Abivajaduse hindamist viivad reeglina läbi sotsiaaltöötajad, kellel on õigus konsulteerida erialaspetsialistidega, et jõuda parima lahenduseni. Erialaspetsialistideks võivad olla näiteks arstid, füsioterapeudid või logopeedid, kes tegelevad abivajajaga. Abivajaduse hindamise läbiviimiseks ei ole seadusandja sätestanud konkreetseid kriteeriume, millele toetudes saaks veenduda, kas isik vajaks üht või teist sotsiaalteenust. Küll on sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirjas välja toodud abistavad põhimõtted, mida abivajaduse hindamisel on võimalik kasutada, siiski ei ole need kohalikele omavalitsustele kohustuslikud.

Abivajaduse hindamine on nagu rätsepatöö, igale kliendile tuleb läheneda personaalselt. Sellest hoolimata ei saa kohalikud omavalitsused abivajaduse hindamist läbi viia päris oma äranägemise järgi, arvestada tuleb seadusest tulenevate piirangutega. Üks olulisemaid põhimõtteid, millega abivajaduse hindamisel tuleb arvestada on PS §-st 28 tulenev inimväärikuse põhimõte. Riigikohus on öelnud, et isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks. Seega peavad kohalikud omavalitsused hindama, kas isiku abist ilma jätmine võiks riivata tema inimväärikust. Riigikohus on lahendis 3-3-1-35-15 sidunud inimväärikuse põhimõtte

vaesuspiiriga, vaesuspiiriks loetakse poolt töötasu alammäära, milleks 2019. aastal on 270 eurot. Riigikohus leidis, et selline summa peaks eelduslikult katma inimese esmavajadused ehk vajadused toidule, rietele, hügieenile, tervishoiule, transpordile ja eluasemele.⁹⁸

Lisaks põhiseadusest tulenevale inimväärikuse põhimõttele, tuleb abivajaduse hindamisel arvestada ka sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud üldpõhimõtetega. Abivajaduse hindamisel on oluline silmas pidada, et abi peab lähtuma esmajärjekorras isiku abivajadusest, valida tuleb meede, mis ühtib enim isiku individuaalsete vajadustega. Teiseks tuleb leida isiku abistamiseks sotsiaalteenus, mis võimaldab inimesel võimalikult iseseisvalt hakkama saada. Abi andmine ei tohi suurendada isiku abitust ning muuta teda pikaajaliselt sõltuvaks kõrvalisest abist. Sotsiaalteenuste osutamisega tuleb toetada isiku iseseisvad hakkamasaamist. Teenus, mis valitakse inimese aitamiseks, peab olema tulemuslik. Lähtuda tuleb teaduspõhisest praktikast, inimesele võib pakkuda sotsiaalteenuste raames sellised abimeetmeid, mis on kontrollitud ja mille positiivne mõju on teaduslikult tõestatud. Abivajaduse hindamise protsessi tuleb kaasata abivajaja ning tema perekonnaliikmed, kui nad on andnud selleks eelnevalt nõusoleku.

Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust loobuda abivajaduse hindamisest. Abivajaduse hindamata jätmine toob kaasa diskretsiooniõiguse rikkumise. Kui kohalik omavalitsus on toime pannud diskretsiooniõiguse rikkumise, siis on sotsiaalteenuse taotlejal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kohtusse pöördudes peab isik põhjendama, milles antud juhul rikkumine seisnes. Kohtul ei ole võimalik teostada kaalutusõigust kohaliku omavalitsuse eest. Kohus saab kontrollida, kas kohaliku omavalitsuse poolt kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada otsuse sisulist osa; kas otsus on kooskõlas kehtiva õigusega ning õiguse üldpõhimõtetega või kas otsuse teostamisel ei ole tehtud kaalutusvigu. Kui kohus leiab, et kaalutusotsuse tegemisel esineb olulisi rikkumisi, siis kohustab kohus kohalikku omavalitsust teostama uuesti kaalutusõigust ning andma vigadeta haldusakti.

