



Õiguskantsler

Eve East
vallavanem
Toila Vallavalitsus
toilavv@toila.ee

Teie 9.12.2020 nr 5-5/1723-2

Meie 15.01.2021 nr 7-5/201893/2100281

Üldhooldusteenuse korraldamine

Lugupeetud vallavanem

Teile teadaolevalt kaebas [] õiguskantslerile hooldekodusse viimise üle.

Toila Vallavalitsuse selgitused selles asjas on olnud vastuolulised ning avaldaja ja vallavalitsuse väited ei lange kokku. Kehtivat õigust arvestades on Toila vald aga ilmselgelt avaldaja õigusi rikkunud ja valla tegevus üldhooldusteenuse korraldamisel ei ole olnud õiguspärane. Vallavalitsus ei ole

- protokollinud väidetavat avaldaja suulist taotlust üldhooldusteenuse saamiseks;
- esitanud andmeid avaldaja kaasamise kohta sotsiaalteenuse osutamise menetlusse, ärakuulamisõiguse tagamise ja tema tahtega arvestamise kohta;
- koostanud terviklikku avaldaja abivajaduse hinnangut;
- koostanud halduslepingut vastavalt seaduse nõuetele, sest sellest ei nähtu andmeid avaldaja taotluse kohta. Arusaamatu on, miks on üldhooldusteenuse osutamise kohta kaks õigusakti (haldusleping ja korraldus);
- ei ole reguleerinud tasu sotsiaalteenuse eest vastavalt seaduse nõuetele;
- halduslepingut avaldajale korrektselt teatavaks teinud. Ka on ebaselge, millises seisundis oli avaldaja lepingu allkirjastamise ajal ning kas ja millist tahet ta üldse avaldas.

Teen Toila Vallavalitsusele ettepaneku avaldajalt vabandust paluda ja edaspidi lähtuda sotsiaalabi korraldamisel seaduse nõuetest. Palun andke hiljemalt 15. veebruariks teada, kas ja mida olete ettepaneku järgimiseks ette võtnud.

Juhtumi asjaolud

Toila valla sotsiaaltöötaja viis avaldaja hooldekodusse []. Hooldekodusse viimise põhjuseks öeldi avaldajale, et seal on soe ja avaldaja enda kodu on koristamata. Avaldaja sõnul ei avaldanud ta kuidagi tahet hooldekodusse minna, kuid allus sotsiaaltöötaja suulisele korraldusele. Avaldaja arvates oleks sotsiaaltöötaja pidanud korraldama tema kodu koristamise.

[] koostatud abivajaduse hinnangu kohaselt vajas avaldaja üldhooldusteenust, kuna tervislikust seisundi tõttu oli tal keeruline üksi hakkama saada, eluaseme seisukord oli halb (ahi katki) ja koduteenus ei olnud piisav.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Valla sotsiaaltöötaja selgitas 16.11.2020 õiguskantsleri nõunikule, et avaldajale osutati varem koduteenust ja talle otsustati osutada üldhooldusteenust tema tervisliku seisundi tõttu, kuna ta ei saanud kodus hakkama. Sotsiaaltöötaja selgituse kohaselt edastati vallavalitsuse korraldus üldhooldusteenuse osutamise kohta hooldekodule ja avaldajale seda tõenäoliselt ei näidatud.

Vallavalitsus selgitas 09.12.2020 vastuses õiguskantslerile, et avaldajale ja tema abikaasale osutati enne abikaasa hooldekodusse viimist koduteenust: neid abistati toiduainete, ravimite ja muude esmatarbekaupade koju toomisel; neile korraldati arstiabi; vajaduse korral koristati eluruumi ja korraldati vähemalt üks kord kuus transporditeenust, et nad saaksid käia asju ajamas. Pärast avaldaja abikaasa hooldekodusse viimist halvenes avaldaja toimetulek ja tervislik seisund. Vallavalitsuse vastuses on välja toodud, et inimene tarvitas alkoholi ja sellest tulenevalt käitus ebaadekvaatselt, ei võtnud ravimeid, ei hoolinud hügieenist ega koristanud oma eluruumi. Avaldaja viidi üldhooldekodusse, kuna ükski elades koduteenusest tema toimetuleku ja turvalisuse tagamiseks ning elukvaliteedi säilitamiseks ei piisanud.

