



Õiguskantsler

Indrek Kesküla
Väike-Maarja Vallavalitsus
vv@v-maarja.ee

Teie 09.11.2015 nr 8-4/78-3

Meie 26.01.2016 nr 7-8/150908/1600411

Väike-Maarja Vallavalitsuse tegevus kolme ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva kliendi õiguste ja vabaduste tagamisel

Õiguskantslerini jõudis teave selle kohta, et Väike-Maarja Vallavalitsuse tegevus võib piirata ööpäevaringsel erihooldusteenusel [] Kodus viibivate [], [] ja [] (edaspidi *kliendid*) õigusi ja vabadusi. Ööpäevaringse erihooldusteenuse sihtgrupiks on psüühiliste erivajadustega isikud, mistõttu ei pruugi nad ise olla võimelised seisma oma õiguste ja vabaduste kaitse eest.

Analüüsi tulemusena leidsin, et Väike-Maarja Vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kuna vallavalitsus:

- käsutas klientide rahalisi vahendeid seadusliku aluseta alates sellest, kui oli möödunud mõistlik aeg, et pöörduda eestkoste algatamise avaldusega kohtu poole;
- tegi olulise kaalutusvea, kui ei pöördunud klientidele eestkostja määramise menetluse algatamiseks kohtu poole;
- ei täitnud klientide suhtes seadusest tulenevat kohustust, mille järgi peab pärast ööpäevaringse erihooldusteenuse omaosalustasu katmist teenust saava klienditulude arvelt jääma kliendile kätte seaduses sätestatud ulatuses rahalisi vahendeid isiklikuks kasutamiseks.

Kohtute infosüsteemi andmetel on käesoleva seisukoha koostamise ajaks lahenenud klientide eestkoste vajaduse küsimus, kuna kohus on algatanud eestkostja määramise menetluse kõikide klientide puhul.

Palun Väike-Maarja Vallavalitsusel kõnealuse rikkumise kõrvaldamiseks anda klientide eestkostjatele või juhul, kui kohus on otsustanud eestkostjat mitte määrata, siis isikule endale, üle ligipääs rahalistele vahenditele.

Palun hiljemalt 31.03.2016 teada anda, kas ja kuidas seda soovitusi täidetud on. Ühtlasi palun Väike-Maarja Vallavalitsusel edaspidi järgida perekonnaseaduses ja sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud ning taolistest eksimustest hoiduda.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Asjaolud

1. Rahvastikuregistri järgi on klientide elukoht Väike-Maarja vallas. Viimased kolm aastat on kliendid ööpäevaringsel erihooldusteenusel [] Kodus.¹² Enne seda viibisid nad [] Hooldekodus.

2. Ööpäevaringse erihooldusteenuse omaosalus kaetakse osaliselt või täielikult klientide sissetulekutest (peamiselt pensionist). Omaosaluse tasumiseks on vallavalitsuse sõnul vormistatud püsikorralduslepingud. Vallavalitsus märkis oma vastuses õiguskantslerile, et püsikorralduslepingud sõlmiti juba siis, kui kliendid viibisid veel [] Hooldekodus, kuid ei täpsusta, millal ja kes püsikorralduslepingud pangaga sõlmis (kliendid ise, nende eestkostjad või vallavalitsus).

3. Vallavalitsus kinnitas õiguskantslerile, et neil on pangale tehtud taotluse alusel olemas ligipääs klientide pangaarvetele, sh internetipanga näol. Vallavalitsus selgitas, et on volitanud vallavalitsuse sotsiaaltöötajat aitama klientidel rahalisi tehinguid teha. Lisaks omaosaluse tasumisele on vajadusel tasutud ka ravimite eest. Klientide raha käsutamise õiguslikku alust vallavalitsus välja ei toonud, sh ei viidanud vallavalitsus sellele, et kliendid oleksid vallavalitsust tehingute tegemiseks volitanud.

