



Õiguskantsler

Riigikogu sotsiaalkomisjon
sotsiaalkomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 20.03.2020 nr 18-1/200370/2001492

Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu

Austatud sotsiaalkomisjon

Riigikogu menetluses on sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, riigilõivuseaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu (146 SE, edaspidi [eelnõu](#)). Juhin tähelepanu mõnele eelnõus pakutud lahendusele, mis võib tulevikus tuua kaasa erihoolekandeteenust saavate puuetega inimeste inimväärikat elu ohustavaid riske.

Eelnõu § 2 lg-s 20–22 kavandatavate muudatustega annab Riigikogu ära võimaluse määrata ise paljude puuetega inimeste õiguste kaitseks vajalikud miinimumnõuded. Kavas on kehtestada mitmed erihoolekandeteenuste miinimumnõuded ministri määrusega. Nii võib juhtuda, et neile inimestele inimväärsete elutingimuste tagamiseks vajalike põhinõuete leevendamine muutub liiga lihtsaks.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 18 keelab kohelda inimest piinavalt, julmalt või inimväärikut alandavalt. PS § 28 lg 4 ütleb, et puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. PS § 14 seab kõigi inimeste, sh iseäranis puuetega inimeste (PS § 28 lg 4) põhiõiguste tagamise ka seadusandliku võimu kohustuseks. Riigikogu üks oluline ülesanne on sätestada inimeste, kes ise enda eest seista ei saa, väärrikaks kohtlemiseks minimaalselt vajalikud nõuded seadusega ja otsustada ise nende õiguste seisukohalt olulised tagatised. See annab kindluse, et nende nõuetega tagatakse inimeste väärrikas kohtlemine nt hooldekodudes ning et neid nõudeid mõtlematult ei muudeta.

[Sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) kohaselt saavad erihoolekandeteenust inimesed, kellel on raske, sügava või püsiva kuluga psüühikahäire ja kes ei saa ise oma igapäevatoimetustega hakkama. Erihoolekandeteenusel on nende inimeste peamine aitaja, toetaja ja nõuandja tegevusjuhendaja. Vaid piisav hulk hea väljaõppega tegevusjuhendajaid saab ühtaegu hoolitseda selle eest, et hoolealuste põhivajadused (toit, riided, hügieen) oleksid rahuldatud ning pöörata tähelepanu kõigi hoolealuste individuaalsetele vajadustele, pakkuda neile arendavaid tegevusi, luua kõigile turvalist keskkonda ja aidata arendada inimeste iseseisva toimetuleku oskusi. Erihoolekandeteenust saavad inimesed vajavad seda abi, see on oluline osa nende inimväärsest elust.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Erihoolekandeteenust saavatel inimestel on lisaks psüühikahäiretele sageli ka muid terviseprobleeme. Tihti on neil inimestel keeruline oma tervisehädadest ja muredest teada anda, näiteks kuna nad ei suuda kõnelda. Seetõttu on neile oluline ka tervishoiuteenuse kättesaadavus. Ööpäevaringsel erihooldusteenusel täidab seda rolli suuresti [SHS § 102 lg 4](#) sätestatud öendusabi nõue.

Nõus ei saa olla eelnõu [seletuskirjas](#) öelduga, et tegevusjuhendajate arv või öendusabi maht on erihoolekandeteenust saavate hoolealuste põhiõiguste seisukohast vähetähtsad. Õiguskantsleri kontrollkäigud on näidanud, et suure osa ööpäevaringse erihoolekandeteenus osutajate keskne probleem on just koolitatud personali nappus. Sellel on vahetu ja tugev mõju inimese heaolule ja inimväärsele kohtlemisele nt erihooldekodus. Kui napib tegevusjuhendajaid või ei ole neil vajalikke oskusi, saab inimesele pakkuda nt erihooldekodus vaid kõige hädavajalikumat: toitu, sooja tuba ja puhtaid riideid. Nii ei ole võimalik tegelda hoolealuste iseseisva toimetuleku säilitamise ja parandamisega, mis on samuti nt ööpäevaringse erihoolekandeteenuse eesmärk.

Ministril on pärast seaduse jõustumist õigus oma määrusega kehtestada tegevusjuhendajate miinimumarv ja minimaalselt kohustuslik öendusabi maht. Samuti muudetakse eelnõuga leebemaks tegevusjuhendajate koolitusnõuded.

