



Õiguskantsler

Kaido Ivask  
Paide Linnavalitsus  
paide@paide.ee

Teie 24.10.2013 nr 20.3-1.1/2151

Meie 14.01.2014 nr 7-5/131259/1400204

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Hooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks raha määramine**

Austatud Kaido Ivask

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, kes palus mul hinnata, kas Paide Linnavalitsuse tegevus avaldajale osutatava hooldusteenuse eest tasumise osaliselt enda peale võtmisel avaldaja sisuliselt rahatuks jätmisel on olnud õiguspärane. Soovin Teid siinkohal tänada, et edastasite mulle avalduse lahendamiseks asjakohased materjalid.

Olles avaldusalust asja analüüsinud, leian, et **jättes avaldajale isiklikuks kasutamiseks mõeldud rahasumma üle otsustamisel andmata selge haldusakti, olete eksinud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte vastu.**

**Seepärast soovitan Teil edaspidi menetlustes, kus otsustate hooldusteenuse kasutaja eest osaliselt või täielikult teenuse eest tasuda,**

- **igakordselt kaaluda, kas ja kui suures ulatuses isiku sissetulekutest jätta talle isiklikuks kasutamiseks ja**
- **reguleerida see küsimus haldusaktis või selle asemel sõlmitud halduslepingus.**

**Palun Teil mulle vastata hiljemalt 01.03.2014, kuidas Te mu soovitus järgima asusite.**

Järgnevalt toon esmalt välja avaldusaluse asja lahendamisel olulised faktilised asjaolud ja menetluse käigu (I). Seejärel käsitlen põhjuseid, miks ma eelnimetatud järeldustele jõudsin ja soovitus esitasin (II).

#### **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Minule esitatud materjalidest nähtub, et 22.08.2013 pöördus avaldaja Teie poole järelepärimisega seoses temale isiklikuks kasutamiseks jäetava raha väljamaksmisega. Vastasite pöördumisele 02.09.2013 kirjaga, milles teatasite, et vastavalt Paide Linnavalitsuse ja hooldekodu kokkuleppele, on avaldajale määratud 5 % avaldaja vanaduspensionist ehk 23,06 eurot alates septembrist 2013. Seisuga 30.09.2013 ei olnud avaldaja talle määratud raha saanud.

2. Avaldaja pöördus oma murega minu poole ning palus mul kontrollida, kas Paide linn on õigusega jätnud teda ilma isiklikuks kasutamiseks mõeldud rahata.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Võtsin avalduse menetlusse ning küsisin Teilt asja kohta selgitusi ja teavet.
4. Oma vastuses selgitasite, et ööpäevaringset hooldamist vajavate isikute ajutist või alalist hoolekandeesutusse paigutamist ja teenuse Paide linna kaasfinantseerimist reguleerib Paide Linnavolikogu 16.05.2013 määrus nr 18 „Ööpäevaringset hooldamist vajavate isikute hoolekandeesutusse paigutamise ja selle eest linna eelarvest tasumise kord”. Hoolekandeesutuses elamise ja hooldamise kulud ning Paide linna osaluse suurus lepitakse kokku Paide linna ja hoolekandeesutuse vahel sõlmitavates lepingutes või Paide linna ja hooldatava vahel sõlmitavates lepingutes.
5. Vastuseks küsimusele, millistest kaalutlustest lähtuvalt otsustate, kui palju peab hooldusteenuse kasutajale jääma isiklikuks kasutamiseks raha, selgitasite, et otsuse tegemisel lähtute eelkõige iga isiku konkreetsest vajadusest ja tema tervislikust seisundist. 2013. aastal maksab Paide linn osaliselt kinni 28 inimese hooldusteenuse kasutamise kulud. Seejuures on Paide linn otsustanud 15 hooldusteenuse kasutaja puhul, et pärast inimese enda omaosaluse tasumist peab inimesele jääma isiklikuks kasutuseks 10 % pensionist, 3 puhul on jäetud inimesele vähem kui 10 % pensionist ja 10 inimesele ei ole jäetud üldse raha.
6. Paide linn on avaldaja hooldusteenuse eest tasumisel kaasfinantseerijaks alates 01.10.2006. Selgitasite, et avaldaja omaosaluse suuruse üle otsustamisel oli määravaks asjaolu, et tegemist on alkohoolikuga, kes kasutab talle isiklikuks kasutamiseks jäetud raha alkoholi ostmiseks ning alkoholi tarbimine hooldekodus on põhjustanud täiendavaid probleeme (nt tekib vajadus mähkmete kasutamiseks ja suurenevad kulud hooldus- ja hügieenitarvetele). Seetõttu ei ole Te kuni käesoleva ajani avaldajale isiklikuks kasutamiseks raha jätnud.
7. Teie vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et avaldaja sissetulek enne 2013. aasta märtsi oli temale määratud töövõimetuspension 100,95 eurot, millele lisandus puudetoetus 26,85 eurot. Selgitasite, et arvestades seda, et tegemist on alkohoolikuga, kes on ise rikkunud oma tervise ning põhjustanud enda töövõimetuse, ei ole Paide linn pidanud senini vajalikuks jätta avaldajale raha isiklikuks kasutamiseks. Alates 2013. aasta aprillist on avaldaja vanaduspensionär ja tema sissetulekuks on vanaduspension. Teie vastuse mulle saatmise ajani on Paide linna maksekoormus hoolduskulude kaasfinantseerimisel olnud väga kõrge ning see ongi põhjus, miks avaldaja suhtes on sellisel viisil talitatud. Isiklikuks kasutamiseks jäetava raha jätmisel olete eelkõige lähtunud isiku konkreetsest vajadusest ja tema tervislikust seisundist. Selgitasite ka, et otsustasite siiski avaldajale isiklikuks kasutamiseks raha jätta. Seda heas usus ja lootuses, et avaldaja ei kasutaks raha alkoholi ostmiseks ja käituks hooldekodus vastavalt kehtestatud kodukorrale. Ühtlasi sedastasite, et raha väljamaksmine katkestatakse kohe, kui avaldaja kasutab raha alkoholi ostmiseks ja rikub sellega hooldekodus kodukorda ja ka oma tervist.
8. Selgitasite, et isiklikuks kasutamiseks jäetud raha väljamaksmine toimub hooldekodu kassast avaldajale välja makstud pensioni ja puudetoetuse arvel. Avaldaja pension ja puudetoetus laekuvad Sotsiaalkindlustusametist hooldekodu arveldusarvele otsekorralduse alusel.
9. Oma vastuses leidsite, et Paide linn pole eksinud avaldaja põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte vastu.
10. Täiendavalt edastasite mulle Paide Linnavalitsuse 30.10.2013 märgukirja, milles andsite hooldekodule nõusoleku maksta hooldekodus hooldusteenust kasutavale avaldajale raha isiklikuks kasutamiseks 10 % ulatuses talle määratud ja välja makstud vanaduspensionist

