



Õiguskantsler

Vandeadvokaat Tambet Laasik
Advokaadibüroo Kõrgesaar & Laasik
tambet@abkl.ee

Teie 17.05.2019 nr 1/6

Meie 18.06.2019 nr 6-1/190884/1903121

Hooldajate ettevalmistusnõuded

Austatud härra Laasik

Palusite õiguskantsleril hinnata, kas 2020. aasta algul jõustuvad sotsiaalhoolekande seaduse muudatused on põhiseadusega kooskõlas. Teie hinnangul seavad hooldustöötajatele kehtestatavad ettevalmistusnõuded ohtu üldhooldusteenuse kättesaadavuse.

Leian, et hooldajatele ettevalmistusnõuete kehtestamine ei ole Teie osutatud põhjustel põhiseadusega vastuolus.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 18 järgi on igal inimesel õigus inimväärsele kohtlemisele. Õiguskantsleri kontrollkäigud on näidanud, et üldhoolekodudes ei austata tihtipeale inimeste inimvääriskust, ent samas saaks mitmeid puudusi vältida, kui hoolekodudes töötaksid vajaliku ettevalmistuse saanud hooldajad. Erialaste teadmistega (sh hoolduse ergonoomikast) hooldajad oskavad vältida tööga seotud vigastusi ja kutsehaigusi. Sellega säästavad nad tööandjaid rahalistest nõuetest ja vajadusest viga saanud töötajat asendada. Üldhooldusteenus ei saa ettevalmistusnõuete kehtestamise tõttu muutuda raskemini kättesaadavaks, kuna kohalikud omavalitsused on kohustatud tagama abivajajatele üldhooldusteenuse, et abivajaja ei peaks hoolekodukohast loobuma.

1. Hooldajate ettevalmistusnõuded

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) [§ 22 lõige 4](#) nõuab, et alates 01.01.2020 peab üldhooldusteenust vahetult osutavale hooldustöötajale olema antud kutseaduse alusel hooldustöötaja kutse või tuleb tal läbida hooldustöötaja kutsestandardis kirjeldatud kutseõppe tasemeõpe või täienduskoolituse õppekava.

Hooldustöötaja kutseõpet pakutakse koolipõhise õppena ja mittestatsionaarse õppe vormis ning ka töökohapõhise õppena ning nii [3. õppetasemel](#) kui ka [4. taseme kutseõppes](#), eesti ja vene keeles. Samuti on võimalik hooldustöötajal koolitust saada intensiivkursustel, nt [Pärnumaa Kutsehariduskeskuses](#).

Hooldustöötaja madalama, [3. taseme kutsestandardi](#) kohaselt on hooldustöötaja kutset läbivateks komponentideks hooldustöötaja austus abivajajate, nende elukogemuse, valikute ja eelistuste suhtes. Hooldustöötaja peab järgima väärtusi, millel põhineb kvaliteetne hooldus: väärikus, austus,

Õiguskantsleri Kantsleil

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

privaatsus ja konfidentsiaalsus. Hooldaja peab töötama eetilistest põhimõtetest lähtudes. Hooldaja vastutab oma tegude, tööalastest kokkulepetest kinnipidamise ja oma järjepideva arengu eest. Hooldaja peab märkama olukordi, kus ei piisa tema teadmistest, oskustest ega pädevusest ning vajaduse korral kutsuma abi. Hooldaja peab järgima valdkonnaga seotud õigusakte, töotervishoiu ja tööohutuse reegleid ning ohutustehnika nõudeid ja kasutama hooldustoimingutel ergonoomilisi võtteid.