4. Kohtute infosüsteemi andmetel ei ole Väike-Maarja Vallavalitsus määratud ühegi kliendi eestkostjaks ehk seaduslikuks esindajaks. Seda asjaolu ei vaidlusta ka vallavalitsus. Varasemalt on kõigi kolme kliendi teovõime olnud piiratud, kuid ka siis olid eestkostjateks füüsilised isikud, mitte vallavalitsus. Viimaste eestkostjate ülesannete tähtaeg lõppes 2010.a veebruaris. Pärast seda uusi eestkostja määramise menetlusi ei algatatud kuni õiguskantsleri pöördumiseni vallavalitsuse ja kohtu poole 2015. a septembris.³

5. [] Kodu kinnitusel on nad korduvalt pöördunud Väike-Maarja Vallavalitsuse poole palvega algatada klientide suhtes eestkoste seadmise menetlus, kuid tulemusteta. Vallavalitsus möönis õiguskantslerile antud vastustes, et praegu on klientide huvide kaitsmisel kohaseks meetmeks eestkoste seadmine. Samas ei toonud vallavalitsus välja seda, miks ta ei pöördunud viimasel viiel aastal eestkostja määramise menetluse algatamiseks kohtu poole. Vallavalitsus küll selgitas, et klientidega seonduvat asjaajamist korraldati varem eestkostet seadmata, kuid ei märkinud, millised asjaolud on praeguseks muutunud, et vallavalitsus eestkostet nüüd põhjendatuks peab. Vallavalitsus viitas põhimõttele, et eestkoste seadmisele kui kõige äärmuslikumale abinõule tuleb võimalusel eelistada muid abinõusid. Siiski jättis vallavalitsus märkimata, kas eestkostja määramiseks kaaluti poole pöörduda ning kui nii, siis millistele asjaoludele tuginedes jõuti otsustele, et selline vajadus puudub.

6. Lisaks ei ole [] Kodu selgituste järgi ükski kolmest kliendist saanud hoolekandeesutuses viibimise ajal (s.o ligi kolme aasta jooksul) kätte seaduses ette nähtud rahalisi vahendeid isiklikuks kasutamiseks. [] Kodu kinnitusel ei ole klientidel isikliku raha kasutamiseks pangakaarti, samuti ei ole vallavalitsus ostnud isiklikuks kasutamiseks mõeldud vahendite eest

¹ Käesoleva seisukoha koostamise ajaks on lõppenud üks menetlus (eestkostja määramisega).

² Kliendilepingud on allkirjastatud 06.11.2012 ja 06.03.2013.

³ Viimased eestkostjad määras kohus 19.02.2007 ja 21.02.2007. Eestkoste pikendamise või lõpetamise vajaduse pidi kohus otsustama 19.02.2010 ja 25.02.2010.

vajalikke asju ega neid hooldekodusse saatnud. [] Kodu juhi kinnitusel on nad klientide rahata jätmise küsimuses korduvalt pöördunud vallavalitsuse poole, kuid kokkuleppele ei ole jõutud.

7. Rahalisi vahendeid puudutavalt märkis vallavalitsus oma vastuses õiguskantslerile, et omaosaluse tasumisest üle jäänud rahalised vahendid on klientide käsutuses. Vallavalitsus lisas, et klientidel on kehtivad pangakaardid, kuid ei täpsustanud, kas ja mil moel on klientidel võimalus pangakaardi abil oma rahalisi vahendeid kasutada.