Kui kohalik omavalitsu on läbi viinud abivajaduse hindamise ning selgitanud väljas isikule enim sobiva sotsiaalteenuse/teenused, siis tuleb teise sammuna välja selgitada, kes ning millises mahus on kohustatud osutatava sotsiaalteenuse eest tasuma. SHS § 16 sätestab, et kohalikul omavalitsusel on õigus küsida sotsiaalteenuse osutamise eest tasu, kuid tasu küsimine ei tohi saada takistuseks sotsiaalteenuse saamisel. Sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus sõltub kolmest olulisemast komponendist:

⁹⁸ RKÜKo 3-3-1-35-15.

- 1) milline on osutatava teenuse maksumus;
- 2) kui pikalt ning millises mahus inimene teenust vajab;
- 3) milline on teenuse saaja ja tema perekonna võimalus teenuse eest tasuda.

Sotsiaalteenuste eest tasu küsides tuleb kohalikul omavalitsusel hinnata nii teenuse taotleja kui ka tema perekonnaliikmete majanduslikku võimekust, kuna PS § 27 sätestab perekonnaliikmete abistamiskohustuse. Kohalikul omavalitsusel tekib inimese abistamise kohustus PS § 28 lg 2 alusel alles siis, kui inimesel puuduvad perekonnaliikmed, kes oleksid võimelised täitma oma kohustust abistada teist perekonnaliiget. Tasu suuruse üle otsustades peab kohalik omavalitsus arvestama inimväärikuse printsiibiga. Sotsiaalteenuse eest tasumine ei tohi abivajajat ega teda ülalpidama kohustatud isikuid asetada olukorda, kus neil jääb teenuse eest tasumise järgselt puudu vahenditest, et tagada endale inimväärne elu. Samuti on õiguskirjanduses leitud, et tänapäevases Euroopa kultuuriruumis ei ole aktsepteeritav käsitlus, kus inimeselt eeldatakse loobumist kõigest (eluasemest, kulutustest hobidele jn) enne, kui tal tekib õigus sotsiaalteenuse finantseerimisele kohaliku omavalitsuse eelarvest.⁹⁹ Seega tuleb iga üksikjuhtumi puhul eraldi kaaluda, kas lähtuvalt abivajaja ja teda ülalpidama kohustatud isikute majanduslikust olukorrast on kohustus sotsiaalteenuse eest tasuda abivajajal ja tema perekonnaliikmel, kohalikul omavalitsusel või osaliselt mõlemal. Samuti tuleb võetava tasu suurust igakordselt kaaluda. Kohalikul omavalitsusel on ka õigus loobuda tasu küsimisest, kui ta peab seda osutatava teenuse puhul vajalikuks või kui tasu küsimine tooks kaasa kuluka kohtuvaidluse, olukorras, kus tasu maksmata kohustatud isik keeldub vabatahtlikult tasu maksmisest ning ainus võimalus oleks tasu väljanõudmine sundkorras.

Kohalike omavalitsuste üheks peamiseks ülesandeks sotsiaalhoolekande valdkonnas on elanike kindlustamine vajalike sotsiaalteenuste- ja toetustega, eelkõige on kohalikel omavalitsustel ülesanne korraldada sotsiaalteenuste osutamist. Põhiseadus ega sotsiaalhoolekande seadus ei sätesta, et kohalikud omavalitsused peaksid teenuseid osutama isiklikult. Kohalikel omavalitsustel on kohustus tagada, et teenused oleksid antud kohaliku omavalitsuse territooriumil elavatele inimestele kättesaadavad. Kohalikel omavalitsustel on kolm erinevat võimalust, kuidas tagada oma elanikele sotsiaalteenuste osutamine. Üks võimalustest on, et kohalikud omavalitsused osutavad teenuseid kas oma allasutuste või töötajate kaudu. Näiteks väiksemates omavalitsustes on tihtipeale eraldi avahooldustöötaja või koduhooldustöötaja, kelle ülesandeks on koduteenuse osutamine. Selle variandi suurimaks plussiks on, et kohalikul

⁹⁹ B. Aaviksoo, T. Annus, lk 28-30.

omavalitsusel on hea ülevaade isiku hetkeolukorrast ning abivajaduse suurenemisest või vähenemisest. See on oluline eelkõige seetõttu, et kohalikel omavalitsustel on kohustus läbi viia abivajaduse korduvhindamist, kui abivajaduse aluseks olevad asjaolud muutuvad, et isikule pakutav abi oleks talle sobilik ning asjakohane.