Hooldaja kompetentsiks kutsestandardis on mh ka esmaabi. Täpsemalt peab hooldustöötaja suutma määrata abivajaja tervislikku seisundit, hinnates tema teadvust, hingamist ja südametööd ning arvestades tema erivajadust. Samuti peab hooldaja andma abivajajale esmaabi haigushoogude, õnnetusjuhtumite ja traumade korral, arvestades tema tervislikku seisundit ja/või trauma ulatust. Vajadusel kutsub hooldaja abi. Kutsestandardi järgi peab hooldustöötaja oskama juhiste järgi teha mitmeid hooldustoiminguid (nt kehatemperatuuri, pulsi- ja hingamissageduse, vererõhu ja veresuhkru mõõtmine, lamatiste ja nahahooldus, sidumised jms), arvestades tervisenäitajaid ja kasutades vastavaid vahendeid. Hooldajal tuleb hankida vajaduse korral inimesele ravimid (lähtudes arsti korraldusest, ravimiõpetuse alustest ja abivajaja seisundist) ning juhendada, jälgida ja aidata abivajajat ravimite manustamisel.

Kõik need kompetentsid on äärmiselt olulised, et hooldaja saaks teha kvaliteetset tööd nii, et abi vajavate inimeste eluolu oleks hästi korraldatud, nende õigus tervise kaitsele oleks tagatud ja neid koheldaks inimväärselt.

2. Ettevalmistusnõuete rakendumine

SHS § 22 lõikeid 3 ja 4 sisaldanud seaduse tekst võeti Riigikogus vastu 09.12.2015 ja jõustus suures osas 01.01.2016. [SHS § 184 lõike 7](#) järgi rakenduvad ettevalmistusnõuded hooldajatele 01.01.2020. Hooldekodudel on olnud neli aastat ette teada, et töötajatele esitatud nõuded muutuvad.

Riigikohus on [leidnud](#), et seaduse jõustumistähtaja määramisel tuleb hinnata, kas normiadressaatidele jääb oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega. Selleks arvestatakse õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses. Samuti hinnatakse, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.

SHS § 20 lõigetes 3 ja 4 kavandatud muudatus eeldab ümberkorraldusi, ent selleks on antud ka väga pikk kohanemisaeg. Võimalusi töötajate koolitamiseks erinevates õppevormides jagub, sh võimalus õppida mittestatsionaarses või töökohapõhises õppes. Seega ei ole põhjust arvata, et muudatust rakendati ülemäära tõtates. Samuti on ettevalmistusnõuete jõustumiseni veel aega ja hooldajaid saab [minimaalselt vajalikus mahus](#) koolitada veel pool aastat.

3. Olukord hooldekodudes

Igal inimesel on õigus inimväärsel kohtlemisele (PS § 18) ja eriti vääriwad seda need, kes kodus enam omal käel hakkama ei saa ning peavad minema hooldekodusse. Üldhooldekodudes on enamasti eakad, kel on palju terviseprobleeme ning kes vajavad hoolt ja tähelepanu. Üldhooldekodudes viibijate põhiõigused peab riik tagama mh õigusnormidega (PS § 14). Riigikohus on PS § 14 sisustades [rõhutanud](#), et PS § 14 tulenev õigus korraldusele ja menetlusele

sisaldab õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda. Sestap peab Riigikogu vajadusel sekkuma ja kujundama seaduste kaudu mh ka üldhooldusteenust nii, et hooldekodus viibivaid inimesi inimväärsest koheldaks ja nende põhiõigused oleksid tagatud.

Õiguskantsler on viimastel aastatel teinud palju kontrollkäike üldhooldekodudesse. Need käigud, samuti teiste riigiasutuste kontrollimise tulemused ning ajakirjanduses avaldatud andmed näitavad, et hooldekodudes rikutakse sageli inimeste õigusi ning kahjuks tuleb ette ka inimväärlikust alandavat kohtlemist. Näiteks piiratakse inimeste liikumisvabadust ning probleeme on ravimite hoidmise ja käitlemisega, hooldustoimingute ja hooldusplaanide koostamisega. Alati ei märka hooldajad inimese tervise halvenemist ja sestap ei pääse inimene õigel ajal arsti juurde või ei saa endale sobivat abivahendit (prille, käimisabivahendit jne). Hooldekodude elanikud kurdavad, et hooldajad on vahel tõredad, isegi õelad. Kahjuks ei pakuta hooldekodus tihtipeale ka mõtestatud ajaviidet ega sooja inimlikku kontakti. Õiguskantsleri kontrollkäikude järeldusi saab lugeda õiguskantsleri [veebilehel](#) avaldatud kontrollkäikude kokkuvõtetest. Õiguskantsleri tähelepanekud kontrollkäikudelt ei anna võimalust nõustuda väitega, et turul puuduvad ebaturvalised hooldekodud ja turg on taganud 25 tegutsemisaasta jooksul üldhooldusteenuse kvaliteedi.