II Õiguskantsleri seisukoht

II.A Eestkoste seadmise algatamata jätmine

8. [Perekonnaseaduse](#) (PKS) § 203 lõikega 1 valla- ja linnavalitsustele antud õigus eestkostja määramiseks kohtu poole pöörduda on sotsiaalhoolekandeline diskretsiooniõigus. Seda õigust kasutades hindab valla- või linnavalitsus kõiki talle teadaolevaid asjaolusid ja langetab otsuse, kas eestkoste seadmiseks kohtu poole pöörduda või mitte. Valla- või linnavalitsuse roll eestkoste seadmise algatamisel on seda olulisem, mida vähem on isikul teisi lähedasi (vanem, abikaasa või täisealine laps), kes on PKS § 203 lõike 3 alusel sarnaselt valla- ja linnavalitsusega õigustatud kohtu poole pöörduma. Kuigi eestkoste seadmisele kui kõige äärmuslikumale abinõule tuleb võimalusel eelistada muid abinõusid,⁴ võib eestkostja määramiseks kohtusse pöördumata jätmine ohustada isiku varaliste ja/või isiklike õiguste ning huvide tõhusat kaitset.

9. Niisiis ei ole PKS § 203 lõike 1 näol tegemist vaid valla- või linnavalitsuse õigusega eestkostevajaduse küsimus kohtu ette viia, vaid ka kohustusega seda teha, kui eestkostjat määrata jääksid isiku õigused ja huvid kaitseta. Kuna lõpliku otsuse eestkoste seadmise vajaduse kohta langetab kohus, on valla- või linnavalitsus kohustatud tegutsema põhjendatud kahtluse korral. Kokkuvõtvalt, valla- või linnavalitsusel tuleb eestkostja määramiseks kohtu poole pöörduda, kui tal on põhjendatud kahtlus selles, et eestkoste seadmise eeldused on täidetud ja alternatiivseid leebemaid meetmeid isiku õiguste ja huvide kaitseks ei ole.

10. Vajadusel tuleb valla- või linnavalitsusel kasutada ka haldusorgani uurimispõhimõtet ja astuda samme eestkostevajaduse täpsemaks välja selgitamiseks. Kaalutusõiguse teostamisel tuleb lähtuda [haldusmenetluse seaduse](#) § 4 lõikes 2 sätestatust, teostades seda kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades seejuures olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

11. Õiguskantsleril ei ole pädevust vallavalitsuse asemel kaalutusõigust teostada ja hinnata, kas vallavalitsus oleks pidanud pöörduma kohtu poole, et algatada klientidele eestkostja määramise menetlus. Siiski saab õiguskantsler kontrollida, kas kaalutusotsuse tegemisel esines ilmseid olulisi kaalumisvigu. Oluliseks kaalutusveaks on muu hulgas ka diskretsioonivolituste mittetäielik kasutamine ehk kaalutusõiguse kasutamata jätmine.⁵

12. Kõnealuses asjas annab vallavalitsuse tegevus alust kahtluseks, et kaalutusõigust – kas pöörduda eestkostja määramise menetluse algatamiseks kohtu poole või mitte – ei teostatudki. Seda kahtlust ei kummuta ka vallavalitsuse antud selgitused. Seejuures jätavad vallavalitsuse

⁴ Seda peegeldab ka PKS § 203 lõige 2. Riigikohtu sõnul tuleb viidatud sätestest, et isegi juhul, kui kohus tuvastab isiku piiratud teovõime, ei vaja isik hoolimata piiratud teovõimest eestkostet osas, milles tema õigused ja huvid on kaitstud muul viisil, sh kui isik on volitanud kedagi oma asju ajama ja/või tema perekonnaliikmed või muud abilised tagavad tema toimetuleku ja heaolu. Seega tuleb eestkostja määramisele kui kõige äärmuslikumale abinõule eelistada võimaluse korral muid abinõusid ([3-2-1-87-11](#), p 21).

⁵ RKHKo [3-3-1-81-07](#), p 20.

selgitused vastuseta küsimuse, miks peab vallavalitsus eestkostet sobivaks meetmeks praegu, kuid ei jõudnud samale otsusele näiteks kaks aastat või viis aastat tagasi, kui kliendid viibisid samuti ööpäevaringsel erihooldusteenusel.