Teiseks võimaluseks on osutada sotsiaalteenuseid koostöös mõne teise kohaliku omavalitsusega halduslepingu alusel. Halduslepingus sätestatakse partneromavalitsuse õigused ja kohustused juhtomavalitsuse ees, samuti ka juhtomavalitsuse õigused ja kohustused partneromavalitsuse eest. Lisaks partneromavalitsuse kohustus finantseerida teenuse osutamist. Samuti võidakse halduslepingus eraldi kokku leppida, kes ning millistel alustel teostab järelevalvet teenuse osutamise üle. Koostöös mõne teise kohaliku omavalitsusega osutatakse tihipeale üldhooldusteenust, kuna väiksemale kohalikule omavalitsusele võib hooldekodu pidamine osutada liiga kulukaks. Üldhooldusteenust osutatakse koostöös mõne teise kohaliku omavalitsusega ka olukorras, kus kohaliku omavalitsuse territooriumil küll asub hooldekodu, kuid see ei suuda täita nõudlust. Omavalitsustevahelise koostöö raames on tihipeale võimalik sotsiaalteenuseid osutada soodsamalt.

Kolmas võimalus sotsiaalteenuste osutamiseks on osutada teenuseid halduslepingu alusel koostöös erasektori või kolmanda sektoriga. Erasektoriga koostöös osutatakse tavapärastelt nii öelda „kõvasid teenuseid“ nagu näiteks eluruumi kohandamine ning sotsiaaltransport. Kolmanda sektoriga koostöös osutatakse pigem pehmeid teenuseid, näiteks võlanõustamisteenust. Koostöö erasektori ja kolmanda sektoriga võimaldab kohalikel omavalitsusel hoida teenuste osutamise kulusid madalamana. Teatud tüüpi teenuste osutamisel on era- või kolmas sektor efektiivsem kui kohalik omavalitsus ning seetõttu on sama raha eest saadav väärtus suurem. Teenuse delegeerimisel eraõiguslikule isikule või kolmandale sektorile säilib kohalikul omavalitsusel järelevalve kohustus, samuti jääb kohalik omavalitsus vastutama teenuse kättesaadavuse eest.

Kokkuvõtvalt saab nentida, et kohalikel omavalitsustel on kaalutlusõigus otsustamaks, milliseid teenuseid abivajajale osutada, millises mahus neid osutada ning, kes ning millises ulatuses on kohustatud tasuma teenuse osutamise eest, aga kohalike omavalitsuste kaalutlusõigust on siiski piiratud põhiseaduse ja sotsiaalseadustiku üldosaseaduse kaudu. Samuti seab kaalutlusõigusele teatavad piirid ka sotsiaalhoolekande seadus. Kohalikel omavalitsustel tuleb kaalutlusõigust teostades kõigi nende piirangutega arvestada. Kohalikel omavalitsustel on pädevus reguleerida, millistel tingimustel sotsiaalteenuseid osutatakse, kuid sellele seab kindlad piirid ning

kitsendused sotsiaalhoolekande seadus, milles on sätestatud iga sotsiaalteenuse eesmärk ning kohalikel omavalitsustel on kohustus sotsiaalteenuste osutamise kaudu antud eesmärki täita. Kohalikel omavalitsustel ei ole õigus seada kitsendavaid tingimusi sotsiaalteenuste osutamisele.

The competence of local governments to regulate the provision of social services

Summary

The right to receive government assistance in the case of need is one of the fundamental social rights. The idea of fundamental social rights is the right to an adequate standard of living. This means that everyone must have the opportunity to have enough food, the necessary clothes, housing and adequate care. In order to ensure these benefits, we need social rights so that the adequate living standards are also guaranteed to weaker members of society who may not be able to acquire these independently.

Its master's thesis research problem is the competence of local governments to regulate the provision of social services. The author of the master's thesis wanted to find out what are the restrictions imposed by law and principles that govern local governments jurisdiction to regulate the provision of social services.

This topic is important because there are always people who can not cope independently and need the help of others. Some people are able to live independently, while others need help with everyday tasks, such as washing and dressing, for their whole lives. It depends on the person's abilities and the level of care and support they receive. Social services helps people with a disability live as full and independent life as possible.

