

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 16.12.2024

Kehtib kuni: 15.12.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 3

Teabevaldaja: Sotsiaalkindlustusamet

MEMO

Kellele:	SoM
Koopia:	
Kellelt:	SKA
Kuupäev:	16.12.2024
Teema:	Sotsiaalkindlustusameti (SKA) seisukoht Terviseameti (TeA) ettepanekule, mis puudutab terviseohutuse hinnangute väljastamise lõpetamist sotsiaal- ja hoolekande asutustele.

Milleks: (otsustamiseks, arvestamiseks)

Taust:

TeA on teinud ettepaneku lõpetada asutustele kirjalike terviseohutuse hinnangute väljastamine. Viidatud hinnangutega on TeA andnud sotsiaalteenuse osutajatele eelhinnangu teenuse osutamise koha vastavuse osas tervisekaitse nõuetele. Ühtlasi on TeA hinnangust sõltunud tegevusloale märgitav maksimaalne isikute arv, kellele on lubatud samal ajal teenust osutada.

Hinnang/seisukoht:

Teenuse osutamise koha vastavus tervisekaitse nõuetele kuulub SHS § 153 punkti 3 kohaselt sotsiaalteenuste tegevuslubade kontrolliesemesse. Tegevusloa kontrolliese on majandustegevuse nõuete kogum, mille täitmise tuvastamine on tegevusloa andmise eelduseks (MSÜS § 18 lõige 1). Arvestades, et luba on lühemaks või pikemaks perioodiks tuleviku suunatud otsustus adressaadi õiguste tekkimise ja ulatuse üle, siis on tegevusload tihedalt seotud järelevalve teostamisega. Seda põhjusel, et MSÜS-i loakohustuse ülesanne on võimaldada teostada majandustegevuse üle **eelnevalt** sisulist järelevalvet.¹ Seega on tegevusluba klassikaline kontroll-luba, mis kõrvaldab üksikjuhtumil seadusliku keelu ja annab loa konkreetseks tegevuseks.² Olemuslikult on siin tegemist preventiivse kontrolliga, mis erineb järelevalvest peamiselt selle poolest, et loakohustuse kehtestamisega on seadusandja teatud tegevuse loa saamiseni keelanud. Samas teostatakse kontroll-loa puhul kontrolli *ex ante*, mis kattub osaliselt riikliku järelevalvega (nt ohu ennetamine).

Lähtuvalt eeltoodust on seadusandja otsustuskoht, kas SHS §-s 151 nimetatud sotsiaalteenuste osutamine on lubatud üksnes tegevusloa alusel, mille väljastamisel on muuhulgas kontrollitud teenuse osutamise kohta vastavust tervisekaitse nõuetele. Selle alternatiiviks on sellisest eelkontrollist loobumine ja reageerida võimalikele rikkumistele läbi järelevalvemenetluse.

SKA hinnangul on teoorias mõlemad lähenemised võimalikud, kuid TeA ettepanek eeldab muudatusi õigusaktides ja sellega kaasnevaid mõjuhinnanguid. Siinkohal toome välja mõned riskikohad, mis võivad tervisekaitse nõuete eelkontrollist loobumisega kaasneda:

- Riigil (läbi SKA) puudub (nt erihoolekandeteenus) teenuse osutajaga lepingu sõlmimisel edaspidi kindlus, kas riigi poolt rahastatavat teenust osutatakse kvaliteetselt ja kooskõlas tervisekaitse nõuetelega.

¹ MSÜS eelnõu (806 SE) seletuskiri, § 16 lõige 2 selgitus.

² H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn 2004, lk 139.