tagasiulatuvalt alates septembrist 2013. Samuti selgitasite, et Paide linn ei ole avaldajaga sõlminud eraldi lepingut hoolduskulude tasumiseks.

## II Analüüs

**11.** Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas avaldajale isiklikuks kasutamiseks mõeldud raha jätmisel on järgitud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Sellele küsimusele vastamiseks selgitan, milliste põhiseadusest tulenevate põhimõtetega on kohalik omavalitsus seotud inimesele vajaliku teenuse eest tasumise enda peale võtmisel ning millistest kaalutlustelt lähtuvalt tuleks otsustada inimesele raha isiklikuks kasutamiseks jätmine.

### *Isiklikuks kasutamiseks jäetava raha määramise otsus*

**12.** Kui kohalik omavalitsus otsustab, kui suures ulatuses võtab ta hoolduskulude tasumise enda peale, otsustab ta ühtlasi selle, kui palju peab inimene ja ta pere ise kõnealuse teenuse eest maksma. Asjaomase otsuse langetamine kujutab endast haldusakti andmist [haldusmenetluse seaduse](#) (edaspidi HMS) § 51 lg 1 mõttes. Tegemist on isikut soodustava haldusaktiga, mille asemel võib vastavalt HMS §-le 98 sõlmida soodustust saava inimesega ka halduslepingu. Seega võib kohalik omavalitsus otsustada isiklikuks kasutamiseks jäetava raha suuruse ka konkreetse inimesega sõlmitavas halduslepingus. Sellisel juhul on lepingu pooled jõudnud kokkuleppele, millises ulatuses võtab linn hoolduskulude kandmise enda peale. Kui inimene hiljem taotleb, et kohalik omavalitsus maksaks hoolduskulud kinni haldusaktis või halduslepingus märgitud suuremas ulatuses, tuleb kohalikul omavalitsusel otsustada, kas esialgselt langetatud otsus (leping) ümber vaadata või mitte.

**13.** Nii haldusakti andmisel kui ka halduslepingu sõlmimisel peab haldusorgan tulenevalt [põhiseaduse](#) (edaspidi PS) §-st 14, millest tuleneb igäühe õigus heale haldusele, õige ja õiglase menetluse tulemusel langetama isiku suhtes õige ja õiglase otsuse. Selleks tuleb haldusorganil järgida proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguskindluse jt põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid.