Töötajate arvu miinimumnõue

Praegu seadusega [sätestatud](#) tegevusjuhendajate arvu miinimumnõuet *eelnõu ei muuda*, kuid [seletuskiri](#) paraku ei välista, et edaspidi võidakse seda teha. Miinimumnõudeid on (nt teenuseosutajate survele) kindlasti lihtsam muuta siis, kui need ei ole kehtestatud seadusega, vaid ministri määrusega, mõne muu alamalseisva õigusaktiga või soovitusliku dokumendiga. Muudatuse põhjuseks on eelnõu [seletuskirjas](#) märgitud vajadus paindlikuma lähenemise järele. See tähendab, et teenuseosutajad oskavad ise kõige mõistlikumalt hinnata, kui palju neil töötajaid on tarvis. Õiguskantsleri kontrollkäikude leiud ja kokkuvõtted siiski kinnitavad, et selliste valikute täiemahuliseks jätmiseks teenuseosutajale on veel vara.

Juba praegu on sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud miinimumnõuded üsna leebed. Samas on õiguskantsleri kontrollkäikudel selgunud, et ka suurim ööpäevaringset erihooldusteenust osutav äriühing (mille omanik on riik) ei suuda vahel tagada seadusega nõutud minimaalset töötajate arvu, eriti õhtusel ja öisel ajal (vt nt [Uuemõisa Kodu](#) kontrollkäigu kokkuvõte).

Oluline on ka see, et seadus sätestab vaid miinimumnõuded, kuid teenuseosutaja peab hoolealuste heaoluks tegelikult vajaliku töötajate arvu üle otsustades arvestama nii teenust saavate inimeste käitumist, teenuse osutamiseks kasutatavate hoonete eripära kui ka muid asjaolusid. Väga tihti peab õiguskantsler erihooldekodu kontrollkäigu järel rõhutama, et töötajate miinimumnõue on küll täidetud, aga kuna kliendid on keerulised, ei ole töötajaid siiski piisavalt (vt nt [Sillamäe Kodu](#) kontrollkäigu kokkuvõte).

Seega on küsitav loota, et praegused teenuseosutajad suudavad küllalt hästi ise otsustada, kui suur hulk töötajaid on piisav, et lisaks hoolealuste elementaarsele hooldamisele saab arvestada nt erihooldekodu elanike individuaalsete vajadustega, pakkuda neile piisavalt arendavaid tegevusi ja luua kõigile turvaline keskkond.

Õiguskantsler on kontrollkäikudel märganud muret tekitavat arengut, et uue väikeste peremajade süsteemi kasutamisel jätavad teenuseosutajad pidevat järelevalvet vajavad inimesed õhtu- ja ööajaks ilma tegevusjuhendaja vahetu järelevalveta (vt nt [Tapa Kodu](#) kontrollkäigu kokkuvõte).

Seega on seaduses sätestatud tegevusjuhendajate arvu miinimumnõuded olulised ja kui erihoolekandetasutustes neid nõudeid muuta, tuleks miinimumnõuded hoopis rangemaks muuta ning nende nõuete üle peaks siiski otsustama Riigikogu.

Õendusabiteenus ööpäevaringsel erihooldusteenusel

Kui õendusabi ei ole piisav, võib erihooldekodu elanike tervise halvenemine jääda märkamata. Psüühikahäirega kliendid ei pruugi suuta end küllalt hästi väljendada. Ebapiisava õendusabi korral on keeruline muuta raviskeeme ja kellelgi ei ole hoolealuse ravist ülevaatlikku pilti. Paljude hooldekodus elavate inimeste tervislik seisund võib kiiresti muutuda ja lisaks psüühikahäirele esineb inimestel mitmeid kroonilisi somaatilisi haigusi.

Ööpäevaringset erihooldusteenust pakkuvate hooldusasutuste õendusabiteenuse maht on rakendusakti eelnõus jäänud samaks, mis on [praegu](#), kuid eelnõu seletuskirja [lisa 2](#) järgi plaanitakse 2021. aastal teha muudatusi.

Siingi ei saa nõus olla teenuseosutajate suurema vastutuse ja teenuse paindlikuma korraldamise argumentidega. Õiguskantsleri kontrollkäikudel on selgunud, et riigile kuuluv suurim erihoolekandeteenuste pakkuja ei täida sageli juba praegu seaduses kehtestatud õendusabi nõuet (vt nt [Sillamäe Kodu](#) ja [Tapa Kodu](#) kontrollkäigu kokkuvõtted). Tegemist ei ole eksikombel või vääramatu jõu sunnil tekkinud olukorraga. Kui erihooldekodus peaks seaduse järgi pakkuma õendusabiteenust ühe hoolealuse kohta üks tund nädalas, on see teenuseosutaja riigihankega planeerinud osta teenust sisse nii, et öde on hooldekodus kohal ühe hoolealuse kohta vaid 1,5 tundi kuus (nt riigihanked viitenumbritega [216061](#) ja [200699](#)).