Vallavalitsus väitis 09.12.2020 vastuses õiguskantsleri päringule, et avaldaja viidi hoolekandeesutusse, lähtudes tema enda suuliselt avaldatud soovist, ning ta allkirjastas [] hooldekoduga ja vallavalitsusega kolmepoolse lepingu. Lepingu sõlmimisega selgitati avaldajale tema õigusi ja kohustusi ning lepingu allkirjastamisega on avaldaja seda ka kinnitanud. Lepingu kohaselt pidi avaldaja tasuma üldhooldusteenuse eest 90% oma vanaduspensionist ja ravimite ostmiseks saadavast sotsiaaltoetusest (sotsiaaltoetuse puudumisel pidi ravimite eest maksma vallavalitsus). Lisaks andis vallavalitsus [] korralduse avaldajale üldhooldusteenuse osutamise ja kohatasu maksmise toetamise kohta. Korralduse puhul on tegu lepingu lisaga, mille alusel sõlmiti kolmepoolne leping. Vallavalitsuse [] korraldus tehti avaldajale teatavaks suuliselt, kuna sooviavaldus oli suuline.

Avaldaja on öelnud, et talle ei antud üldhooldusteenuse osutamise kohta ühtki dokumenti ja lepingut hooldekoduga ta ei ole sõlminud. Tema väitel anti talle hooldekodus üksnes poolte andmetega leht, mis tuli allkirjastada. Lepingu sisuosaga sai ta tutvuda alles pärast seda, kui Õiguskantsleri Kantselei talle selle saatis.

Paar nädalat pärast hooldekodusse viimist teatas avaldaja vallavalitsusele, et talle hooldekodus ei sobi ja läks koju. Mõnda aega osutati avaldajale koduteenust. [] võttis avaldaja ühendust hooldekoduga ja väljendas soovi viibida hooldekodus. Avaldaja lahkus [] alguses uuesti hooldekodust ning elab nüüd oma kodus. Vallavalitsuse pakutud koduteenusest on avaldaja keeldunud, kuna on vallavalitsuse suhtes usalduse kaotanud.

Üldhooldusteenuse taotlemine

Seadus ei sätesta, et üldhooldusteenuse saamiseks tuleb esitada kirjalik taotlus ([sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) § 24 lg 1, [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 15 lg 1, § 20). Seega võib taotleda selle teenuse osutamist vabas vormis.

Kui inimene avaldab üldhooldusteenuse saamiseks soovi suuliselt, tuleb tema suuline taotlus protokollida ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 lg 2 ja § 18 lg 2).¹ Taotlus tuleb registreerida ja fikseerida, nii nagu haldusorgan registreerib mistahes muus vormis saadud teabe. Vabas vormis antud teabe talletamine on oluline ka ärakuulamisõiguse tagamisel ning asjaolude tagantjärele tõendamisel.

¹ Riigikohtu 18.04.2012 otsus nr [3-3-1-90-11](#), p 17.

Vallavalitsuse väitel soovis avaldaja üldhooldusteenust, kuid vallavalitsus ei ole avaldaja taotlust protokollinud. Ka ei ole avaldaja taotluse esitamise kohta midagi märgitud [] abivajaduse hinnangus, valla, hooldekodu ja avaldaja vahel [] sõlmitud lepingus ega vallavalitsuse [] korralduses. Seega ei ole vallavalitsus mitte kuidagi tõendanud, et avaldaja esitas taotluse üldhooldusteenuse saamiseks.

Abivajaduse väljaselgitamine ning inimese tahte arvestamine, kaasamine ja ärakuulamine

Kohalik omavalitsus peab inimese abivajadust hindama terviklikult. Abivajaduse väljaselgitamisel tuleb arvestada inimese toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid asjaolusid, sealhulgas inimese personaalse tegevusvõimega ning füüsilise ja sotsiaalse elukeskkonnaga seonduvaid asjaolusid (SHS § 15 lg 2). Seega tuleb abivajaduse väljaselgitamisel hinnata nii inimese füüsilist ja vaimset tervist kui ka tema elukeskkonda.²

Põhiseadus (§-d 10, 19 ja 26) annab inimesele õiguse korraldada oma elu enda äranägemise järgi, mistõttu ei saa üldjuhul kedagi vastu tahtmist abistada. Nii tuleb ka sotsiaalteenuste osutamisel üldjuhul arvestada inimese tahet (SÜS § 4, SHS § 12 lg 1).

Kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada, millist abi inimesele anda. Seda otsustades tuleb arvestada SÜS-s ja SHS-s sätestatud üldisi abi andmise põhimõtteid ja ka avalike vahendite säästlikku ja otstarbekat kasutamist (SÜS § 10 lg 1). Eeskätt tuleb abi andmisel lähtuda inimese vajadusest ning eelistada meetmeid, mis võimaldaksid inimesel korraldada oma elu võimalikult iseseisvalt (SHS § 3 lg 1 p-d 1 ja 2). See tähendab, et inimesele tuleb anda abi, mis teda aitab, ja nii palju, kui on vaja. Seadus ei näe abivajajale ette õigust nõuda konkreetset teenust.

Selleks et inimesele saaks pakkuda õiget abi, tuleb ta kaasata tema abivajaduse hindamisse (SHS § 3 lg 1 p 5). See võimaldab saada temalt endalt teavet tema olukorra, võimaluste ja soovide kohta, mis võib osutada oluliseks sobiva abi valikul (sh konkreetse teenuse või toetuse valikul, abi suuruse üle otsustamisel, abi osutamise olulistest üksikasjadest lähtumisel).

Haldusmenetluses tuleb haldusorganil silmas pidada ka selgitamiskohustust (HMS § 36, SÜS § 7), mis tähendab, et inimesele peab selgitama tema õigusi ja kohustusi, kui on näha, et nendeta jääksid tema õigused teostamata. Menetlusosaline tuleb ära kuulata ja küsida tema arvamust ja võimalikke vastuväiteid konkreetse abimeetme kohta (HMS § 40 lg 1). Kui inimene jäetakse ära kuulamata ning talle ei anta vajalikke selgitusi, riivab see tema inimväarikust, sest muudab ta hoolekande objektiks.

Avaldaja abivajadusele [] antud hinnang ei ole terviklik. Abivajaduse hinnang on väheinformatiivne ega tekita veendumust, et avaldaja vajab just üldhooldusteenust. Hinnangus on öeldud, et tervisliku seisundi tõttu on tal raske üksi elada. Selles on jäetud kajastamata mitmed asjaolud, mida vallavalitsus on välja toonud alles õiguskantslerile 09.12.2020 saadetud vastuses ([]).

Üldhooldusteenuse osutamine on vajalik siis, kui inimene ei suuda terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tulenevatel põhjustel kodus ajutiselt või püsivalt iseseisvalt toime tulla (SHS § 20 lg 1). Pole selge, miks ei piisa avaldajale suuremas mahu koduteenusest ja/või isikliku abistaja teenusest ja/või tugiisikust. Ka väidetav alkoholi tarvitamine ei anna alust üldhooldusteenuse osutamiseks. Kui inimene tuleb alkoholi mittetarvitades toime koduteenusega, saab kohalik omavalitsus koduteenuse mahu ja sisu üle otsustamisel sellest lähtuda.

² Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu [seletuskiri](#), algatamise juures, lk 18-19.

Abivajaduse hinnangust ega ka teistest vallavalitsuse dokumentidest ei selgu, et avaldaja on kaasatud sotsiaalteenuse osutamise menetlusse, et teda on ära kuulatud ja et tema tahtega on arvestatud.

Otsus abi andmise kohta

Pärast inimese abivajaduse väljaselgitamist peab kohalik omavalitsus tegema otsuse, kas ning millist abi on inimesel õigus kohalikul omavalitsuselt saada (SÜS § 23, SHS § 15).

Üldhooldusteenuse osutamiseks peab kohalik omavalitsus koostöös teenust saava inimese ja teenuseosutajaga koostama haldusakti või halduslepingu (SHS § 21 lg 1). Sotsiaalteenuse osutamise haldusaktis ja halduslepingus peab olema märgitud vähemalt inimese taotluse kokkuvõte (kui hüvitise andmiseks on esitatud taotlus), sotsiaalteenuse osutamise tähtajad, tingimused ja kord ning muud seaduses sätestatud andmed (SÜS § 26 lg 1). Haldusakti ja halduslepingu sisu kohustuslikud elemendid on reguleeritud eelkõige haldusmenetluse seaduses (vt § 54 jj, § 95 jj).