Hooldekodude peamised probleemid võttis õiguskantsler kokku 2017. aastal üldhooldekodudele saadetud [ringkirjas](#). Kahjuks on ringkirjas kirjeldatud probleeme üldhooldekodudes piisavalt ka praegu. Seega ei ole turg suutnud tagada üldhooldusteenuse kvaliteeti ning küllalt abi ei ole olnud ka nõustamisest ega info jagamisest.

4. Järelevalve

Üldhooldekodude olukord on ajapikku küll paranenud, ent vaid vähehaaval ja mitte niivõrd oluliselt, et võiks rääkida üldisest kvaliteetsest hooldusteenusest. Seda hoolimata õiguskantsleri kontrollist ja soovistest, maavanemate (kuni 01.01.2018) ja Sotsiaalkindlustusameti ning teiste asutuste (nt Ravimiameti) järelevalvest. Riiklik järelevalve on äärmiselt oluline, kuid nagu näha, ei ole see piisavalt tõhus vahend, et parandada üldhooldusteenuse kvaliteeti.

Järelevalvaja juhib tähelepanu puudustele, mis on juba olemas või mille teket on võimalik ette näha. Samas on abi vajava inimese jaoks oluline, et tagades töötajatele head kutseoskused ja väljaõppe, saab puudusi ja eksimusi veelgi vähendada. Üldhooldekodude tingimuste parandamisel tuleb seega kasutada mitut vahendit korraga (järelevalve, nõuded töötajatele jne), mis koostöös aitavad tagada inimväärlikust austavad elamistingimused.

Paljud kontrollkäikudel täheldatud rikkumised võinuks olla olemata, kui hooldekodudes töötaks paremini tööks ettevalmistatud hooldajaid. Sageli ei suudeta hooldekodus [märgata muutusi inimese tervises seisundis](#), [ravimeid hoitakse lohakalt](#) või [ei järgita ravimite kasutamise reegleid](#), hoolealustega [kurjustatakse](#), neile ei pakuta mõtestatud ajaveetmise võimalusi. Mõnikord puuduvad elementaarsemadki inimväärlikuks igapäevaeluks vajalikud asjad, näiteks [voodiriided](#). Seaduses nõutud hooldusplaan ei ole või ei täideta neid nii, nagu vaja. Kõiki neid puudusi saaks tõhusalt vähendada, kui hooldekodudes oleks piisavalt motiveeritud ja korralikult ettevalmistatud töötajaid.

5. Tööohutus

Ettevalmistusnõuded on väga olulised ka hooldekodu töötajale endile ning hooldekodu pidajale. Üldhooldekodudes on palju voodihaigeid ja liikumiskustega inimesi, kelle aitamine ja hooldamine nõuab hooldajalt füüsilist pingutust ja kindlaid töövõtteid.

Voodihaige abistamine on alati seotud ülekoormusriskiga. Ülekoormus soodustab vigastuste teket ning aja jooksul lihase- ning liigesehaiguse väljakujunemist. Ülekoormuse kõige sagedasemad põhjused on järgmised: raskuste teisaldamine, vale kehaasend ja korduvad liigutused, mis tekitavad lihastes, kõõlustes ja liigestes ülepingest põhjustatud verevarustuse häireid. Kõige suurem ülekoormuse ohtrisk on endast raskema ja liikumisvõimetu hoolealuse abistamisel.¹

[Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 12](#) kohustab tööandjat tagama töötervishoiu- ja tööohutusnõuete täitmise igas tööga seotud olukorras. Tööandja ei tohi tööle lubada töötajat, kellel puuduvad vajalikud erialateadmised ja oskused ning töötervishoiu- ja tööohutusosalased teadmised.