The author wanted to find answers to the following questions:

1. What means that the local authority shall identify the need for assistance? What is the content of this obligation?
2. How to find a person who is required to pay for social services?
3. What are the possible options for providing social services?

This study has four chapters. In the first chapter the author explains which legal acts regulates the duty to provide social services. In the second chapter the author focus on the obligation that the local authority shall identify the need for assistance. In the third chapter the author explains which are the basis to decide who is required to pay for social services. In the fourth chapter

the author explains what are the possible options for providing social services and how it is legally regulated.

This Master's Thesis is a qualitative research. The author analysed legislation and case law. Mainly analysed The Constitution of the Republic of Estonia, Social Welfare Act and General Part of the Social Code Act. The author used lesser European Union legislation and international agreements.

The Republic of Estonia has taken obligation to help people in the case of need with international agreements and The Constitution of the Republic of Estonia. International agreements and The Constitution of the Republic of Estonia provides general obligations, a more specific obligation and procedure for social assistance are provided in lower acts. The obligation of local governments to provide social services is mainly regulated by the Social Welfare Act, but the principles of the General Part of the Social Code Act and The Constitution of the Republic of Estonia must also be taken into account when providing social services.

In accordance with European Social Charter article 14 subsection 1 and 2 Estonia has to establish or maintain a system of social security and to maintain the social security system at a satisfactory level at least equal to that necessary for the ratification of the European Code of Social Security. Additionally to European Social Charter Estonian republic has obligation arising from the The Constitution of the Republic of Estonia article 28, every citizen of Estonia is entitled to government assistance in the case of old age, incapacity for work, loss of provider, or need. The categories and extent of the assistance, and the conditions and procedure for its allocation are provided by law. All social fundamental rights are based on the principle of human dignity. The state has a duty to provide the person with the minimum facilities or possibilities for a dignified life to be possible for all members of society.

Social Welfare Act Chapter 2 provides 13 social services which the local governments are required to provide. Local authorities may organise additional social services and pay supplementary social benefits from a local authority budget under the conditions and pursuant to the procedure established by the local authority. Local authorities are obliged to provide Domestic Service, General Care Service Provided Outside Home, Support Person Service, Curatorship of Adults, Personal Assistant Service, Shelter Service, Safe House Service, Social Transport Service, Provision of Dwelling, Debt Counselling Service, Childcare Service, Alternative Care Service and Continued Care Service.

Local authorities have three important duties providing social services. Firstly, the local government must assess what assistance is needed, to find out what kind of social service a person needs. Then the local government needs to assess who has to pay for the social service. Thirdly, the local government must ensure that the social service based on the need for the person's assistance is available to the person, local government is responsible for that there is someone who provides the service.

One of the most important duty of the local government is to identify the need for assistance of a person who requests assistance. It turns out what is the service or services a particular person needs in order to cope with everyday life. Need for assistance of a person needs to be carried out in a complex way. The need for assistance of a person for assistance is usually carried out by social workers, who have the right to consult with professionals (for example doctors, physiotherapists and speech therapists) to find the best solution. Legislator has not provided specific criteria by which social workers can carry out the need for assistance of a person. But in the explanatory memorandum to the Social Welfare Act, there are helpful principles that can be used but are not mandatory to local governments.

One of the most important principle that must be taken into account when carrying out the need for assistance of a person is the principle of human dignity arising from the article 28 of The Constitution of the Republic of Estonia. The Supreme Court of Estonia has said that the human dignity of persons would be prejudiced if person is left without the help that persons needs to meet their primary needs. Therefore, local authorities must assess whether depriving a person of social services could prejudice his or her human dignity. The Supreme Court of Estonia has interconnected the principle of human dignity with the poverty line, which is 270 euros in 2019. The Supreme Court of Estonia found that such an amount should presumably cover a person's primary needs for food, clothing, hygiene, health care, transportation and housing.

In addition to the constitutional principle of human dignity, the general principles laid down in the Social Welfare Act must also be taken into account. Assistance must be based primarily on the need for assistance from a person, and social worker must choose a measure that matches most with individual needs. A measure must be chosen which enables the individual to make the most of his or her everyday life. The choice of the measure should be based on scientific practice, people can be offered measures that have been tested and whose positive effects are

scientifically proven. The process of finding out need for assistance from a person must involve the person in need and his / her family members if they have given their approval.