**14.** Kuigi Teie esitatud hooldekoduga sõlmitud lepingu p 3.2 on sõnastuslikult ebaõnnestunud, siis avaldaja pöördumisest ning Teie vastusest minu teabe nõudmisele saab välja lugeda, et esialgselt otsustasite avaldajale isiklikuks kasutamiseks raha mitte jätta. Pärast kõnealuses küsimuses avaldaja pöördumist Teie poole otsustasite ümber ning jätsite talle nii nagu avaldaja soovinud oli, talle isiklikuks kasutamiseks 5 % tema sissetulekute. Avaldajat teavitasite sellest oma 02.09.2013 kirjaga, millest ei nähtunud otsuse tagamaid.

Sisuliselt taotles avaldaja oma pöördumises kohaliku omavalitsuse poolse hoolduskulude tasumise toetuse suurendamist. Kohalikul omavalitsusel tulnuks sellises situatsioonis otsustada, kas a) menetlus asjas uuendada ja b) olemasolevat õigussuhet teisiti reguleerida. Seda Te tegitegi, kui teatasite hooldekodule, et edaspidi tuleks avaldajale anda kätte osa tema pensionist. Arvestades aga, et kõnealuse lepingu näol on tegemist lepinguga kolmanda isiku kasuks, st avaldaja pole selle pool, ja ühestki teisest mulle esitatud õigusaktist ei nähtu, et oleksite üldse haldusmenetluse tulemusel andnud haldusakti või sõlminud avaldajaga halduslepingu, millest selguks, kui suures ulatuses on avaldajale hooldusteenuse kulude eest tasumiseks toetus määratud, pidanuks Te hiljemalt siis, kui avaldaja taotles Teilt isiklikuks kasutamiseks tema pensionist 5 % jätmist, reguleerima vastava õigussuhte korrektselt. Leian, et seda sammu astumata jättes olete eksinud hea halduse tava vastu: selget haldusakti andmata jättes olete avaldaja pannud olukorda, kus tal puudub kindlus tehtud otsustuse õiguslike tagajärgede saabumise suhtes.

**15.** Järgnevalt käsitlen kohaliku omavalitsuse poolt kaalutusõiguse teostamise peamisi aspekte hooldusteenusel viibivale inimesele isiklikuks kasutamiseks raha jätmisel.

#### *Kaalutusõiguse teostamine*

**16.** Hooldusteenust vajava inimese enda ja ta pere teenuse eest tasumise omaosaluse kindlaksmääramisel ja ühtlasi hooldusteenust vajavale inimesele isiklikuks kasutamiseks raha jätmisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus (diskretsioon) HMS § 4 lõike 1 tähenduses. Teisisõnu on kohalikul omavalitsusel volitus valida erinevate otsustuste vahel.

**17.** Kaalutusõiguse olemusse kuulub üksikjuhtumi asjaolude hoolikas uurimine ja õiglase otsuse tegemine igal üksikjuhtumil. Seeläbi on kohaliku omavalitsuse kohustuseks leida iga üksikjuhtumi jaoks sobiv ja asjakohane lahendus ühest küljest õigusakti eesmärki ja teisest küljest konkreetseid asjaolusid arvestades.<sup>1</sup> Kuna õigusriigis ei saa kaalutusõigus tähendada haldusorgani kontrollimatut suvaotsustamist, on kaalutusõiguse teostamisele kehtestatud reeglid. HMS § 4 lg 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Lisaks näeb HMS § 3 lg 2 ette, et halduse õigusakt peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Teisisõnu peab lõppastmes langetatav otsus olema kooskõlas ka PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

**18.** Nagu öeldud, tuleb kaalutusotsuse tegemisel muu hulgas hinnata, kas kavandatav otsus vastab proportsionaalsuse põhimõttele. Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et haldusorgan võib piirata isiku õigusi või tekitada muid koormavaid tagajärgi vaid juhul, kui see on hädavajalik.

**19.** Kui hinnata proportsionaalsust avaldusaluses asjas, siis ilmselt soovisite avaldaja rahatuks jätmisega vältida avaldajapoolset alkoholi pruukimist hooldekodus. On tõenäoline, et juhul, kui avaldajale ei jää üldse isiklikuks kasutamiseks mõeldud raha, siis ei ole tal ka võimalust hooldekodus alkoholi tarvitamiseks.