13. Vallavalitsus viitab küll õigesti põhimõttele, et eestkostja määramisele tuleb eelistada võimaluse korral muid leebemaid abinõusid, kuid ei selgita, kas ja missuguseid muid abinõusid on vallavalitsus klientide varaliste huvide kaitsmiseks kasutanud (volituse kohta vt p 21). Abivajadus vähemalt varaliste huvide kaitsmisel pidi aga vallavalitsusele teada olema, arvestades, et aastaid tasuti klientide rahalistest vahenditest omaosalustasu, vajadusel aitas sotsiaaltöötaja teha ka muid rahalisi tehinguid ja [] Kodu juht oli korduvalt pöördunud vallavalitsuse poole palvega algatada klientidele eestkostja määramise menetlus.

14. Seega pidi vallavalitsusel õiguskantsleri hinnangul olema põhjendatud kahtlus, et eestkoste seadmise eeldused on täidetud (esineb isiku huvidest lähtuvalt eestkostevajadus) ja alternatiivseid leebemaid meetmeid ei ole. Eeltoodule tuginedes saab asuda seisukohale, et Väike-Maarja Vallavalitsus on eestkoste vajaduse hindamisel teinud olulise kaalutusvea.

II.B õigusliku aluseta klientide rahaliste vahendite käsutamine

15. Arvestades asjaolu, et vallavalitsus ei olnud klientide eestkostja, tuleb anda hinnang vallavalitsuse tegevusele, mis seisnes klientide rahaliste vahendite käsutamises (omaosalustasu maksmine ja muud rahalised tehingud).

16. Kuigi vallavalitsus ei ole ise oma tegevuse õiguslikule alusele viidanud, võib siiski küsida, kas vallavalitsus sai klientide nimel tehinguid teha eestkostja ülesandeid täites. Nimelt nähtub PKS § 176 lõike 1 ja § 202 koostoimest, et kuni eestkostja määramiseni täidab eestkostja ülesandeid täisealise inimese rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus, kui eestkoste seadmise eeldused on täidetud.

17. Eestkostja ülesannete täitmine PKS § 176 lõike 1 alusel eeldab esiteks seda, et eestkoste seadmise eeldused on täidetud, ja teiseks seda, et neid ülesandeid saab täita vaid piiratud aja jooksul: kuni kohtu poolt eestkostja määramiseni. Teisisõnu, valla- või linnavalitsus saab PKS § 176 lõike 1 alusel eestkostja ülesandeid täitma hakata siis, kui ta on pöördunud või pöördub mõistliku aja jooksul pärast eestkoste seadmise vajaduses veendumist kohtu poole.

18. Eestkostja ülesannete täitmine pika aja jooksul kohtu poole pöördumata ei oleks kooskõlas PKS §-dest 204–205 ja 176 lõikest 1 nähtuva seadusandja mõttega ning võiks ohustada eestkostet vajava isiku õigusi ja huve. Muu hulgas muudaks see sisutuks kohtu järelevalve eestkostja ülesandeid täitva isiku üle, kuna eestkostja määramise menetlust algatamata ei ole kohtul võimalik valla- või linnavalitsuse tegevust eestkoste järelevalve raames kontrollida.

19. Seega kaasneb PKS § 176 lõike 1 alusel eestkostja ülesannete täitmisega tingimus, et valla- või linnavalitsus pöördub mõistliku aja jooksul eestkostja määramise menetluse algatamiseks kohtu poole. Kui valla- või linnavalitsus seda ei tee, kaotab valla- või linnavalitsuse tegevus, näiteks rahaliste vahendite käsutamine, õigusliku aluse.