If the local government does not carry out an assessment of the need for aid, it constitutes a breach of discretion. In such a situation, a person have right to recourse to the courts to defend his or her rights. The court will be able to verify that the local authority did not have procedural and formal violation in making the decision, which may have affected the substantive part of the decision; whether the decision is in accordance with applicable law and general principles of law, or that judgment have not been made in the violation of discretion.

If the local government has assessed which service is the most suitable for the person, then local government must find out as a second step who is obliged to pay for the social service. A fee may be charged for the provision of social services. A local authority shall establish the conditions and amount of the fee charged for social services provided by the local authority. The amount of the fee charged for social services shall not restrict the receipt of services. The amount of the fee depends on three factors:

- 1) the cost of the service provided;
- 2) how long and in what amount a person needs a service;
- 3) the possibility for the recipient of the service and his/her family to pay for the service.

When local government asks money for social services, the local government must assess the economic capacity of both the applicant and his/her family members. The local government is obliged to assist social services for a person for free under Article 28 subsection 2 of The Constitution of the Republic of Estonia only when a person has no family members capable of fulfilling his/her obligation to assist another family member. When deciding on the amount of remuneration, the local government must take into account the principle of human dignity. Paying for a social service must not put a person in need of assistance or those who are dependent on him in a situation where they are deprived of resources to ensure a decent life for themselves.

One of the main tasks of local governments in the field of social welfare is to secure the inhabitants with the necessary social services and support, especially the local governments have the task of organizing the provision of social services. The Constitution of the Republic of Estonia and Social Welfare Act does not provide that local governments should provide services in person. The local government has a duty to ensure that the services are available to

people living in the local government area. Local governments have three different ways to ensure the provision of social services to their residents. One of the options is that local authorities provide services through their own sub-office or employees. The biggest advantage of this option is that the local government has a good overview of the current situation of the person and the increase or decrease in the need for assistance. Another possibility is to provide social services in cooperation with another local government on the basis of an administrative contract. The third option for providing social services is to provide services on the basis of an administrative contract with the private sector or a mutual and non-profit sector. Cooperation with other local governments, the private sector and a mutual and non-profit sector allows local authorities to keep the costs of providing services lower.

In summary, local governments have a discretion to decide which services to provide to the person in need, to what extent they are to be provided and who, and to what extent, are required to pay for the service, but the discretion of local governments is limited by The Constitution of the Republic of Estonia and the General Part of the Social Code. The Social Welfare Act also limits certain discretion.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. T. Annus, B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseadusliku õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica eriväljaanne 2002.
2. L- Arrak, A. Kivioja. Kes kannab eakale vajalike sotsiaalteenuste kulud? Kohaliku omavalitsuse ja perekonna kohustused eakale vajalike sotsiaalteenuste rahastamisel. – Juridica 2017/V.
3. T. Bahle. The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat? Journal of European Social Policy, Vol. 13: No. 1.
4. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://rm.coe.int/168049159f>, 25.04.2019.
5. A. Eide. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights: a textbook. Dordrech: Martiuns Nijhoff Publishers 2001.
6. European Social Charter. Conclusions 2017 – Estonia – Article 13-1. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22ESCDcIdentifier%22:\[%222017/def/EST/13/1/EN%22\]}}, 25.04.2019.](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22ESCDcIdentifier%22:[%222017/def/EST/13/1/EN%22]})
7. J. Ferris, E. Grady. Contracting out: For what? With whom? Public Administration Review, Vol. 46: No. 4.
8. D. Harris, J. Darcey. The European Social Charter Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
9. A. Henberg, K. Muller, A. Alekand. Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees. Tallinn 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/perekonna_kohustused_abi_vajavate_pereliikmete_ees_2012.pdf, 25.04.2019.
10. K. Hesse. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 14., erg. Aufl. Heidelberg 1984.
11. KPMG Baltics OÜ. Kliendikeskne esmatasandi juhtumitöö ning juhtumikorraldus sotsiaalkaitse tervikliku koostoime tagamisel. Tallinn: 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/sites/default/files/content->