- Joogivee analüüsi ennetava kontrolltoimingu puudumine võib kaasa tuua saastunud joogivee tarbimise ja sellest tingitud terviseprobleemid (Escherichia coli, enterokokid jt. patogeenid).
- Valgustiheduse mõõtmise kontrolltoimingu puudumine võib kaasa tuua silmade ja nägemisega seotud terviseprobleeme.
- Ventilatsiooni ja müramõõtmise kontrolltoimingu puudumine võib kaasa tuua erinevaid terviseprobleeme.
- Tervisetõendite kontrolltoimingu puudumine võib kaasa tuua võimaliku nakkuskandluse teenuseosutaja töötajalt (tegevusjuhendaja, tugiisik, hooldaja) teenusesaajale, kaaskolleegile.
- Ruumide plaani kontrolltoimingu puudumine võib kaasa tuua ruumide ja ruutmeetrite tahtliku/tahtmatu kuritarvitamise ning sellega kaasnevad negatiivsed mõjud klientide heaolule/tervisele.

Ettepanekud, soovitused:

- TeA on terviseohutuse hinnanguid väljastanud ca 30 aastat. Nii pika halduspraktika muutmine ei saa toimuda ilma õigusloome muudatuseta, mille käigus kaasataks huvigruppe ja hinnataks muudatusega kaasnevaid mõjusid.
- Juhul kui TeA ei väljasta sotsiaalteenuste tegevuslubade menetluses terviseohutuse hinnanguid, siis kaasneb sellega **SHS § 153 punkti 3 kehtetuks tunnistamise vajadus**. Seda põhjusel, et sotsiaalteenuste tegevusloa kontrolliesemeks ei saa sellisel juhul enam olla teenuse osutamise koha vastavuse kontrollimine tervisekaitseõuetele, kuna tegevuslubade väljastamisel sellekohast sisulist eelkontrolli enam pädeva asutuse poolt ei teostata.
- Kuivõrd TeA hinnangutest lähtuvalt on SKA muuhulgas märkinud tegevuslubadele maksimaalset isikute arvu, kellele on lubatud samal ajal teenust osutada, vajab läbimõttlemist, kas sotsiaalteenuse osutajate tegevusloale saab edaspidiselt enam alati märkida SHS § 154 punkti 1 kõrvaltingimust.
- Seoses SHS § 153 punkti 3 kehtetuks tunnistamisega võib kaasneda vajadus üle vaadata sotsiaalteenuste kontrolliese laiemalt ja hinnata, kas järele jääv kontrolliese õigustab jätkuvalt loakohustuse olemasolu või võiks loakohustusest loobuda ja asendada selle vajadusel nt teatamiskohustusega (MSÜS § 14).
- Juhul kui sotsiaalteenuste kontrolliesemesse ei kuulu edaspidiselt teenuse osutamise koha vastavus tervisekaitseõuetele, jääb ebaselgeks, millistel kaalutlustel peaks sellisel juhul kontrolliesemesse kuuluma teenuse osutamise koha vastavus tuleohutusõuetele (SHS § 153 punkt 4).

Lõpetuseks markeerime, et 2020 aasta TeA peadirektori ja SKA peadirektori kokkuleppeid tuleks vaadata konteksti arvestavalt ja neist ei saa teha pikaajaseid järeldusi. Esiteks jõustus 01.01.2020 tegevusloa nõue väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse osutamiseks. Kahjuks selgus aga viidatud tegevuslubade taotlemise käigus selgus, et osad varasemalt teenust osutanud asutused olid teenust osutanud teenust suuremale hulgale klientidele kui tervisekaitseõuete seisukohalt oleks see põhjendatud.³ Sellest tulenevalt lepidi kokku, et asutused saavad küll teenuse osutamise jätkata, kuid nad peavad oma tegevuse viima vastavusse kehtivate nõuetega. Tegevuslubade väljastamata jätmine oleks tähendanud juba teenusel olnud klientidele teenuse osutamise lõpetamist. Lisaks puhkes 2020 aasta alguses COVID-19 kriis, mis pani nii ametiasutused kui ka teenuse osutajad väga keerulisse olukorda.

³ Ka antud näide näitab ilmekalt, mis võib kaasneda sellega kui nõuete täitmist ennetavalt ei kontrollita pädeva asutuse poolt.