20. Õiguskantslerile teadaolevalt ei pöördunud vallavalitsus ligi viie aasta jooksul kohtu poole, et algatada klientidele eestkostja määramise menetlus. Ka ei ole õiguskantslerile teada ühtki takistust, mis oleks piiranud vallavalitsuse võimalust kohtu poole pöörduda. Seega tuleb asuda seisukohale, et klientide rahaliste vahendite käsutamine vallavalitsuse poolt PKS § 176 lõike 1 ja

§ 202 alusel oli õigusliku alusega alates sellest, kui oli möödunud mõistlik aeg eestkoste algatamise avaldusega kohtu poole pöördumiseks.

21. Samuti ei viidanud vallavalitsus sellele, et klientide rahaliste vahendite käsutamise õiguslikuks aluseks oleks olnud volitus. Vallavalitsuse selgitustest ei saa teada, kes sõlmis pangaga püsikorralduslepingu, ning kuidas ja mis ajast alates sai vallavalitsus enda valdusesse klientide arveldusarvetega seotud pangakaardid ja ligipääsu internetipangale. Põhimõtteliselt võib küsida, kas volitus klientide rahaliste vahendite käsutamiseks oleks saanud olla tekkida [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 118 lõike 2 alusel (esindatav teadis või pidi teadma, et teine isik tema nimel tegutseb ja talus sellist tegevust), kuid sellise volituse kehtimine eeldaks, et volituse andja oleks volituse andmise ajal volitamise osas teovõimeline.⁶ Selles ei saanud vallavalitsus aga alates 2010. a veebruarist kindel olla. Ka ei oleks sellist volitust saanud teha enne 2010. a veebruari eestkostjate abil, kuna eestkostjal ei ole õigust eestkoste põhisuiks olevate ülesannete täitmist kolmandale isikule üle anda (edasi volitada).⁷

22. Veel võiks küsida, kas vallavalitsus sai klientide nimel tehinguid teha käsundita asjaajamise sätete alusel ([võlaõigusseaduse](#) § 1018 jj). Ka see võimalus langeb ära, kuna klientide nimel tehingute tegemine oleks tähendanud möönmist, et kliendid ei suuda ise rahalisi tehinguid teha või vajavad varaliste õiguste teostamisel püsivat abi. Vastasel juhul poleks vallavalitsusel olnud vaja klientide eest nende asja ajada. Kui vallavalitsus aga tunnistas klientide abivajadust oma varaliste huvide kaitsmisel, siis oleks ta PKS § 203 lõikest 1 lähtuvalt pidanud esmajoones pöörduma eestkoste seadmiseks kohtu poole (vt ka *II.A*).

23. Niisiis puudus Väike-Maarja Vallavalitsusel pärast mõistliku aja möödumist eestkostja ülesannete täitma asumisest arvates õiguslik alus käsutada klientide rahalisi vahendeid.

II.C Rahalised vahendid isiklikuks kasutamiseks ööpäevaringse erihooldusteenuse omaosalustasu katmisel kliendi tuludest

24. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) üks aluspõhimõtetest, inimväärikuse põhimõte, tugineb eeldusel, et inimene on subjektina autonoomne ja peab saama võimalikult suures ulatuses ise enda eest otsustada.⁸ Raha annab inimesele otsustus- ja valikuvabaduse, milliseid vajadusi ja kuidas rahuldada.⁹ Seepärast tähendab inimese rahatuks jätmise ühtlasi temalt võimaluse võtmist täita oma soove ka kõige väiksemal määral, piirates niiviisi põhjendamatult tema inimväärikust.

25. Nii kehtiva [sotsiaalhoolekande seaduse](#) § 73 lõige 2 kui ka kuni 31.12.2015 kehtinud [sotsiaalhoolekande seadus](#) § 11¹⁹ lõige 1 sätestavad põhimõtte, et juhul kui isiku omaosalus ööpäevaringse erihooldusteenuse eest tasumiseks kaetakse isiku enda tuludest, peab talle pärast

⁶ Volitust kui leebemat abinõu puudutavalt märkis Riigikohus asjas nr [3-2-1-87-11](#), et täisealine isik peab teist isikut volitades saama aru volituse tähendusest ja tagajärgedest, st olema volituse andmise ajal volitamise osas teovõimeline, et volitus kehtiks (p 21).