- [editors/Ministerium kontaktid/Uuringu ja analuusid/Sotsiaalvaldkond/kpmg lõpparuanne 5.pdf](#), 25.04.2019.
12. J. Kõre, K. Tall, M. Koppel. Toetus ja eluase – sotsiaaleluaseme kasutamise kogemus Tartu linnas. Tartu 2006.
 13. Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Radila, P. Vinkel. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne). Tallinn: Juura 2017.
 14. Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste osutamise kohustuslikkus. 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_9_tartu_linnavolikogule.pdf, 25.04.2019.
 15. Ü. Madise. Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses. 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalik_omavalitsuses.pdf, 25.04.2019.
 16. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
 17. M. Medar, E. Medar (koost.). Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt rahastatavad sotsiaaltoetused- ja teenused. Käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2007.
 18. M. Medar jt (koost.). Sotsiaalteenused – kellele, miks ja kuidas? Pärnu: AS Pajo trükikoda Kaks & Pool 2002.
 19. R. T. Meulen, W. Arts, R. Muffels. Solidarity in Health and Social Care in Europe. Neatherlands: Kluwer Academic Publishers 2010.
 20. M. Mikkola Social Human Rights of Europe. Legisactio Oy 2010.
 21. OECD Public Governance Reviews. Towards a Single Government Approach. OECD Publishing: 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf, 29.04.2019.
 22. K. Pihor, K. Timpmann, V. Batueva. Uuringu lõpparuanne: Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine. Tellija: Sotsiaalministeerium, Teostaja: SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS AS EMOR, 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/21723>, 01.03.2019.
 23. K. Ploom. Kohaliku omavalitsuse väljakutsed sotsiaalteenuste osutamisel. – Sotsiaaltöö 2017/I.
 24. H. Raudla. Kodaniku raamat. Tallinn: Siseministeerium 2002.

25. A. Sarapuu: Hoolduskoormus ei murra konti, kui tead oma õigusi. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-n%C3%B5unik-angelika-sarapuu-hoolduskoormus-ei-murra-konti-kui-tead-oma-%C3%B5igusi>, 25.04.2019.
26. Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu nr 98 SE seletuskiri.
27. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu nr 489 SE seletuskiri.
28. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu nr 93 SE seletuskiri.
29. Sotsiaalministeeriumi uudis: Pärnumaa ühendab sotsiaaltranspordi tavatranspordiga. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/uudised/parnumaa-uhendab-sotsiaaltranspordi-tavatranspordiga>, 29.04.2019.
30. Sotsiaalministeeriumi uudis: Sotsiaaltranspordi ühendamine tavatranspordiga algab Saaremaalt. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/uudised/sotsiaaltranspordi-uhendamine-tavatranspordiga-algab-saaremaalt>, 29.04.2019.
31. Statistikaameti andmebaas: RV089: Prognoositav rahvaarv vanuse ja soo järgi (aluseks 1. jaanuari 2012 rahvaarv). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=RV089>, 30.03.2019.
32. Statistikaamet. Pressiteade nr 94: Eesti meeste ja naiste oodatav eluiga pikeneb. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.stat.ee/pressiteade-2018-094>, 25.04.2019.
33. A. Uudelepp, M. Uus, J. Ender, M. Tatar, G. Sootla, K. Kattai, K. Koorep. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Analüüsi lõpparuanne: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf, 25.04.2019.

Õigusaktid

34. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
35. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. - RT II 1994, 26, 95.
36. Lapse õiguste konventsioon. - RT II 1996, 16, 56.
37. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.

38. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
39. Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. - RT II, 04.04.2012, 6.
40. Haldusmenetluse seadus - RT I, 13.03.2019, 55.
41. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 12.12.2018, 14.
42. Perekonnaseadus. RT I, 09.05.2017, 29.
43. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. - RT I, 28.11.2017, 25.
44. Sotsiaalhoolekande seadus. - RT I, 21.12.2018, 19.
45. Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. - RT I, 13.03.2019, 157.
46. Koduteenuste osutamise tingimused ja kord. Tallinna LVKm 24.01.2008 nr 2 - RT IV, 04.03.2016, 46.
47. Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Narva linnas. Narva LVKm 20.02.2014 nr 6 - RT IV, 05.03.2016, 7.
48. Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Tartu linna asutuses Päevakeskus Kalda. Tartu LVKm 19.04.2012 nr 66 - RT IV, 29.03.2016, 138.
49. Projekti "Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine Tartus" toetuse andmise tingimused ja kord. Tartu LVKm 08.11.2018 nr 41 - RT IV, 10.11.2018, 41.
50. Puuetega inimeste eluaseme füüsilise kohandamise kord. Tallinna LVKm 31.05.2018 nr 10 - RT IV, 12.06.2018, 7.
51. Sotsiaalteenuste osutamise kord. Pärnu LVKm 24.05.2018 nr 20 - RT IV, 29.05.2018, 40.
52. Sotsiaaltransporditeenuse kord. Tallinna LVKm 07.09.2017 nr 16 - RT IV, 21.12.2018, 33.
53. Tugiisikuteenuse osutamise kord. Tartu LVKm 20.04.2017 nr 133 - RT IV, 22.04.2017, 7.
54. Tugiisiku teenuse osutamise kord Narva linnas. Narva LVKm 23.04.2015 nr 15 - RT IV, 05.03.2016, 22.

Kohtupraktika

55. RKPJKo 3-4-1-7-03.
56. RKPJKo 3-4-1-67-13.
57. RKÜKo 3-3-1-44-11.
58. RKÜKo 3-3-1-35-15.
59. RKÜKo 3-4-1-12-10.

60. RKTko 3-2-1-67-15.
61. RKHKm 3-3-1-91-13.
62. RKHKm 3-3-1-17-04.
63. RKHKo 3-3-1-72-13.
64. RKHKo 3-3-1-54-03.
65. RKHKo 3-3-1-81-07.
66. RKHKo 3-3-1-59-06.

Lisa 1. Abivajaduse hindamise test Narva linnas¹⁰⁰

HOOLDUSVAJADUSE HINDAMISTEST

Kliendi _____ nimi _____
_____ Isikukood _____

1. LIIKUMINE: Punkte kokku (0 – 20)

Väljas liikumine:

Liigub ilma kõrvalise abita	0
Liigub abivahendi (v.a ratastooli) abil	4
Liigub ratastoolis	6
Liigub kõrvalabiga	8
Ei liigu	10

Siseruumides liikumine:

Ilma abivahenditeta	0
Abivahendi (v.a ratastooli) abil (sh mööbel)	4

Liigub ratastoolis	6
Liigub kõrvalabiga	8
Ei liigu/lamaja	10

2. HÜGIEEN JA RIIETUMINE Punkte kokku (0 – 48)

Roojamine:

Normaalne peetus	0
Krooniline kõhukinnisus	2
Probleemideta kolostoom	3
Ajutine pidamatus (mähkmed)	5
Pidev pidamatus (mähkmed)	10
Probleemidega kolostoom	10

Urineerimine:

¹⁰⁰ Koduteenuste osutamise tingimused ja kord Narva linnas. Lisa 2.

Normaalne		0
Ajutine häiriv pidamatus		3
Peetus, kateetriga tühjendamine (mähkmed)		8
Pidev pidamatus (mähkmed)		10
Püsikateeter		10
Tualetis käimine:		
Ei vaja abi		0
Kasutab ise potitooli	3	
Kasutab ise siibrit, igaks juhuks mähkmed		5
Vajab abi, kasutab mähkmeid		8
Ei käi tualetis, kasutab mähkmeid		10
Pesemine:		
Iseseisvalt		0
Vajab abi naha, juuste, küünthe hoolduses		3
Vajab abi vannis v duši all käimisel		5
Vajab alati pesemisel abi		8
Ei suuda kaasa aidata v keeldub pesemisest		10
Riietumine:		
Iseseisvalt		0
Tuleb toime, kui riided valmis pandud		1
Vajab abi osadel toimingutel (nööbid, jalatsid jm)		3
Vajab abi enamustel toimingutel		7
Ei suuda kaasa aidata		8

3. SISSEOSTUDE TEGEMINE, TOIDU VALMISTAMINE JA SÖÖMINE

Punkte kokku (0 – 10) _____

Tuleb sisseostude tegemisega toime	0
Sisseoste ei tee, toitu valmistab ise	2
Suudab soojendada valmistoitu	3
Sööb iseseisvalt lauale valmis pandud toitu	6
Vajab söötmist	8
Vajab söötmist sondi abil	10