Vajaliku ettevalmistuse saanud töötaja oskab kasutada sobivaid töövõtteid, et säästa ennast ja ka hoolealust. Õiged töövõtted hooldamisel aitavad palju kaasa, et töötaja tervisele ei tekiks kahju, mida võiks hiljem [tööandjalt välja nõuda](#). Samuti ei pea tööandja erialase ettevalmistusega töötajate puhul nii palju muretsema valede töövõtete kasutamise tõttu viga saanud ja ajutiselt töövõimetute hooldajate asendamise pärast.

6. Hooldajate arv

Ööpäevaringsel üldhooldusteenusel viibivad ([SHS § 20 lg 1](#)) alalist tähelepanu ja järelevalvet vajavad inimesed. Seega [peab](#) ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutamisel olema pidevalt kohal inimene, kes neid ülesandeid asjatundlikult täidab. Töölepingu seaduse nõudeid arvestades on selleks, et tagada ühe töötaja pidev kohalolek, tööandjal vaja ka inimeste õigust puhkusele ja võimalust, et nad haigestuvad, arvesse võtmata, tarvis tööle võtta rohkem kui neli töötajat.²

7. Tervishoiuteenuse osutaja juures töötavad hooldajad

Teie toodud võrdlus tervishoiuasutustes töötavate hooldajatega ei ole põhjendatud. Teadupoolest ei nõua sotsiaalhoolekande seadus, et üldhooldekodus oleks pidevalt kohal tervishoiutöötaja (nt õde). Erinevalt tervishoiuasutustes töötavatest hooldajatest on hooldekodus töötavate hooldajate ülesannete ring ja vastutus selle võrra teistsugune. Hooldaja saab märgata ilmseid muutusi inimese tervislikus seisundis ning ta peab oskama korraldada inimesele ka vajalikku abi. Samuti käitleb hooldaja tihti peale suuresti omal käel hooldekodu inimeste ravimeid (nii retseptiravimeid kui käsimüügiravimeid), millega kaasneb samuti suurem vastutus. Teistsugune töö spetsiifika tingib ka selle, et nõuded hooldajate ettevalmistusele võivad olla üldhooldekodudes ja tervishoiuasutustes erinevad. Oluline on rõhutada, et ka tervishoiuteenuse osutaja [peab](#) hooldajate arendamiseks ja oskuste parandamiseks korraldama hooldajate iga-aastase koolitamise.

¹ Murov, A. (2016) Hooldamise ergonoomika – praktilised juhendid voodihaige abistajale. Toim. Saks, K. Gerontoloogia. Õpik kõrgkoolidele. Tartu Ülikooli Kirjastus.

² Kalendriaastas on 365 või 366 päeva, vastavalt kokku aastas 8760 või 8784 tundi. Töölepingu seaduse § 43 lg 1 kohaselt on täistööaeg 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Kalendriaastasse mahub umbes 52 seitsmepäevast perioodi, seega töötab täistööajaga inimene aastas (erinevaid puhkusi ja haigestumist jms arvestamata) ligi 2080 tundi.

Tervishoiuteenuse osutaja peab tagama igale hooldajale kutsealase koolituse vähemalt 16 tunni ulatuses.

8. Ettevalmistusnõuete mõju üldhooldusteenuse kättesaadavusele

Normide põhiseaduspärasuse hindamisel saab lähtuda ennekõike sellest, et seadusi rakendatakse nende koostöös õiguspäraselt. Muu hulgas tuleb eeldada, et kohalikud omavalitsused täidavad neile seadusega pandud kohustusi nõuetekohaselt. Neist eeldustest lähtudes ei too rakenduvad ettevalmistusnõuded kaasa Teie kirjas märgitud tagajärgi.