⁷ Riigikohus analüüsis asjas nr [3-3-1-42-06](#) seda, kas eestkostja ülesandeid täitev eestkosteasutus saaks volitada kolmandat isikut kasutama ja käsutama eestkostetava raha. Seejuures tuli eestkosteasutuse tegevuse õiguspärasust hinnata nende nõuete kontekstis, mis olid seatud eestkostjale. Riigikohus leidis, et seda teha ei saa, kuna eestkostetava varaliste õiguste üle otsustamine on eestkoste põhisisu ja sisuliselt tähendaks edasi volitamine eestkostja määramist. Selline pädevus on aga üksnes kohtul (p 17).

⁸ Vt lähemalt õiguskantsleri nõunike K. Mulleri ja M. Allikmetsa artiklit „[Üldhooldekodu kulude katmine](#)“ (ajakiri Sotsiaaltöö nr 4/2014). Inimväärikuse põhimõtte sisustamisel on artiklis tuginetud teosele H. Sinding Aasen, R. Halvorsen, A. Barbosada Silva. Human Rights, Dignity and Autonomy in Health Care and Social Services: Nordic Perspectives. Intersentia, 2009, lk 61 ja 64.

⁹ Samas.

omaosaluse ja teiste rahaliste kohustuste¹⁰ tasumist jääma vähemalt 15% tema tuludest, mis tal oleks jäänud pärast rahaliste kohustuste tasumist.

26. Sellise nõude taga on mitu olulist põhjust, mis teenivad eesmärki tagada ööpäevaringse erihooldusteenusel viibivate isikute põhiõigust ja -vabaduste kaitse. Ühelt poolt on rahalised vahendid isiklikuks kasutamiseks mõeldud materiaalse vajaduste rahuldamiseks ööpäevaringsel erihooldusteenusel. Nimelt ei kata riigi rahastatud teenuse kulukomponendid kõiki isiklike hädavajalikke kulutusi, näiteks hügieenitarbeid (seep, hambapasta, šampoon jne).¹¹ Teiselt poolt on isikliku raha kasutamine, sh oluliste ostude planeerimine, osa ööpäevaringse teenuse osutamise tegevustest eesmärgiga toetada isiku iseseisvust ja enese elu korraldamist.¹²

27. Kõnealuses asjas on alust arvata, et [] Kodu väide klientide rahatuks jätmise kohta vastab tõele. Vallavalitsuse sõnul on klientide rahalised vahendid küll klientide käsutuses ja klientide nimele on väljastatud pangakaardid, kuid vallavalitsus ei anna ühtki konkreetsemat selgitust selle kohta, kas ja mil moel on klientidel ligipääs oma rahalistele vahenditele (kas vallavalitsus annab klientidele iga kuu seadusega ette nähtud summa sularahana, kas klientide pangakaardid on nende endi või hooldekodu töötajate käes, kas vallavalitsus saadab soovitud asjad klientidele iga kuu pakina vms).

28. Kuigi vallavalitsus seda põhjendust ei esitanud, tuleb täiendavalt märkida, et klientide rahatuks jätmise õigustusena ei sobiks ka rahaliste vahendite kogumise argument, kuna otsuse säästmise kohta oleksid pidanud langetama kliendid ise või klientide soove ja huve arvestades nende eestkostjad.

29. Seega rikkus Väike-Maarja Vallavalitsus klientide põhiõigusi ja -vabadusi seeläbi, et klientidele ei olnud tagatud ligipääs rahalistele vahenditele isiklikuks kasutamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Angelika Sarapuu 693 8427
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

¹⁰ Seadus nimetab selliste kohustustena tulumaksu, töötuskindlustusmakset, kogumispensionimakset ja elatist.

¹¹ Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 370 [seletuskiri](#), lk 18.

¹² Samas.