4. TASAKAALUVÕIME JA KUKKUMINE

Punkte kokku (0 –

16)_____

Peapööritus ja tasakaaluhäired:

Ei esine	0
Esineb aeg-ajalt	3
Pidev tasakaaluhäire	6

Kalduvus kukkumisele:

Ei kuku kunagi	0
Kukub harva ja suudab iseseisvalt püsti tõusta	2
Kukub mitu korda nädalas ja suudab iseseisvalt tõusta	4
Kukub mitu korda nädalas ja ei suuda iseseisvalt tõusta	10
Ei suuda iseseisvalt tõusta (ratastool/lamaja)	10

5. AISTINGUD JA KOMMUNIKATSIOON

Punkte kokku (0 –

29)_____

Nägemine:

Normaalne, korrektsioonita	0
Prillidega korrigeeritult normaalne	1
Loeb suurt formaati, suudab televiisorit vadata	2
Näeb ainult suuri objekte (kasutab luupi)	4
Suudab eristada valgust ja pimedust	5
Pime ja koolitatud	6
Pime ja koolitamata	10

Kuulmine:

Normaalne	0
Kergelt nõrgenenud	2
Valjemat häält kuuleb (ka kuuldeaparaadiga)	5
Kurtus/ei kuule üldse	6

Kõne:

Normaalne	0
Düsartria/osaline afaasia aga arusaadav	2
Täielik afaasia, võimalik osaline kommunikatsioon	4

Kommunikatsioonivõime täielik puudumine	8 Telefoni
kasutamine:	
Kasutab normaalselt	0
Ei oma ega kasuta telefoni	2
Suudab kõnesid vastu võtta, kuid mitte ise helistada	3
Ei suuda telefoni kasutada	5

6. TEADVUSE SEISUND JA ORIENTATSIOON: Punkte kokku (0 - 15)_____

Teadvuselolek:

Normaalne, pidevalt teadvusel	0
Tukub suurema osa päevast/uinumisraskused õhtul	3
Ei maga öösel ja on aktiivne	5
Tukub kogu päeva (võib esineda komatooset seisundit)	5

Orientatsioon:

Täielikult orienteerub ajas, ruumis ja isikus	0
Desorienteeritud, harjumuspärase keskkonnas rahulik	3
Ajutised segasusseisundid, otsib uksi, öine voodist lahkumine	5
Segasusseisund, vajab pidevat järelvalvet	10
Psühhootiline (hallutsinatsioonidega)	10

7. MEELEOLU, MÄLU JA INITSIAATIIV: Punkte kokku (0 - 23)_____

Meeleolu:

Positiivne	0
Neutraalne	2
Vahelduv	3
Negatiivne	4
Depressiivne	8
Agressiivne	10

Mälu:

Parem kui eagrupil	0
--------------------	---

Eagrupile vastav	1
Kergekujuline mälu nõrgenemine	4
Raskekujuline mälu nõrgenemine	8

Initsiatiiv:

Aktiivne, avatud	0
Passiivne, kuid võimalik aktiveerida	3
Täielikult passiivne	5

8. RAVIMITE VÕTMINE:

Punkte kokku (0 –

5)_____

Ei tarvita ravimeid	0
Saab tarvitamisega iseseisvalt hakkama	1
Vajab abi üks kord nädalas	2
Vajab abi iga päev	5

9. JÄRELEVALVE/JUHENDAMISE VAJADUS:

Punkte kokku (0 – 10)

Vajadus puudub	0
..... korda nädalas	3
Teatud osa ööpäevast (..... tundi)	5
Ööpäevaringne (pidev)	10

PUNKTE VALDKONDADES 1-6 KOKKU

Punkte kokku (0 –

176)_____

0 = 0-12 punkti: ei vaja hooldust

Vajab hooldust. Hooldusgrupid:

1 = 13-100 punkti: kõrvalabi tagatakse koduteenustega kliendi elukohas

2 = 101-176 punkti: ulatuslik kõrvalabi ja põetus hooldekodus

Täitmise

kuupäev

(Hindaja nimi ja allkiri)

Märkused

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Siret Viks

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kohalike omavalitsuste pädevus reguleerida sotsiaalteenuste osutamist“,

mille juhendaja on *dr. iur* Gaabriel Tavits,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus **30.04.2019**