Valla, hooldekodu ja avaldaja vahel [] sõlmitud leping on haldusleping. Arusaamatuks jääb, miks vallavalitsus andis pärast lepingu sõlmimist [] veel korralduse avaldajale üldhooldusteenuse osutamise kohta. See korraldus ei anna halduslepingule midagi juurde. Kui vallavalitsus soovis teha halduslepingus muudatusi, tulnuks järgida halduslepingu muutmisele sätestatud nõudeid (HMS § 102). Halduslepingust ei nähtu andmeid avaldaja taotluse kohta.

Tasu sotsiaalteenuse eest

Sotsiaalteenuste osutamise eest võib võtta inimeselt tasu, kuid seejuures peab arvestama tema varanduslikku seisuga ning nõuet, et sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks (SHS § 16). Kui inimesel pole lähisugulasi ega realiseeritavat vara ja ta sissetulek koosneb vaid pensionist, mille arvelt ei ole võimalik kõiki sotsiaalteenuse kulusid katta, peab puudujääva osa katma kohalik omavalitsus.

Teenuse eest tasu võttes tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada, et inimesele jääks raha ka muudeks vajalikeks kulutusteks (näiteks ravimite ostuks). Sestap, kui inimene peab ostma ravimeid, tuleb tema omaosalust vähendada. Sotsiaalteenuse tasu ei saa reguleerida nii, et inimene peab maksma sotsiaalteenuse eest 90% oma vanaduspensionist ja kui tal on vaja ravimeid, siis ta peab selleks taotlema sotsiaalabi.

Halduslepingu sõlmimine

Halduslepingu sõlmimisel on oluline jõuda selle tingimustes kokkuleppele ja anda esitatud pakkumusele nõusolek. Haldusleping kui kirjalik leping loetakse sõlmituks, kui lepingupooled on lepingudokumendi allkirjastanud (HMS § 101 lg 1).

Praegusel juhul on halduslepingu viimasel, poolte andmete leheküljel avaldaja allkiri, millega ta on justkui avaldanud tahet üldhooldusteenuse saamiseks. Samas väidab avaldaja, et talle näidati üksnes poolte andmetega lehekülge ning lepingut ta ei näinud ega sõlminud. Vallavalitsus ei ole ka protokollinud väidetavat avaldaja suulist taotlust ega ole esitanud andmeid avaldaja tahtega arvestamise kohta. Seega on ebaselge, millises seisundis oli avaldaja lepingu allkirjastamise ajal ning kas ja millist tahet ta üldse avaldas. Kui avaldaja tervislik seisund oli selline, et tema tahtes ei

saanud kindel olla, oleks võinud lepingu sõlmimisega oodata ja pakkuda talle muid teenuseid.³ Kui inimene sõlmib lepingu seisundis, mis välistab tema võime õigesti hinnata seda, kuidas leping mõjutab tema huve, on ta otsusevõimetu ja sellisel juhul võib leping olla tühine (kui ta lepingut hiljem heaks ei kiida) ([tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 13 lg 1).

Õigusaktid ei näe küll ette lepingu kõikide lehtede allkirjastamise nõuet, kuid arusaamatuste ja vaidluste vältimiseks on mõistlik allkirjastada lepingu iga lehekülge.

Halduslepingu teatavakstegemine

Sotsiaalhoolekandeabi andmise haldusleping (kui ka haldusakt) tuleb teatavaks teha seadusega sätestatud korras, vastavalt taotluses märgitud valikule (SÜS § 27 lg 1). Ka siis, kui inimene väljendab sotsiaalteenuse saamise tahet suuliselt, tuleb haldusleping (kui ka haldusakt) talle teatavaks teha ehk anda talle kõik asjakohased dokumendid.

Avaldaja sõnul ei antud talle üldhooldusteenuse osutamise kohta ühtki dokumenti. Vallavalitsus pole ka tõendanud, et tegi vastavad dokumendid avaldajale teatavaks. Kui haldusleping ei ole inimesele korrektselt teatavaks tehtud, ei ole tal võimalik sellega tutvuda ja otsustada selle muutmise või lõpetamise vajaduse üle. Inimene pole hoolekande objekt, vaid tal on õigus teada, mida tema suhtes on otsustatud ning millised õigused ja kohustused tal on.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelyn Bach 693 8436
Evelyn.Bach@oiguskantsler.ee

³ Kui kodukülastuse käigus tekkis kohaliku omavalitsuse töötajal kahtlus, et inimese tervises seisund võib osutada ohtlikuks tema elule või tervisele, oleks pidanud kutsuma kiirabi.