Põhjalikumalt on kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste osutamist (sh üldhooldusteenuse) käsitletud õiguskantsleri [taotluses](#) Riigikohtule. Lühidalt kokku võetuna on kohalikul omavalitsusel kohustus korraldada SHS 2. peatüki 2. jaos sätestatud sotsiaalteenuseid, mille hulgas on ka üldhooldusteenus. Kohalik omavalitsus peab seadustes sätestatud põhimõtteid (SHS § 3 ja [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) 1. ptk 2. jagu) ja sotsiaalteenuste korraldamisele kehtestatud nõudeid (SHS §-d 17–45¹⁷) silmas pidades otsustama, millist abi ja mil määral konkreetne abivajaja vajab (vt SHS § 15 ja SÜS § 16 lg 3) ja seda abi peab inimene ka saama. Üldised kitsendused pole lubatud. Kohalikke sotsiaalteenuseid rahastatakse peamiselt kohalike omavalitsuste tulubaasi kaudu.

SHS § 16 kohaselt tuleb kohalikul omavalitsusel vajaduse korral osaleda teenuse kulude katmisel, et abivajajal ei jääks vajalik teenus rahapuuduse tõttu saamata. Inimesel tuleb küll temale vajaliku sotsiaalteenuse eest tasuta (SHS § 16 lg 1), kuid kohalik omavalitsus [peab hindama, kas teenuse eest tasumine on inimesele jõukohane](#). Mingil juhul ei tohi inimese kanda jääv teenuse tasu olla nii suur, et see takistaks teenuse saamist (SHS § 16 lg 3). Siit järeldub, et omavalitsus peab hindama, kas ja mil määral on inimene võimeline teenuse eest maksma, vajadusel ülalpidajate abiga (SHS § 16 lg 2). Puudujääva osa peab sotsiaalteenuse korraldajana katma kohalik omavalitsus.

Seega, kui üldhooldekodu kohatasu tõstetakse (nt hooldajate ettevalmistusnõuete täitmisel), ei saa kohalik omavalitsus seda tasu jätta abivajaja või tema lähedaste kanda. Abivajaja või tema lähedased peavad teenuse eest rohkem tasuma vaid siis, kui inimese võimalused teenuse eest maksta paranevad.

Riigikogu ei pea seadusi vastu võttes eeldama, et osa avalikust sektorist – täpsemalt kohalikud omavalitsused – kehtivat õigust vääralt rakendavad. Sestap ei saa nõus olla väidetega, nagu oleks ettevalmistusnõuete kehtestamise tagajärgi (mis tulenevad seaduse ebaõigest tõlgendamisest ja rakendamisest) ettevalmistusnõuete kehtestamisel liialt vähe käsitletud. Riigikogu ei saa kehtivate õigusaktide ekslikke tõlgendusi ja rakenduspraktikat kuidagi ette näha ega nt seaduse seletuskirjas käsitleda.

9. Kokkuvõtteks

Üldhooldekodude hooldajatele kehtestatud ettevalmistusnõuded on vajalikud, et hooldekodudes koheldaks inimesi inimväärselt ja nende põhiõigused oleks kaitstud. Pelgalt järelevalvest, nõustamisest ning seni kehtinud normidest ei piisa rikkumiste ärahoidmiseks, ettevalmistusnõuded aitavad neid rikkumisi ennetada. Ettevalmistusnõuded on kehtestatud ka töötajate tervise huvides. Samuti võimaldavad need hooldekodu tööd ladusamalt korraldada.

Kohalikud omavalitsused peavad tagama, et inimesed ei jääks ettevalmistusnõuete rakendamisega kaasneva hooldekodutasu muutmise tõttu neile vajaliku üldhooldusteenuseta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet

Eva Lillemaa 693 8439
Eva.Lillemaa@oiguskantsler.ee
Indrek-Ivar Määrits 693 8406
Indrek-Ivar.Maarits@oiguskantsler.ee