**20.** Ühelt poolt peab kohalik omavalitsus seisma hea selle eest, et tema elanikele oleksid tagatud inimväärsed äraelamisvõimalused ning looma selleks vajaliku toimiva sotsiaalteenuste süsteemi. Selle eesmärgi nimel olete soovinud avaldaja rahatuks jätmisega piirata tema võimalusi alkoholi tarvitamiseks hooldekodus, et vältida alkoholi tarvitamisest tekkivaid ebameeldivusi ning täiendavaid kulutusi hooldekodus. Teisalt tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse võetava meetme mõju isiku õigustele, eelkõige tema inimväärikusele. Antud kontekstis peab kohalik omavalitsus arvestama, et hooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks jäetava rahasumma määramisel oleks tagatud isiku inimväärikus ja õigus vabale eneseteostusele.

**21.** Õigus inimväärikusele tuleneb PS §-st 10. Üldine vabaduspõhiõigus tuleneb aga PS § 19 lõikest 1, mis sätestab vaba eneseteostuse kaudu üldise vaimse vabaduse, olles sel viisil ühtlasi üks inimväärikuse garantii peamisi väljundeid põhiseaduse tekstis.<sup>2</sup> Austus isikuvabaduse, autonoomia ja enesemääramisõiguse vastu on oluline element kaitsmaks inimväärikust. Inimväärikuse tunnustamine hõlmab endas kohustust austada inimese isiklikku autonoomiat nii palju kui võimalik. Teisisõnu on igal inimesel õigus ise teha teda puudutavaid

<sup>1</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. Ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura, 2004, lk 86, 87.

<sup>2</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. PS § 19, komm 2. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/pg-19> (02.12.2013).

otsuseid,<sup>3</sup> kuivõrd inimväärikuse põhimõtte põhineb eeldusel, et iniviidid on mõistuslikud olendid, autonoomsed ja võimelised ise enda eest otsustama.<sup>4</sup>

**22.** Seega tuleb kohalikul omavalitsusel üldhooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks raha jätmise otsustamisel kaaluda, kas isiku rahatuks jätmisel ei põhjusta see tema inimväärikuse põhjendamatut riivet. Inimväärikust võidakse põhjendamatult piirata ka juhtumitel, mil isiku individuaalseid vajadusi ja soove ei tunnustata ning ei võeta konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt arvesse.<sup>5</sup> Hooldekodus viibivale isikule natukenegi isiklikuks kasutamiseks raha jätmisel on tal võimalik vähemalt minimaalses mahus otsustada, mil viisil seda kulutada. Näiteks saaks ta selle raha eest sünnipäeva puhul väikese kingitusega meeles pidada sõpra või sugulast või endale kommi osta. Selline valikuvabadus ongi üks inimväärikuse elemente. Isiku täielikult rahatuks jätmisel võetakse temalt ära vahendid oma soovide ning eesmärkide täitmiseks ka kõige väiksemal määral. Seeläbi kaotab ta igasuguse võimaluse mõjutada tema elu puudutavate küsimuste otsustamist.

**23.** Leian, et kaalutusotsust, millega kohalik omavalitsus otsustab isiku täielikult rahatuks jätta, tuleb pidada pigem erandjuhuks ning seda saab õigustatuks pidada siis, kui konkreetse isiku rahatuks jätmise ei muudaks sisuliselt olukorda, milles ta viibib (näiteks on tegemist inimesega, kes ei oleks sisuliselt võimeline nii või teisiti isiklikuks kasutamiseks jäetud raha kasutama).

### III Seisukoht

Esitatud põhjendustel leiangi, et olete eksinud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte vastu osas, milles olete avaldajale isiklikuks kasutamiseks mõeldud raha jätmise üle otsustamisel jätnud andmata selge haldusakti.

**Seepärast soovitan Teil edaspidi menetlustes, kus otsustate hooldusteenuse kasutaja eest osaliselt või täielikult teenuse eest tasuda,**

- **igakordselt kaaluda, kas ja kui suures ulatuses isiku sissetulekutest jätta talle isiklikuks kasutamiseks ja**
- **reguleerida see küsimus haldusaktis või selle asemel sõlmitud halduslepingus.**

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Marje Allikmets 693 8405  
Marje.Allikmets@oiguskantsler.ee

<sup>3</sup> H. Sinding Aasen, R. Halvorsen, A. Barbosa da Silva. Human Rights, Dignity and Autonomy in Health Care and Social Services: Nordic Perspectives. Intersentia, 2009, lk 64.

<sup>4</sup> E. Klein. Human Dignity in German Law. Kogumikus: D. Kretzmer, E. Klein (toim). The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse. Kluwer Law International, 2002, lk 149.

<sup>5</sup> H. Sinding Aasen, R. Halvorsen, A. Barbosa da Silva. Human Rights, Dignity and Autonomy in Health Care and Social Services: Nordic Perspectives. Intersentia, 2009, lk 61.