Suurim teenusepakkuja on õiguskantslerile selgitanud, et ei arvesta teenuse hinnastamisel seaduse nõuet (nt AS Hoolekandeteenuste 12.08.2019 kiri nr RJ-1/4158-4, samuti AS Hoolekandeteenuste 26.08.2019 kiri nr RJ-1/4899-4) ega ka klientide huve ja tegelikke vajadusi. Näiteks Valkla Kodus on olnud juhtum, kus hooldekodu elanik sai vajalikku abi ilmselt õendusabi nappuse tõttu hilinemiseks (vt [Valkla Kodu](#) kontrollkäigu kokkuvõtte, lk 12).

Niisiis võib küsida, kas on õige õendusabi puudutavaid nõudeid kehtestada ministri määrusega ja sellega anda võimalus nõuete leevendamiseks, kui riigile kuuluv suurim ööpäevaringse erihoolekandeteenuse osutaja ei täida ka juba kehtivat seadust.

Õendusabil on erihoolekandeteenuse pakkumisel oma kindel roll, mille vajalikkusele on osutanud ka Eesti Psühhiaatrite Selts (vt eelnõu seletuskirja [lisa 2](#)). Kujunenud olukorras oleks ennatlik viia õendusabi miinimumnõuded seadusest ministri määrusesse.

Tegevusjuhendajate koolitusnõuded

Eelnõuga plaanitakse leevendada tegevusjuhendajate koolitusnõuet ja lubada neil läbida koolitus kahe aasta jooksul alates tööle asumisest. Tegevusjuhendajate koolitusnõuete täitmiseks on riik andnud aastatepikkuse üleminekuaja ning nõuete kehtestamist on juba varem edasi lükatud. Muudatust plaanitakse seetõttu, et sellesse valdkonda on keeruline leida kvalifitseeritud töötajaid.

Õiguskantsleri kontrollkäigud on näidanud, et tegevusjuhendajatele on pandud suur vastutus, kuid nende koolitamisele ei ole teenuseosutajad suurt tähelepanu pööranud. Näiteks ei ole suurim ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja korraldanud järjepidevat koolitamist ning

psüühikahäiretega ja vaimupuudega inimestega töötavad tihti ilma igasuguse väljaõppeta tegevusjuhendajad. Näiteks kõige keerulisemate klientidega – kohtumääruse alusel teenust saavate inimestega – tegeles Valkla Kodus [2017. a](#) ja ka [2019. a kontrollkäigu](#) ajal mitu koolitamata tegevusjuhendajat. Üks tegevusjuhendaja oli koolitusele registreerunud 2016. aastal, kuid ei olnud kolme aasta jooksul koolitust läbinud.

Eelnõuga kavandatav muudatus tähendaks, et väga eriliste vajadustega (või lausa ohtliku) hoolealusega võib töötada vajalike oskusteta inimene. See võib ohtu seada nii töötaja enda kui ka kliendid. Õiguskantsleri nõunikud on kontrollkäikudel näinud, kuidas sügava liitpuudega klientide hooldamisel on kasutatud lubamatuid võtteid, mis ilmselgelt on põhjustatud teadmatusest ja sellest, et töötajad on koolitamata (vt [Lihula Südamekodu](#) kontrollkäigu kokkuvõte).

Ka Eesti Psühhiaatrite Selts juhtis eelnõu kooskõlastamisel tähelepanu sellele, et erivajadustega inimestega peavad tegelema eriteadmiste ja -oskustega töötajad.

Eelnõus pakutu jõustumise järel on lubatud olukord, et erihooldekodu valvevahetuses ei tööta ühtki väljaõppinud spetsialisti.

Tervisekaitsenõuete kohaldamise ulatus

Juhin tähelepanu ka kavandatava ministri määrusega seotud probleemile. [SHS](#) § 83 lg 1 punkti 13 kohaselt peab teenuseosutaja tagama [tervisekaitsenõuete](#) järgimise.

SHS § 99 lg 4 ja § 102 lg 2 sätestavad, et tervisekaitsenõuete määrust kohaldatakse vaid siis, kui teenust osutatakse rohkem kui kümnele inimesele. Kui SHS § 99 lg 4 ja § 102 lg 2 kehtetuks tunnistatakse ning sama sisuga regulatsioon kehtestatakse sotsiaalministri määrusega (sotsiaalministri määruse „Nõuded erihoolekandeteenustele“ eelnõu § 2 lg 11 ja § 3 lg 1), kitsendaks see sotsiaalministri määrusega SHS § 83 lg 1 punkti 13 reguleerimisala. Määrusega seaduses sätestatut kitsendada ei tohi.

Lugupidamisega

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Eva Lillemaa 693 8439
Eva.Lillemaa@oiguskantsler.ee

Indrek-Ivar Määrits 693 8406
Indrek-Ivar.Maarits@oiguskantsler.ee